

# Avis annuel

2018: l'Élue?

11 avril 2018



### **SOMMAIRE**

Préface. Luxembourg, course de relai pour un nouveau modèle de croissance	6
Conjoncture internationale	9
Etats-Unis: #TheGreatestCountryOnEarth	11
Japon : « Le brouillard ne peut se dissiper avec un éventail »	13
Chine: « A qui sait attendre, le temps ouvre ses portes »	15
Royaume-Uni: My goodness, is the Kingdom still united?	17
Zone euro : Reprise €térogène ?	19
Allemagne : Gipfelstürmer ?	24
Belgique : Pierre qui roule	26
France : « Jupiter et les Tonnerres »	28
Luxembourg	31
2013-2017 : félicité économique ?	31
Activité économique	31
Marché du travail	34
Démographie - société	36
Finances publiques	38
Élections législatives : Cinq questions auxquelles nous souhaiterions pouvoir répondre « Cinq fois d	oui!»
en 2023	41
L'économie luxembourgeoise a-t-elle trouvé de nouvelles niches de croissance ?	41
Le pays se classe-t-il parmi les « leaders de l'innovation » européens ?	42
Le « modèle socio-économique » est-il adapté aux enjeux de la croissance démographique ?	43
Croissance inclusive : les inégalités ont-elles baissé tant sur le plan social qu'économique ?	44
La transition écologique « à la luxembourgeoise » est-elle définie et engagée ?	44
Une analyse « input - output » des finances publiques : que paie-t-on, pour quoi ?	47
Que paie-t-on ? Les recettes (« inputs »)	47
Un tour de piste grand-ducal	47
Comparaisons internationales de pressions fiscales : le « jour de libération fiscale » est-il un le	urre :
	51
Les dépenses (« output ») : la contrepartie de l'« occupation » fiscale	
Les fonctions régaliennes : la défense et « ordre et sécurité publics »	
Protection sociale et santé	58
L'enseignement	60
Les services généraux	64
Les affaires économiques	69
Le logement et les équipements collectifs	73
Protection de l'environnement	75
Loisirs, culture et cultes	
En guise de conclusion : que faire ?	
Annexe: Dépenses publiques par résident au Luxembourg et dans les quatre « pays avoisinants »	80

## TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Taux d'épargne américain et salaires réels par habitant	12
Graphique 2 : Taux des capacités industrielles de production	12
Graphique 3: Evolution de l'indice des prix à la consommation japonais (évolution annuelle, %)	13
Graphique 4 : Taux de participation au marché du travail japonais (%)(%)	13
Graphique 5: Taux d'imposition en % du PIB (2015)	
Graphique 6 : Répartition par secteur de la valeur ajoutée	15
Graphique 7 : Vieillissement de la population chinoise	
Graphique 8 : Croissance du PIB au Royaume-Uni et en zone euro (%)	
Graphique 9 : Contributions à l'inflation britannique en points de pourcentage (variations annuelles)	
Graphique 10: PIB et investissement dans la zone euro (euros constants, 2007=100)	
Graphique 11 : Balance des paiements de la zone euro (en % du PIB)	
Graphique 12 : Taux de chômage des moins de 25 ans (en % de la population active)	
Graphique 13 : Personnes en situation de sous-emploi dans la zone euro (en % de la population active)	
Graphique 14: Inflation annuelle dans la zone euro (%, IPCH)	
Graphique 15 : Solde budgétaire des Administrations publiques de la zone euro (% du PIB)	22
Graphique 16: Prêts non-performants en Europe	
Graphique 17 : Part des entreprises industrielles dont l'activité est contrainte par une insuffisance de personnel	
Graphique 18: Evolution annuelle des salaires en Allemagne (%)	
Graphique 19: part des investissements (FBCF) dans le PIB (%)	
Graphique 17: part des investissements (i ber / dans te r ib (%)	
Graphique 21 : Part de marché des 4 premiers exportateurs dans les exportations de la zone euro (intra et extra UE, en %)	
Graphique 21: Franciae marche des 4 premiers exportateurs dans les exportations de la zone euro (mitra et extra 02, en 79)	
Graphique 23 : Taux de croissance annuels moyens entre 2013 et 2017 de quelques indicateurs luxembourgeois	
Graphique 23 : Taux de croissance affiliaets moyens entre 2013 et 2017 de quetques maicateurs tuxembourgeois	ا د
Graphique 25 : Evolution annuelle de l'indice des prix à la consommation luxembourgeois (%)	∠د
Graphique 26 : PIB et RNB par habitant (euros constants de 2010)	
Graphique 27 : Contributions à la balance courante en % du PIB	32
Graphique 28 : Taux de croissance annuel moyen de la valeur ajoutée brute en volume et de l'emploi total entre 2013 et	
dans les principales branches d'activités (%)	
Graphique 29: Croissance annuelle de l'emploi total (%)	35
Graphique 30 : Croissance annuelle de l'emploi marchand et non-marchand	
Graphique 31 : Demandeurs d'emploi inscrits à l'Adem en 2013 et 2017 selon différentes catégories	
Graphique 32: Evolution du solde migratoire	
Graphique 33 : Evolution annuelle moyenne du nombre de salariés selon la résidence et la nationalité entre 2014 et 2017	
Graphique 34: Taux de croissance annuel moyen du revenu disponible réel médian des ménages	
Graphique 35 : Taux de risque de pauvreté selon différentes catégories de population (%, seuil à 60% du revenu médian)	
Graphique 36 : Autorisations et livraisons de logements	
Graphique 37: Indice des prix des logements neufs et anciens (trimestriel)	37
Graphique 38 : Solde budgétaire public (% du PIB)	
Graphique 39 : Dette publique (% du PIB)	
Graphique 40 : Investissements publics	
Graphique 41: Recettes publiques	
Graphique 42 : Ventilation des impôts et cotisations des Administrations publiques (en % du total)	
Graphique 43 : Evolution de la pression fiscale « classique » (Recettes fiscales et cotisations sociales, en % du PIB)	
Graphique 44 : Dépenses publiques - un ratio alternatif pour le Luxembourg (En % du PIB ou du RNB ; année 2015)	
Graphique 45 : Dépenses « régaliennes » au Luxembourg et dans le 4 pays avoisinants (en millions d'euros)	
Graphique 46 : Ventilation des dépenses de protection sociale et santé (en euros par habitant, en PPA)	58
Graphique 47 : Composition des dépenses de la sécurité sociale selon l'IGSS et la CNS (en %; 2015)	59
Graphique 48 : Ventilation des dépenses de l'enseignement (euros par habitant, en PPA)	61
Graphique 49 : Dépenses par tête dans l'enseignement (en euros PPA par tête) et scores PISA	
Graphique 50 : Ventilation des dépenses des services généraux (euros par habitant, en PPA)	
Graphique 51 : Lien entre les dépenses hors intérêts par habitant en 2015 (euros par habitant et par an) et la popula	
(millions de résidents)	
Graphique 52 : Dépenses par tête en euros (PPA ; 2015)	
Graphique 53 : Ventilation des dépenses de l'activité « Affaires économiques » (euros par habitant, en PPA)	
Graphique 54 : Dépenses de la sécurité sociale : part des non-résidents en 2015 (pourcentages)	
Graphique 55 : Ventilation des dépenses de l'activité « logement » (euros par habitant, en PPA)	
Graphique 56 : Dépenses de protection de l'environnement (en euros par habitant (PPA))	
Graphique 57: Dépenses de loisirs, culture et cultes (en euros par habitant (PPA))(PPA)	
Graphique 58 : Comparaison aux 4 pays avoisinants des dépenses de « Loisirs, culture et cultes » <i>(en euros par habi</i>	
(PPA))	76

# PREFACE. LUXEMBOURG, COURSE DE RELAI POUR UN NOUVEAU MODELE DE CROISSANCE

Chères lectrices, chers lecteurs,

Vous tenez entre vos mains (ou bien votre écran le fait pour vous) le cinquième avis annuel d'IDEA. Il y a cinq ans, dans son premier avis annuel, IDEA mettait en avant dix chantiers pour un point de croissance en plus. En 2018, à l'approche du premier scrutin législatif, ... scruté par IDEA, le discours semble s'être pour le moins transformé. La croissance en plus, est-elle encore la bienvenue ?

Il est relativement étonnant que, quand le moteur de la croissance tousse (tout en ne calant pas) comme il l'a fait lors de la précédente législature (croissance moyenne de 1,2%), on ne souhaite qu'une chose : le retour de la croissance, l'expansion économique tant prisée et nécessaire pour financer notre train de vie, notre Etat-providence, pour endiguer la progression du chômage et de la dette publique, et j'en passe. Maintenant, que la croissance est là (3,5% de croissance moyenne pendant cette législature) - même si le STATEC vient de la tacler sérieusement lors de sa récente révision des comptes nationaux en estimant même que « sur la fin de 2017, la croissance n'a pas été au rendez-vous », on remet soit en question sa nature, soit, pour d'aucuns, son existence même. Nous semblons tous avoir la mémoire courte et peut-être faut-il avoir une relation plus décomplexée avec cette fameuse « croissance »...

La croissance, on l'a lu et entendu au moins 100 fois, n'est pas une fin en soi. Répétons-le donc pour une 101e fois. C'est le moteur de nos ambitions, elle rend possible « de faire des choses » et ne devrait pas « soustraire des choses ». Son acceptation par le grand public passe par la cohésion sociale et l'amélioration des conditions de vie pour tous.

Le vrai débat à avoir n'est pas tant l'antagonisme entre croissance et décroissance. Le débat qui fait avancer notre pays est effectivement celui d'une croissance plus durable, plus équitable, plus intensive ou plus qualitative. Réussir le découplage entre la croissance économique et la consommation linéaire et extensive de ressources en tout genre est l'équation à résoudre ; équation pour laquelle a été élevé un piédestal intellectuel plus profond et plus cohérent, dans le sillage notamment de l'étude stratégique sur la « Troisième Révolution Industrielle » (TIR), qui fait suite à un grand nombre d'études prospectives initiées auparavant par la société civile. Cette étude a montré que le Luxembourg dispose déjà d'énormément de ressources, de bonnes idées, de moyens, de femmes et d'hommes créatifs et que « tout ce qui reste à faire » (entre guillemets, car ce n'est de toute évidence pas une mince affaire) est d'aller de l'avant, de sensibiliser, de collaborer entre secteurs public et privé (et, aussi, on l'oublie toujours : à l'intérieur de ces secteurs), de déployer, de mettre en œuvre, de façonner. Une croissance plus équilibrée est celle qui résulte d'un effort commun, intégral.

Dans le présent avis annuel, IDEA passe en revue la conjoncture internationale, puis propose une analyse approfondie de la situation luxembourgeoise. Elle donne un aperçu succinct des principales réformes menées par la coalition DP/LSAP/Gréng et mène par la suite un exercice prospectif en posant « cinq questions auxquelles nous souhaiterions pourvoir répondre « cinq fois oui » en 2023 ». Vous pourrez compter sur IDEA pour faire le suivi de cette « liste de vœux », qui peut également se lire comme une boussole de l'action du prochain gouvernement car on parlera de niches de croissance (durables s'il vous plaît), d'innovation, d'infrastructures pour accompagner l'évolution démographique, de croissance inclusive et de transition écologique. Vous retrouverez dans ces cinq concepts non seulement les trois dimensions du développement durable, mais aussi des jalons de réponse à des défis luxo-luxembourgeois comme la mobilité et logement, le tout « sous contrainte d'innovation » car c'est celle-ci - couplée à notre attractivité territoriale et aux compétences, connaissances, motivations et aptitudes de nos entrepreneurs,

fonctionnaires, salariés, résidents et frontaliers, nationaux et étrangers - qui rendra possible cette croissance équilibrée que nous appelons de nos vœux.

L'attitude entrepreneuriale et la force d'innovation ne sont pas le monopole des entreprises, loin s'en faut. Un Etat entrepreneurial, connecté, productif et serviable (l'on notera que le terme anglo-saxon de « civil servant » capte mieux cette idée que son homologue français, le « fonctionnaire ») est au cœur de choix publics avisés et de priorisations intelligentes au niveau des politiques publiques. Ce n'est qu'en se rendant à l'évidence que le(s) monde(s) des entreprises, les citoyens et l'Etat évoluent collectivement dans une communauté de destin, que l'un dépend de l'autre et que l'un ne peut pas sans l'autre que l'on pourra arriver à une croissance qualitative et inclusive.

L'Etat, tout comme la croissance, n'est pas une fin en soi. L'Etat « pèse » l'équivalent de 38% du PIB mais en contrepartie, il organise, il construit, il soigne, il enseigne, il embauche, il maintient l'ordre et protège, il légifère, il soutient, il encourage, il décourage. IDEA souhaite ouvrir le débat du rôle de l'Etat dans le Luxembourg d'aujourd'hui et de demain en présentant un état de lieux sur la question de savoir « que paie-t-on » et « pourquoi ». Cette analyse dite « input/output » des finances publiques compte introduire un sujet primordial, et non l'épuiser. En « débroussaillant » les recettes publiques et en « désagrégeant » les dépenses en grands champs politiques, le tout avec une comparaison internationale systématique, il est possible de fournir une première grille de lecture des « euros qui rentrent » et des « euros qui sortent » par grandes fonctions gouvernementales. Une telle façon, plus stratégique, de concevoir les finances publiques contribuera à alimenter, nous l'espérons, un grand débat sur l'articulation des priorités de l'intervention de l'Etat et sur le rôle éventuel d'un Etat 4.0. IDEA est partie du constat que, justement, le budget de l'Etat, fort de ses milliers d'articles isolés, présentés dans une logique administrative et quelque peu « silotée », est certes un instrument indispensable (qui liste toutes les recettes et toutes les dépenses individuelles), mais pas per se un instrument de pilotage qui incite le débat stratégique.

Si les défis du 21e siècle sont, par exemple, la digitalisation, la transition écologique ou encore la formation ou l'inclusion sociale et si la logique TIR postule la convergence de trois technologies à l'intérieur d'une plateforme communément appelée « l'internet des objets » - l'énergie renouvelable, la mobilité intelligente et la communication instantanée - alors comment l'Etat s'organise-t-il en interne autour de ces priorités, comment priorise-t-il son action pour « make it happen » et quelles retombées concrètes livre-t-il suite à la mise en œuvre de ses politiques publiques ?

Un tel fil rouge - de la vision à la fixation d'objectifs et à la définition de politiques concrètes, suivis de l'allocation de ressources (moyens humains, financiers, etc.); suivis à leur tour par la mesure des impacts à partir d'indicateurs précis - n'est-ce pas cela la vraie révolution copernicienne? Avec le débat sur la croissance qualitative et la vision stratégique de la « Troisième Révolution Industrielle » le Luxembourg dispose d'une boussole. Il a son cap. Ce qui reste à modifier profondément, c'est le passage d'une optique de moyens (des souhaits de dépenses sont rencontrés par des milliers de crédits budgétaires isolés) à une optique d'objectifs et de résultats (des moyens sont combinés pour arriver à une fin). L'analyse des grandes fonctions de l'Etat dans l'analyse input/output proposée dans cet avis peut être un point de départ à un tel changement de paradigme. L'Etat dans son ensemble doit entrer dans l'ère rifkinienne et par cette occasion aussi encourager les entreprises les plus récalcitrantes à oser ce pas.

#### Marc Wagener

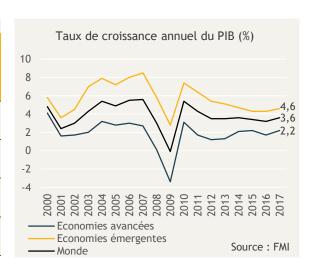
Directeur de la Fondation IDEA a.s.b.l.

#### **CONJONCTURE INTERNATIONALE**

#### Une reprise confortablement installée

L'activité économique mondiale se caractérise par une reprise désormais bien installée et plutôt généralisée, une inflation qui reprend lentement, un commerce mondial en hausse et une situation de l'emploi qui s'améliore. Les prévisions pour 2018 des principales institutions internationales laissent augurer une croissance appréciable (entre 3,7% et 3,9% de croissance), bien qu'inférieure aux niveaux d'avant crise. Ces prévisions, comme à l'accoutumée, sont nuancées par une série de risques et points de vigilance : le fonctionnement du commerce international (relents protectionnistes), la montée des inégalités, les conditions du retour de l'inflation, la résilience des économies dans un contexte d'endettement élevé, les évolutions démographiques, etc.

Principale prévisions croissance (en %)	de	OCDE	FMI	Commission européenne
Monde	2018	3,7	3,9	3,7
Moriac	2019	3,6	3,9	3,7
Zone euro	2018	2,1	2,2	2,3
Zone caro	2019	1,9	2	2
Economies	2018		2,3	
avancées	2019		2,2	
Emergents	2018		4,9	
Linergenes	2019		5	



En premier lieu, l'inflation, restée très faible en 2015 et 2016 dans les pays avancés, reprend progressivement. Vieillissement de la population, recours plus modéré à la politique budgétaire, déploiement des technologies du numérique, relative modération salariale, baisse du coût de production des énergies fossiles, ... les causes de cette reprise poussive des prix, en dépit de politiques monétaires très accommodantes, peuvent être nombreuses. En revanche, les prix des actifs boursiers et immobiliers ont sensiblement progressé dans la plupart des pays sur la période récente, qui a même vu ses premières bulles « crypto-monétaires » éclater. Les banques centrales restent à l'affût. La relance budgétaire américaine pourrait faire évoluer le « policy mix » mondial, car, intervenant dans un « haut de cycle », elle serait à même d'accélérer la dynamique inflationniste. De plus, le marché du travail de la plupart des pays avancés est marqué par une baisse du chômage et une hausse des créations d'emploi, mais aussi par des disparités fortes avec des tensions d'offre dans certains pays et / ou secteurs (inadéquation des compétences, faible mobilité géographique des actifs, notamment en Europe). Il n'en reste pas moins que la question du sous-emploi demeure, pouvant contribuer à la relative modération salariale encore observée.

La zone euro n'échappe pas (plus ?) à la dynamique d'expansion économique, une performance bienvenue pour adresser ses principaux défis : d'importantes disparités territoriales, l'accumulation des retards en matière d'investissements et la nécessité d'approfondir l'Union Economique et Monétaire afin de contrecarrer tout biais macroéconomique pro-cyclique au sein de la zone euro.

« Reprise bien avancée » ou « réelle phase d'expansion », la question est désormais de savoir à quel moment le « pic » conjoncturel sera atteint et quand se matérialisera la prochaine poussée d'inflation, le resserrement des politiques monétaire et ses conséquences sur l'économie réelle.

#### Nouvelles donnes

Derrière ce moment conjoncturel se dessinent également quelques grandes tendances, mutations et - éventuellement - risques qui pourraient changer la « donne » et planter un nouveau décor dans lequel chacun devra trouver sa place. Aperçu non exhaustif :

- Le rôle de la démographie avec d'une part un **vieillissement** qui devrait s'intensifier dans certains pays avancés, comme émergents (Chine, Brésil, ...) et, d'autre part, une **forte croissance** dans d'autres zones du monde, souvent moins développées et / ou émergentes (adolescentes ?);
- Les **mutations du travail et leur ampleur** (plateformes, travail indépendant, complémentarité avec les intelligences artificielles) vont amener avec elles de nouveaux besoins de régulation, de mécanismes d'assurances sociales et de formation ;
- L'évolution des inégalités entre les entreprises proches de la frontière technologique, notamment dans le numérique, et les autres et l'impact de ces écarts sur les salariés, les pays, les territoires, les éventuelles tensions géopolitiques (accès aux nouvelles ressources stratégiques), les stratégies industrielles, les nouvelles règlementations, la protection et la sécurité des données, etc.;
- La montée en gamme de l'économie chinoise (principalement, mais pas seulement) son impact sur les chaînes de valeurs et le commerce mondial, les prix (exportation d'inflation ?), les efforts de recherche et d'innovation, les investissements internationaux, etc. ;
- La transition vers une **économie décarbonée** qui pourrait accélérer la course à l'innovation énergétique et à des évolutions dans plusieurs domaines (mobilité, aménagement, fiscalité, finance, etc.);
- L'impact à moyen et long terme des technologies émergentes (intelligence artificielle, énergies renouvelables, espace, crypto monnaies/blockchain, nouveaux modes de transport, « Homme augmenté », nanotechnologies, robotique, etc.) sur l'ensemble de ces points, et bien au-delà!

#### Etats-Unis: #TheGreatestCountryOnEarth

Les Etats-Unis sont sur un cycle haut de croissance. Le PIB a progressé de 2,6% en 2017 selon le Département du Commerce et est appelé à croître de 2,8% en 2018, en partie grâce à la réforme fiscale du Président Donald Trump, et ce conformément aux prévisions du FMI. Malgré un climat très favorable couplé à un taux de chômage au plus bas, l'inflation se stabilise aux alentours de 1,7%, toujours en dessous des objectifs de 2% de la FED. Soutenue par une hausse des salaires, la réforme fiscale et les investissements publics, la hausse des prix devrait toutefois dépasser les 2% en 2018. Jerome Powell, le nouveau président de la Réserve fédérale, a prévu trois modestes hausses de taux d'intérêt cette année, mais l'institution pourrait être amenée à accélérer la cadence du resserrement monétaire afin d'éviter une éventuelle surchauffe de l'économie.

#### L'emploi au plus haut... l'épargne au plus bas

L'économie américaine a créé 2,3 millions d'emplois en 2017. Selon le BLS¹, le taux de chômage se situe à 4,1% de la population active depuis novembre 2017, soit le plus bas observé depuis décembre 2000. Début 2018, le taux de chômage était de 3,9% pour les hommes âgés de plus de 20 ans et de 3,6% pour les femmes dans la même tranche d'âge. Il varie de 5,4% pour les personnes non diplômées à 2,1% pour les titulaires d'au moins un bachelor. Enfin, le taux de chômage est de 3,5% pour les travailleurs blancs, 7,7% pour les afro-américains, 3% pour les asiatiques et 5% pour les hispaniques.

Cette phase d'expansion économique devrait avoir des répercussions positives sur les salaires étant donné que l'offre du marché du travail se resserre (Graphique 1), même si par ailleurs le taux d'utilisation des capacités de production de l'industrie américaine laisse apparaître des marges de progression (Graphique 2). Les nouvelles mesures fiscales soutiendraient également les salaires les plus élevés, mais la progression reste modérée et inégale. Selon le BLS, le salaire médian annuel des travailleurs américains à la fin de l'année 2017 était de 44 564\$ pour une semaine de 40 heures, ce qui représentait une augmentation de 0,9% par rapport à 2016. Toutefois, de grandes disparités persistent entre les professions, les sexes, les zones géographiques, les années d'études et... la couleur de peau². Si la consommation des ménages se porte bien aux Etats-Unis, cela n'est pas sans impact sur leur taux d'épargne qui a atteint un niveau proche de celui de 2007.

#### Guerre commerciale

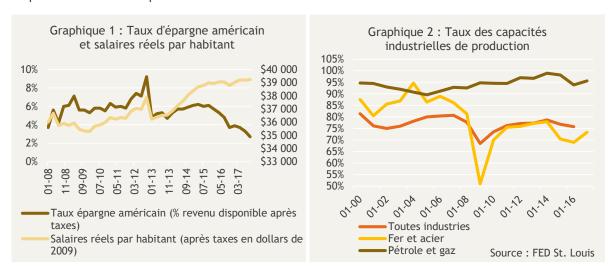
En 2017, la balance commerciale<sup>3</sup> fut déficitaire de 566 milliards de dollars (soit 2,8% du PIB, avec un déficit de 810 milliards pour les échanges de biens et un surplus de 244 milliards pour les services). Malgré la dépréciation du « billet vert », le déficit s'est creusé de 12% par rapport à 2016. Après avoir imposé des taxes douanières sur les panneaux solaires et les machines à laver en janvier dernier, les Etats-Unis ont dans un premier temps menacé d'en instaurer de nouvelles sur l'acier (25%) et l'aluminium (10%) pour tous leurs partenaires dont l'UE. Ayant prédit des représailles de la part du « Vieux Continent », le Président des Etats-Unis avait même pris soin de menacer l'Allemagne de taxes douanières sur les importations de voitures en cas de mesures de réciprocité. Finalement et après avoir exempté le Mexique et le Canada (Aléna), la Maison-Blanche a, jusqu'à nouvel ordre, décidé d'exclure les membres de l'UE de même que

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Bureau of Labor Statistics <u>https://www.bls.gov/news.release/pdf/empsit.pdf</u>.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Fin 2017, les travailleurs exerçant des professions libérales ou de management gagnaient en moyenne 64 220\$ par an contre 28 028\$ pour ceux exerçant des professions relatives aux services à la personne. Les femmes gagnaient en moyenne 81,3% de ce que gagnaient les hommes. Les travailleurs masculins afro américains gagnaient 69,3% de ce que gagnaient les travailleurs masculins blancs tandis que l'écart était moins important entre les femmes pour ces deux catégories (82,7%). Les travailleurs hispaniques gagnaient un salaire médian de 34 164\$ et les asiatiques de 55 172\$. Les travailleurs de 25 ans et plus n'ayant pas de diplôme du secondaire gagnaient un salaire médian de 27 612\$, contre 37 128\$ pour ceux qui détenaient l'équivalent du baccalauréat, 66 456\$ pour ceux détenant une licence et 77 324\$ pour ceux détenant un diplôme de type master ou supérieur.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/gands.pdf.

l'Argentine, l'Australie, le Brésil et la Corée du Sud. Ces pays éviteront temporairement les barrières douanières jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2018. Toutefois, Donald Trump a tourné son attention vers la Chine, la menaçant de nouveaux tarifs douaniers, notamment pour contrer les effets des transferts de technologie souvent négociés avec les accès au marché chinois, qu'il qualifie de « vol de technologies américaines ». Cette mise sous pression a fait l'objet de menaces de réciprocité qui pourraient au final compliquer la mise en place des tarifs tels qu'annoncés initialement.



#### Réforme fiscale

Avec la réforme fiscale adoptée par le Sénat fin 2017, les tranches d'imposition sur le revenu des personnes physiques baissent de 39,6% à 37%, de 33% à 32%, de 28% à 24%, de 25% à 22% et de 15% à 12%. La plus faible tranche (10%) et celle de 35% restent inchangées. Certaines déductions pour les particuliers ont été augmentées (couples mariés, célibataires et chefs de famille) tandis que l'exonération individuelle de 4.150\$ a été retirée. Cette réforme supprime l'essentiel des dispositions de l'Obamacare<sup>4</sup> et change les modalités de l'indexation des salaires sur l'inflation avec une formule plutôt défavorable aux salariés. Enfin, les impôts sur les sociétés chutent de 35% à 21%, combiné aux impôts locaux et fédéraux à 26,5% selon Tax Foundation<sup>5</sup>, en dessous de la moyenne des pays européens (26,9%).

La majorité de ces changements est provisoire (jusqu'en 2025) : si le déficit devait augmenter de plus de 1 500 milliards de dollars en 10 ans, la loi devrait être rediscutée. En revanche, pour ce qui concerne l'Obamacare, les nouvelles dispositions de l'impôt sur les sociétés ainsi que la nouvelle méthode d'indexation des revenus sur l'inflation, aucune clause de révision n'est introduite.

#### Dettes et stabilité financière

Depuis la crise des *subprimes*, la surveillance réglementaire a été renforcée. En revanche, certains éléments de fragilité sont apparus lors de la longue et exceptionnelle période d'assouplissement monétaire (hausse des prix des actifs financiers, endettement croissant des entreprises, progression des prix des logements<sup>6</sup>). Dans ce contexte, les nouvelles réformes portant sur la dérèglementation du secteur financier pourraient favoriser de nouvelles sources de vulnérabilité. Par ailleurs, la FED<sup>7</sup> fait état d'une diminution de la dette hypothécaire des ménages de 8% et d'une augmentation des dettes à la consommation de 39,8% entre 2008 et 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> 338 milliards de dollars seraient économisés du déficit fédéral de 2018 à 2027 selon le Congressional Budget Office, mais 13 millions de personnes perdraient leurs assurances amenant les cotisations d'assurance à une augmentation de prix de l'ordre de 10%.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> https://taxfoundation.org/tax-cuts-and-jobs-act-corporate-tax-rate/

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Janet Yellen a aussi commenté les prix très élevés du marché immobilier américain comparés aux loyers: "Now, is that a bubble or is too high? And there it's very hard to tell. But it is a source of some concern that asset valuations are so high".

<sup>7</sup> https://www.newyorkfed.org/microeconomics/hhdc.html

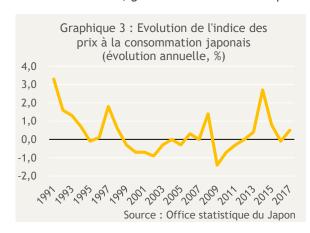
#### Japon: « Le brouillard ne peut se dissiper avec un éventail »

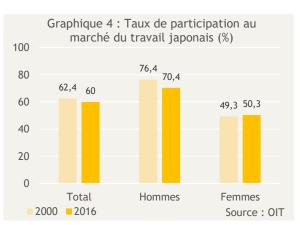
#### Retour de la croissance...

Les dernières prévisions du FMI font état d'une croissance réelle de 1,5% pour le pays du soleil levant en 2017, contre 1% en 2016. La croissance japonaise s'est accélérée pour deux raisons principales : des investissements plus soutenus et une consommation privée plus importante que prévue. Toutefois, cette reprise économique pourrait s'estomper progressivement au courant de l'année 2018, avec une croissance réelle attendue de 0,7% selon le FMI.

#### ... et de l'inflation?

Bien que l'inflation ait progressé, passant de -0,12% en 2016 à +0,47% en 2017, elle demeure encore (et toujours) en dessous des objectifs fixés par la Bank of Japan (2%). L'atonie de la dynamique des prix que connaît le Japon depuis le milieu des années 1990 pourrait résulter d'une intensification de la concurrence internationale<sup>8</sup>, de marges de capacités de production inutilisées et d'une productivité apparente du travail stagnante, ayant pour conséquence de freiner l'augmentation des salaires. De nombreux économistes<sup>9</sup> ont exposé la thèse selon laquelle la démographie vieillissante pourrait expliquer ce niveau durablement bas de l'inflation, ce que la Banque des Règlements Internationaux nuance<sup>10</sup>. En se basant sur 22 pays développés, elle estime qu'entre 1950 et 2010, l'accroissement de la part des personnes en âge de travailler dans la population totale a exercé une pression à la baisse sur les prix tandis que le « retournement » démographique (hausse de la part des personnes au-delà de l'âge de travailler) pourrait, entre 2010 et 2050, générer au contraire une pression inflationniste.





#### Un faible taux de chômage, mais une participation au marché du travail en recul

Le taux de chômage japonais (2,8% en 2017) est tombé à un plus bas depuis 25 ans. La difficulté à trouver ou à débaucher de (nouveaux) talents aurait dû faire pression sur les salaires, mais la mobilité limitée de la main-d'œuvre, la préférence pour la sécurité de l'emploi et la rémunération de base, elle-même guidée par la faible inflation, ont freiné cette ascension. La participation des femmes japonaises au marché du travail a légèrement augmenté au cours des dernières années, mais n'a pas rattrapé celle des hommes, ni permis de compenser la baisse du taux d'activité de ces derniers (Graphique 4).

#### Poursuite des réformes fiscales ?

Le Japon a pris part à la « race to the bottom » de l'imposition sur les sociétés (Graphique 5). Depuis qu'il est au pouvoir (26 décembre 2012), le Premier ministre Shinzo Abe a en effet entrepris de baisser leur taux

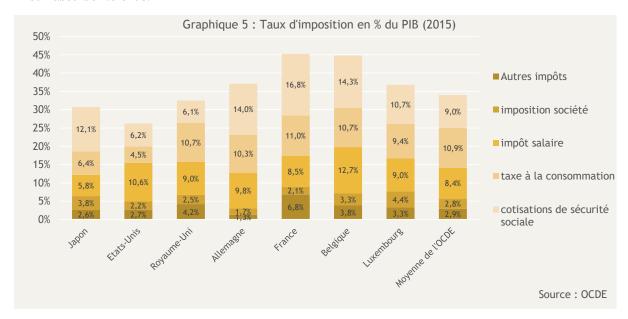
<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>Japan's Manufacturing Industry, July 2010 Ministry of Economy Trade and Industry (<a href="http://www.meti.go.jp/english/policy/mono\_info\_service/overall/overview.pdf">http://www.meti.go.jp/english/policy/mono\_info\_service/overall/overview.pdf</a>).

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Le Gouverneur (Shirakawa) de la Bank of Japan a évoqué cette théorie en 2011, 2012 et 2013. D'autres économistes comme Iman (2013), Anderson (2014) et Yoon (2014) ont abouti à la même conclusion.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Cette étude est parue en février 2015 (https://www.bis.org/publ/work485.pdf).

nominal d'imposition de 37% à 29,97% et celui-ci passera très prochainement à 29,74% pour l'année fiscale 2018, qui débute en avril. Le gouvernement japonais réfléchit actuellement à la possibilité d'abaisser ce taux jusqu'à un plancher de 20%, pour récompenser les entreprises qui augmentent les salaires et qui investissent dans leurs appareils productifs.

En contrepartie, l'allègement fiscal sur les sociétés serait transféré sur la population sous formes de taxes à la consommation (TVA), avec des programmes sociaux revus à la baisse et un risque éventuel d'effet contreproductif comme une baisse de la consommation privée. Pour la première fois, le taux de TVA avait été relevé début avril 2014 de 5% à 8%. Il était prévu qu'elle soit portée de 8% à 10% en avril 2017 mais cette hausse a été repoussée à octobre 2019, lorsque la conjoncture économique devrait permettre de mieux absorber le choc.



#### Obligations souveraines et impératifs budgétaires

La dette privée japonaise était de 229% du PIB en 2016 selon l'OCDE. La dette publique s'est quant à elle « stabilisée » aux alentours de 250% du PIB en fin d'année 2016 mais devrait atteindre les 253% du PIB en 2017 selon le FMI. Le budget 2018 prévoit des émissions d'obligations souveraines représentant l'équivalent de 34,5% de l'ensemble des dépenses publiques, les recettes fiscales ne couvrant que 60,5% de ces dernières<sup>11</sup>.

Il est habituel de relativiser ces montants en affirmant que la majorité de la dette publique est détenue par des agents économiques nationaux. En effet, fin 2016, le Ministre des Finances avait précisé « qu'uniquement » 6,7% de la dette était détenue par des étrangers (36,7% par la Banque du Japon, 24,7% par les institutions financières du pays et 21,8% par les assureurs locaux). Dans le courant de l'année 2017, la banque centrale en détenait aux alentours de 40% <sup>12</sup>. Cette politique monétaire très accommodante n'est pas sans conséquence pour l'économie japonaise, puisqu'elle pourrait favoriser l'émergence de bulles spéculatives. En plus d'obligations souveraines et pour relancer la machine productive, la BOJ détient dans son bilan des obligations d'entreprises, des sociétés d'investissement immobilier cotées et des fonds cotés en bourse (ETF), jouant ainsi sur l'équilibre « naturel » de l'offre et de la demande sur les marchés financiers. De surcroît, de telles politiques expansionnistes pourraient entraîner d'autres maux économiques comme un effet d'éviction ou encore une trappe à liquidité, à moins que le pays du soleil levant ne demeure l'exception qui confirme la règle ?

12 https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/BOJ-now-holds-40-of-Japanese-government-bonds

14

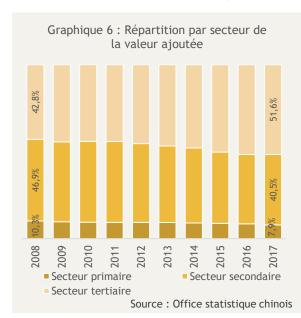
<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Projet de loi budgétaire du Ministère des finances : <a href="http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2018/01.pdf">http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2018/01.pdf</a>.

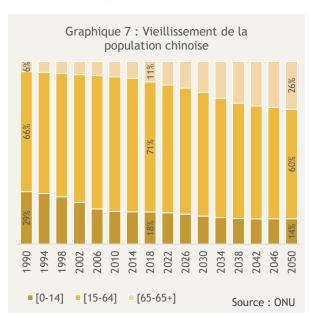
#### Chine: « A qui sait attendre, le temps ouvre ses portes »

#### Pleins pouvoirs à la croissance

Après avoir enregistré en 2016 la plus faible croissance économique depuis plus d'un quart de siècle (avec « seulement » 6,7%), le Bureau national des statistiques a annoncé que le PIB avait progressé de 6,9% l'an dernier<sup>13</sup>. Bien que modeste, il s'agit de la première accélération de la croissance de l'Empire du Milieu depuis 2010. La croissance a été tirée par les investissements dans l'immobilier et les dépenses d'infrastructure. Le recours au crédit a également permis de stimuler la consommation, et notamment les achats en ligne (les ventes de détail ont augmenté de 10,2% sur l'année 2017, se rapprochant d'un montant total annuel de 1 000 milliards de dollars). Le pays a par ailleurs reconduit un objectif de croissance économique « d'environ 6,5% » pour 2018 alors que le régime vise un mode de développement « durable » et plus équilibré afin de juguler les risques financiers et environnementaux - entre autres. Dans le sillage du plan « China Manufacturing 2025 », Pékin souhaite se spécialiser davantage dans les nouvelles technologies (y compris « vertes ») et les exportations à valeur ajoutée au détriment d'industries lourdes « vulnérables », dans un contexte marqué par de sévères surcapacités. En 10 ans, le poids du secteur tertiaire dans la valeur ajoutée est passé de 43% à 52%, et celui du secteur secondaire de 47% à 41% (Graphique 6).

En outre, le pays pourrait voir sa croissance potentielle progressivement rongée par un vieillissement de sa population (Graphique 7), même si son sentier de développement économique n'est pas comparable à celui des pays développés concernés par le phénomène, avec un PIB par habitant en 2016 inférieur de 85,9% à celui des Etats-Unis, de 79,1% du Japon et de 74,8% de l'Union européenne.





#### Balance commerciale : le poids des Etats-Unis

La balance commerciale de la Chine était positive à hauteur de 422,5 milliards de dollars en 2017 (soit 3,3% du PIB). Les Etats Unis à eux seuls ont représenté 65,3% de ce surplus. En excluant le solde des échanges de services, le surplus commercial des biens de la Chine sur les Etats-Unis culminait à 375,2 milliards de dollars en 2017, soit 46,3% du déficit commercial des biens américain.

A terme, il est possible que l'appréciation réelle du taux de change du yuan combiné à la (possible) montée du protectionnisme américain puisse peser sur la croissance des exportations. En effet, le Président

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>Preliminary Accounting Results of GDP for the Fourth Quarter and the Whole Year of 2017 (http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201801/t20180125\_1577202.html).

américain a signé un décret imposant des tarifs douaniers à hauteur de 60 milliards de dollars pour les produits chinois importés aux Etats-Unis. La Maison-Blanche souhaite également imposer des restrictions à la Chine en matière d'acquisitions et de transferts de technologies. Comment se matérialiseront concrètement ces mesures, suite aux menaces de sanctions réciproques de la Chine ? La question reste ouverte. En outre, Emmanuel Macron a appelé la Chine à ouvrir davantage ses frontières aux entreprises européennes afin de mieux respecter le principe de réciprocité des échanges commerciaux. Ces tensions commerciales ne sont sans doute pas étrangères à la volonté des autorités chinoises de renforcer le marché intérieur, le secteur des services et de laisser s'apprécier leur devise au fil du temps<sup>14</sup>.

#### Stratégie industrielle: « menace pour l'Occident » ou « remake du Japon des années 1980 » ? 15

La stratégie industrielle chinoise peut se décliner en trois piliers : gagner des parts de marchés pour les exportations chinoises (à l'aide parfois de subventions et de « dumping »), rattraper l'écart technologique (en exigeant le transfert de technologies et en investissant massivement dans ce domaine) et capter les actifs étrangers afin de contribuer au développement « par le biais de la croissance externe de ses champions nationaux ». En conséquence, les industries et gouvernements occidentaux devraient intensifier (voire unir) leurs efforts afin de créer « les conditions d'un échange équitable ».

#### Dettes: « la Chine est-elle différente? 16 »

De 2012 au second semestre 2017, la dette des ménages est passée de 30% à 47% du PIB, celle des sociétés non financières de 131% à 163% du PIB et celle du gouvernement de 34% à 46% du PIB. Plus récemment, un transfert de dettes des entreprises vers l'Etat et les ménages s'observe, même si cet horizon de cinq années souligne un phénomène général de recours accru à l'endettement. L'ensemble de la dette était de 256% du PIB à la moitié de l'année 2017, contre 195% du PIB en 2012<sup>17</sup>. La moyenne des pays du G20 se situait au même moment à 244% du PIB milieu 2017 contre 228% en 2012. La forte croissance de la production chinoise après la crise financière mondiale de 2008 a notamment été soutenue par l'essor du crédit.

#### Gare à l'atterrissage!

Afin d'éviter un « atterrissage brutal » de l'économie, les autorités chinoises mènent des politiques qu'elles qualifient de « prudentes et neutres ». D'une part, la politique monétaire paraît accommodante, avec un objectif de croissance monétaire élevée de 12% en 2017 (avec une inflation de 1,6% en 2017) et d'autre part le gouvernement maintient un budget expansionniste<sup>18</sup>. Ainsi, l'objectif de déficit public, précédemment annoncé à 3% du PIB, devrait être dépassé à la faveur d'une forte croissance des investissements<sup>19</sup>.

#### Fontaine de jouvence

Le Parlement chinois a validé l'abolition de la limite des mandats présidentiels en mars dernier, réunissant 2958 voix pour, 2 contre et 3 abstentions. Xi Jinping, âgé de 64 ans, va pouvoir se maintenir à la tête de l'Etat après le terme prévu de 2023, soit l'issue du deuxième mandat qu'il va prochainement commencer.

 $<sup>^{14}</sup>$ IDEA, 2017, Avis Annuel, *Monde du partage ou partage du monde*.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Sarah Guillou, 2018, *Doit-on s'inquiéter de la stratégie industrielle de la Chine*, OFCE

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Sally Chen, Joong Shik Kang, 2018, « Credit Booms-Is China Different? », IMF Working Paper

<sup>17</sup> https://www.bis.org/statistics/tables\_f.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> FMI, Juillet 2017, « Une reprise qui s'affermit », Perspectives de l'économie mondiale

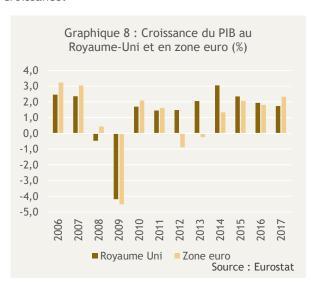
<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/Pays/chine.

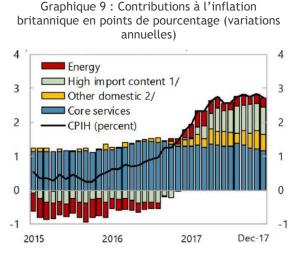
#### Royaume-Uni: My goodness, is the Kingdom still united?

#### Refroidissement de la croissance et hausse de l'inflation

La croissance s'est élevée à 1,7% en 2017 contre 1,9% en 2016 selon l'Office des statistiques nationales. Ce taux n'avait pas été si faible depuis 2012, année depuis laquelle il avait toujours largement dépassé la croissance de la zone euro (Graphique 8). Le secteur tertiaire a contribué à stimuler la croissance bien que les investissements des entreprises aient reculé. L'économie britannique dépend fortement des dépenses de consommation, mais les derniers chiffres signalent à cet égard une plus grande réticence des consommateurs en raison de la hausse des prix déclenchée par la dépréciation de la livre suite au vote du Brexit (Graphique 9), ayant fait pression sur les salaires réels. Le FMI prévoit malgré tout une croissance de 1,8% en 2018 et 2019.

L'indice des prix à la consommation a cru de 2,7% en 2017. La « Bank of England » a annoncé une éventuelle remontée des taux d'intérêt plus rapide que prévue, afin de respecter l'objectif des 2% en deux ans plutôt que trois. Les taux de la banque centrale avaient été remontés en novembre dernier de 0,25% à 0,5% pour la première fois en dix ans, attente justifiée par le soutien à l'économie après l'incertitude galopante du vote du « Brexit ». Ils devraient atteindre 1% à la fin de l'année. Cette nouvelle ère de normalisation permettra d'alléger le bilan de la Banque et d'éviter une inflation trop importante qui pénalise la consommation, mais présente un risque de frein à l'activité dans un contexte de ralentissement de la croissance.





Source: FMI

#### Plein emploi en trompe-l'œil?

Au plus bas depuis 40 ans, le taux de chômage au Royaume-Uni s'est stabilisé à 4,4%<sup>20</sup> en fin d'année 2017. En revanche, « il y a eu une augmentation du nombre de personnes qui ne travaillent pas et qui ne cherchent pas d'emplois ». De plus, le taux de sous-emploi mesuré par l'Office national des statistiques (ONS) serait de 8% en 2017 contre 8,4% en 2016. « Parallèlement, le nombre de postes vacants continue d'augmenter, atteignant un nouveau record », toujours selon l'ONS.

#### Dettes des ménages et stabilité financière

La forte croissance de la dette des ménages, associée à la stagnation de leurs revenus constitue un risque pour la stabilité financière pour le Royaume-Uni. La dette des ménages a augmenté progressivement,

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/february2018.

atteignant 140% de leur revenu disponible<sup>21</sup>. L'exposition des banques aux prêts à la consommation est en hausse et le taux de défaut sur ces prêts a été 10 fois supérieur à ceux des prêts immobiliers au cours de la dernière décennie. En septembre dernier, la banque centrale annonçait que les établissements de crédits (hors crédits immobiliers) pourraient annoncer une perte de 30 milliards de livres si les taux d'intérêt et le chômage augmentaient brusquement. En octobre dernier, l'agence de notation Standards & Poor's signalait que le crédit à la consommation (marché automobile et cartes de crédit) avait grimpé à plus de 200 milliards de livres (159,6 milliards en 2012). La dette étudiante représentait quant à elle un peu plus de 100 milliards de livres en 2017 (46,9 milliards en 2012) tandis que la dette des ménages pour les crédits hypothécaires se chiffrait à 1 330 milliards de livres en 2017 contre 1206,9 milliards en 2012.

#### Marché immobilier en surchauffe ?

Afin de tenter d'enrayer l'envolée des prix et des loyers sur un marché immobilier qui semble « cassé » selon les dires de Theresa May, le gouvernement a présenté un livre blanc sur l'immobilier<sup>22</sup>. Depuis 1998, le ratio du prix moyen d'un logement par rapport au revenu annuel des ménages a doublé, passant de 3,5 à 7. A Londres, celui-ci dépasse désormais 10. Dans les années 1990, un couple accédant à la propriété ayant un revenu faible à moyen et économisant 5% de leur salaire chaque mois avait assez d'économies pour apporter la garantie d'un dépôt de taille moyenne après 3 ans. Aujourd'hui, il leur faudrait 24 ans. Le taux de propriétaires pour les catégories sociales les plus vulnérables est passé de 59% à 37% en 10 ans chez les 25-34 ans. Pour les logements privés, les loyers dépassent en moyenne la moitié des revenus du ménage. La BOE a révélé fin 2017 que les pertes sur les prêts hypothécaires atteindraient 17 milliards de livres en cas de choc économique grave.

#### **Brexit**

Un compromis semble avoir été trouvé mi-mars 2018 entre Bruxelles et Londres pour les termes de la période post-Brexit qui durera jusqu'au 31 décembre 2020 afin d'éviter les conséquences d'une rupture brutale fin mars 2019. Les négociateurs en chef des deux parties<sup>23</sup> se sont mis d'accord sur deux points fondamentaux : les droits des citoyens et les règlements financiers. En revanche, la question de l'Irlande, qui concerne la frontière entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, reste en suspens. Finalement, Londres ne participera plus aux prises de décisions<sup>24</sup> de l'UE lors de la période de transition mais devra en appliquer les règles. Le Royaume-Uni conservera en revanche « tous les bénéfices du marché unique et de l'union douanière » selon Michel Barnier. Xavier Bettel a profité de sa visite d'Etat en France pour convaincre l'Union européenne d'inclure les services financiers dans un futur accord.

Michel Barnier a toutefois veillé à rappeler que la transition serait définitive lorsque les deux parties se seraient mises d'accord sur tous les autres points « du divorce », au plus tard en octobre 2018. Pour rappel, une étude<sup>25</sup> du cabinet de conseil en économie de l'Université de Cambridge avait souligné que dans un scénario de « non deal », le secteur le plus frappé serait les services financiers avec une perte de 119 000 emplois dans tout le pays.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> http://www.oecd.org/eco/outlook/united-kingdom-economic-forecast-summary.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup>https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/590464/Fixing\_our\_broken\_housing\_mark et\_-print\_ready\_version.pdf.

<sup>23</sup> David Davis pour le Royaume-Uni et Michel Barnier pour l'Union européenne.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Le Royaume-Uni a renoncé à son « droit de véto » sur les lois que l'UE adopterait sur cette période de transition. Aussi, le pays continuera (jusqu'au 31/12/20) d'accéder au marché intérieur mais devra continuer de contribuer au budget européen. <sup>25</sup> https://www.london.gov.uk/sites/default/files/preparing\_for\_brexit\_final\_report.pdf.

#### Zone euro : Reprise €térogène ?

#### Du vent dans les voiles ?

L'année 2017 aura été un bon millésime pour la zone euro avec une croissance économique atteignant 2,5% du PIB. Cette performance, supérieure à celle de 2016 (1,7%), est la meilleure depuis 10 ans et permet de renouer avec le niveau de croissance d'avant-crise (2,2% en moyenne entre 2003 et 2017). Elle est le fruit d'une reprise du commerce international ainsi que d'une politique monétaire encore « ultra » accommodante (et vraisemblablement amenée à le rester, compte tenu de prévisions d'inflation qui restent modérées). Pour autant, des écarts relativement importants persistent entre les pays membres avec une croissance allant de 7,3% en Irlande à 1,5% en Italie. De plus, le « retard » accumulé en matière d'investissements, le retour seulement partiel au niveau de croissance potentiel de l'avant-crise, ou la situation toujours nuancée sur le marché du travail, nuancent encore le tableau de cette « reprise avancée » de la zone euro.

A la faveur de la progression des échanges internationaux en 2017, les exportations de la zone euro vers le reste du monde ont augmenté de 7,1%, les importations de 9,7% et le commerce intra-zone de 7,4%. L'investissement a également contribué à la croissance de la zone avec une progression de 3,2% mais reste, malgré quatre années de croissance consécutives, toujours en retrait par rapport à son niveau de 2007 (Graphique 10), en particulier dans le domaine de la construction. Enfin, la consommation finale a elle aussi progressé en 2017 (+1,5%). Par ailleurs, les indicateurs de climat des affaires se sont sensiblement améliorés au cours de l'année 2017, dessinant un « momentum » conjoncturel bienvenu dans la zone euro.

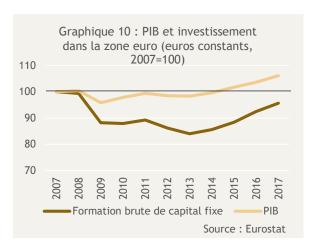
Malgré un léger reflux en 2017, la balance des paiements de la zone euro, excédentaire et en hausse constante depuis 2009 dégage un surplus de 3% du PIB (Graphique 11). Ce chiffre masque des écarts significatifs entre « le duo » des pays fortement excédentaires, Pays-Bas (9,1%) et Allemagne (7,8%), et les pays en déficit comme la France (-1,4%), la Lettonie (-1,2%) ou encore la Belgique (-1%). L'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont quant à eux connu un rétablissement « abrupt » de leur déficit à partir de 2012. A l'exception des évolutions dans ces pays « du Sud », peu de changements semblent pour l'heure s'opérer dans la convergence des balances courantes des Etats de l'Union Economique et Monétaire, malgré l'invitation récurrente des Institutions (FMI<sup>26</sup>, Commission) à plus d'équilibre adressée aux pays « excessivement » excédentaires comme déficitaires. Des moteurs de cohésion sur le plan macroéconomique restent - décidément - encore à inventer.

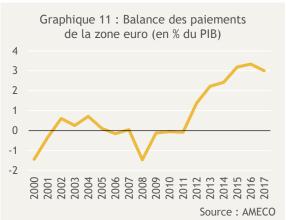
Dans son « paquet d'hiver » livré en mars, la Commission a en outre estimé que trois Etats membres (dont deux membres de la zone euro), Chypre, la Croatie et l'Italie, présentaient des déséquilibres économiques excessifs<sup>27</sup>.

http://europa.eu/rapid/press-release\_IP-18-1341\_fr.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> "Germany should embrace a set of coordinated fiscal and structural policies to safeguard its strengths and address remaining challenges, including reducing external imbalances".

<sup>(</sup>https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/07/Germany-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45048; https://www.reuters.com/article/us-germany-current-account-imf/big-trade-surpluses-help-fuel-protectionism-imf-boss-tells-germany-idUSKBN1F72U6).

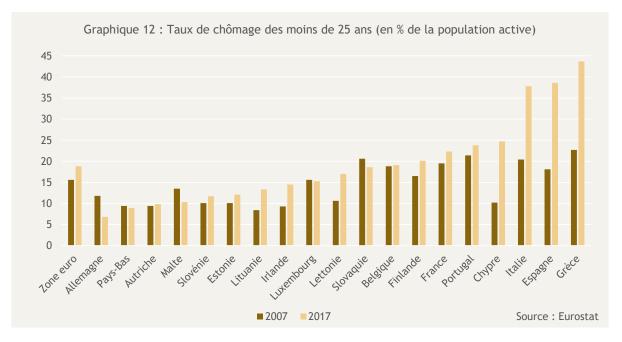




#### Un point de chômage « perdu » en 2017, mais un niveau de sous-emploi toujours élevé

Le taux de chômage de la zone euro s'est établi à 8,7% fin 2017, en baisse par rapport au taux de 9,7% un an plus tôt. Il s'agit du niveau le plus faible enregistré dans la zone euro depuis janvier 2009 mais de grandes disparités subsistent entre les pays : si Malte et l'Allemagne affichent des taux très bas (3,6%), la Grèce (20,7%) et l'Espagne (16,4%) demeurent face à un défi social, bien qu'ils aient enregistré les reflux les plus marqués avec le Portugal. Sur un an, le taux de chômage a toutefois baissé dans tous les Etats membres, à l'exception de la Finlande où il est demeuré inchangé à 8,7%. Selon la Commission européenne, 5,5 millions d'emplois ont été créés entre le troisième trimestre 2014 et le second de 2017 dans la zone euro<sup>28</sup> dont environ 2,8 millions en 2017<sup>29</sup>.

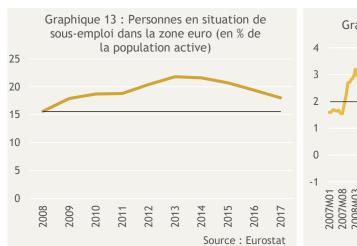
Cette amélioration ne doit cependant pas masquer certains points de vigilance qui sont toujours d'actualité. Parmi eux, le taux de chômage des jeunes (Graphique 12), qui reste à la fois supérieur à celui de l'ensemble de la population active (18,8% contre 8,7%) et à celui qu'il affichait en 2007 (15,6%). Une fois n'est pas coutume, la zone euro affiche de substantiels écarts entre les pays (de 6,8% en Allemagne à 43,7% en Grèce). Il n'a baissé par rapport à son niveau d'avant crise que dans cinq pays (Allemagne, Pays-Bas, Malte, Luxembourg et Slovaquie).

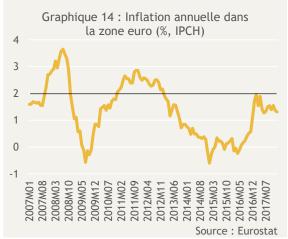


https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-690\_fr\_0.pdf

http://economic-research.bnpparibas.com/Views/DisplayPublication.aspx?type=document&ldPdf=30549

En outre, la bonne orientation du marché du travail et l'avancement dans la reprise n'ont pour l'heure eu qu'un impact limité sur les salaires de la zone euro, qui ont cru moins rapidement que lors de la reprise de 2010-2011. Entre les troisièmes trimestres 2016 et 2017, les hausses les plus importantes des coûts horaires nominaux de la main-d'œuvre ont été observées en Estonie (8,6%), en Lituanie (7,9%) et en Slovaquie (7,3%) tandis que les baisses les plus importantes ont été relevées en Finlande (-3%) et au Portugal (-1,1%). Cette modération salariale pourrait en partie résulter du niveau toujours élevé de sous-emploi. Selon Eurostat, il concernerait en effet environ 18% de la population active dans la zone euro, toujours au-dessus de son niveau d'avant crise<sup>30</sup> (15,6%) (Graphique 13).





#### « Zone cherche inflation à tout prix »

L'année 2017 aura été marquée par le retour d'un niveau d'inflation nettement supérieur à celui de 2016 (respectivement 1,5% et 0,2%) (Graphique 14). Pour autant, Mario Draghi a annoncé le 8 mars dernier que les taux d'intérêt des opérations principales de refinancement (0%) de facilité de prêt marginal et de dépôt, respectivement à 0,25% et -0,40%, demeureraient inchangés et que le rythme des rachats de dettes publiques et privées, à hauteur de 30 milliards d'euros par mois (contre 60 milliards jusqu'en octobre 2017) continuerait « jusqu'à fin septembre 2018 ou au-delà, si nécessaire, et, en tout cas, jusqu'à ce que le conseil des gouverneurs observe un ajustement durable de l'évolution de l'inflation conforme à son objectif ». Cette « dépendance » de la croissance à la politique accommodante de la BCE ne manque pas de faire débat<sup>31</sup>.

#### Grignotage des dettes ?

Selon les données de la Banque des Règlements Internationaux<sup>32</sup>, la zone euro serait en voie de désendettement. Entre la fin des deuxièmes trimestres 2016 et 2017, la dette des ménages s'est (très légèrement) réduite de 58,5% à 58,1% du PIB, celle des entreprises non financières a reculé de 105,5% à 103,4% et celle des Etats de 90,9% à 89,1% (ce qui demeure nettement supérieur aux « 60% » des critères de convergence de Maastricht). Cet assainissement progressif peut également expliquer - pour partie - le faible niveau d'inflation. Au troisième trimestre 2017, le ratio déficit public/PIB de la zone euro se situait

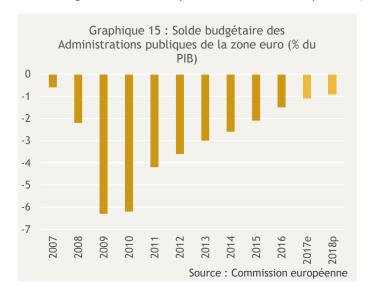
<sup>30</sup> Dans le sous-emploi, l'office statistique intègre le taux de chômage, la part des personnes ne cherchant pas de travail mais étant disponibles, celles cherchant un emploi mais n'étant pas disponible, ainsi que les salariés à temps partiel « sous-employés » (<a href="http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-">http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-</a>

explained/index.php/Underemployment\_and\_potential\_additional\_labour\_force\_statistics).

32 https://www.bis.org/statistics/tables\_f.pdf).

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup>Selon Benoît Coeuré (membre du directoire de la BCE), la croissance de la zone euro reste trop dépendante de la politique monétaire de la BCE appelant à ce que les mesures structurelles prennent le relais afin d'alimenter la croissance : « S'il n'y avait pas l'ensemble des mesures de la BCE, la croissance ne serait pas à 2,5% dans la zone euro, elle serait à 2% et l'inflation aussi serait à un demi-point de moins ». Il a pris soin d'ajouter qu'il « est très clair pour nous que les taux d'intérêt à court terme (...) ceux que la banque centrale contrôle, vont rester à des niveaux très bas bien au-delà de l'horizon de nos achats d'actifs » (https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ecb.mp180308.fr.html.

à 0,3% contre un niveau de 1% au premier et deuxième trimestres, confirmant la tendance générale de poursuite de la consolidation budgétaire conseillée par la Commission européenne (Graphique 15).



#### Entre grands projets et incendies politiques aux quatre coins de l'Europe...

Si l'Europe « économique » a du vent dans les voiles, l'Europe « politique » a été marquée par la poussée électorale de partis « populistes » en 2017 : aux Pays-Bas, le Parti pour la liberté est arrivé second aux élections législatives, mettant les autres partis en difficulté pour former un gouvernement (208 jours auront été nécessaires) ; en France, le Front National s'est de nouveau qualifié au second tour des élections présidentielles avant de se voir « barrer la route » par la République en Marche ; en Allemagne, l'AfD a fait son entrée au Bundestag et il aura fallu 161 jours (autre « record ») à Angela Merkel pour former un gouvernement ; en Autriche, le Parti populaire ÖVP a obtenu la majorité relative des sièges au Parlement mais a formé un gouvernement de coalition avec le Parti de la liberté FPÖ et en Italie, la Coalition de centre-droit formée de Forza Italia de Silvio Berlusconi, de la Ligue du Nord (mouvement régionaliste, anti-immigration et eurosceptique) et Fratelli d'Italia (nationaliste et conservateur) est arrivée en tête aux élections législatives tandis que le Mouvement 5 étoiles (populiste et anti-système) a atteint près du tiers des suffrages, augurant de longues discussions pour tenter de former une majorité gouvernementale.

Par ailleurs, en Espagne, les électeurs ont voté « oui » à 90,2% (avec un taux de participation de 42,4%) pour l'indépendance de la Catalogne. Le Sénat espagnol a suspendu l'autonomie du territoire mais la crise n'a pour l'heure pas trouvé d'issue dans un contexte où les élections anticipées catalanes ont permis aux partis indépendantistes de conserver la majorité absolue des sièges au Parlement catalan.

Dans ce contexte politique particulièrement complexe, l'élan insufflé par le Président français et les propositions formulées par la coalition allemande devront trouver un écho favorable, sans quoi les chantiers liés à la poursuite du processus d'intégration risquent de s'embourber. Dans une lettre faisant état d'un projet pour l'avenir de la zone euro, les ministres des finances de huit pays (dont l'Irlande, les Pays-Bas et la Finlande) s'agacent ouvertement du duopole mené par le couple franco-allemand<sup>33</sup>. La missive avance que les pays membres devraient avant tout se concentrer sur la mise en œuvre de réformes structurelles afin de respecter les règles budgétaires européennes plutôt que de promouvoir des changements au niveau européen. Difficile d'y voir un contexte propice aux évolutions institutionnelles.

#### L'état de l'Union

Lors de son discours sur l'état de l'Union 2017, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a annoncé son projet de créer une fonction de ministre européen de l'économie et des finances

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Le premier ministre néerlandais a déclaré : "It's not a French-German Europe" (<a href="https://www.cnbc.com/2018/03/09/why-populism-is-hurting-macron-plans-to-reform-the-euro-zone.html">https://www.cnbc.com/2018/03/09/why-populism-is-hurting-macron-plans-to-reform-the-euro-zone.html</a>).

notamment en charge de l'euro, mais aussi de la poursuite de l'intérêt économique général, du contrôle du respect des règles économiques, budgétaires et financières et qui aurait un droit de regard sur le budget européen global. Ses tâches et missions seraient donc multiples<sup>34</sup>.

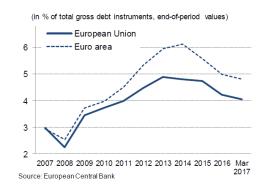
Les discussions sur le prochain budget de l'Union (après 2020) sont en cours. Si les écarts socio-économiques entre les pays sont souvent commentés, les différences de richesses entre les régions (hors Royaume-Uni, elles varient de 29% du PIB par habitant moyen de l'UE dans la région bulgare de Severozapaden à 257% dans la « région » de Luxembourg<sup>35</sup>) devraient aussi y être abordées comme l'un des défis pour renforcer la capacité des outils budgétaires de l'Union à transformer « l'intégration » en davantage de « cohésion ».

#### Vers l'achèvement de l'Union bancaire ?

Dans l'élan de sa communication pour parachever l'Union bancaire publiée fin 2017, la Commission a formulé au Conseil le 14 mars dernier une série de propositions pour accélérer la réduction de l'encours des prêts non performants dans le secteur bancaire<sup>36</sup>. Elle estime que le relèvement des garanties de couverture renforcée par les banques pour les pertes qu'elles pourraient subir, des possibilités de recouvrement extra judiciaire auprès des créanciers, le développement des marchés secondaires, ainsi qu'un plan détaillé non contraignant visant à aider les Etats membres qui le souhaitent à créer des « sociétés nationales de gestion de portefeuille » pourraient avoir des effets positifs sur la stabilité bancaire.

En outre, la Commission appelle le Parlement et les Etats à remettre « sur le métier » le projet « EDIS » (European Deposit Insurance Scheme). Proposé en 2015 et ne trouvant pas l'approbation de l'Allemagne, entre autres, en raison du risque jugé élevé pesant sur certaines banques du Sud, ce mécanisme viserait à garantir les dépôts bancaires à l'échelle de l'Union.

Les banques de la zone euro ont avancé sur la voie de l'assainissement de leurs bilans. En revanche, bien qu'en recul, les ratios de créances douteuses restaient supérieurs à 10% dans six pays membres<sup>37</sup> au premier trimestre de 2017. Ce stock « inquiète » le Conseil de supervision de la BCE<sup>38</sup>, qui estime que le taux de provisionnement des prêts douteux était en moyenne de 44% fin juin 2017.



Graphique 16 : Prêts non-performants en Europe

 $<sup>^{34} \ \</sup>underline{\text{https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european-finance-minister-factsheet\_fr.pdf.}$ 

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> La nomenclature des régions européenne (niveau d'agrégation NUTS II) classe l'ensemble du Grand-duché dans la catégorie « région ». Le pays est donc du point de vue des politiques européennes à la fois un Etat membre et une région (http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8700661/1-28022018-BP-FR/3f290ceb-7bb7-4470-b288-f8331e61b841).

<sup>36</sup> http://europa.eu/rapid/press-release\_IP-18-1802\_fr.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Selon l'Autorité bancaire européenne, à la fin du second trimestre 2017, la Grèce est première du classement la plus touchée avec 46,5% de ratio de créances douteuses, puis Chypre (42,7%), le Portugal (17,6%), la Slovénie (13,3%), l'Italie (12%) et l'Irlande (11,7%). https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1981506/EBA+Dashboard+-+Q2+2017.pdf/a7736ea3-6054-4397-a2b7-d34493dbc168.

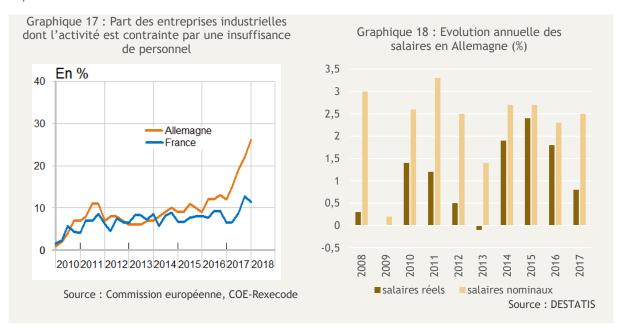
<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Dans une entrevue, Danièle Nouy (présidente du Conseil de supervision de la BCE) faisait part de son inquiétude s'agissant du montant total de créances douteuses (<a href="https://www.econostrum.info/La-BCE-inquiete-du-stock-de-creances-douteuses-detenues-par-les-banques-grecques\_a24139.html">https://www.econostrum.info/La-BCE-inquiete-du-stock-de-creances-douteuses-detenues-par-les-banques-grecques\_a24139.html</a>).

#### Allemagne: Gipfelstürmer?

La croissance s'accélère en Allemagne où elle a atteint 2,2% en 2017 contre 1,9% en 2016 selon DESTATIS. Il s'agit de la plus forte croissance du PIB depuis six ans avec une contribution positive de la consommation, du commerce extérieur et de la construction. Dans ce contexte favorable, le pays affiche un excédent budgétaire de 1,2% du PIB en 2017, soit une progression de 50% en valeur par rapport à 2016. Pour autant, la nouvelle « GroKo » en place depuis mars ne manque pas de défis, à commencer par l'utilisation des excédents budgétaires, alors que les secteurs les plus productifs commencent à « distribuer » les fruits de la croissance en augmentant les salaires et que les écarts entre branches, mais aussi entre Länder, demeurent notables. Elle devra également mener à bien l'intégration sociale et économique des réfugiés à la fois dans un contexte politique marqué par la poussée électorale « eurosceptique » et dans un « momentum » économique marqué par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée (« Fachkräftemangel »).

#### Tensions sur l'appareil productif allemand sur le court terme...

Le taux de chômage est au plus bas depuis la réunification du pays. Il est passé de 8,5% il y a dix ans à 3,8% en 2017<sup>39</sup>, mais continue d'être marqué par de fortes inégalités géographiques. En Bavière et dans le Bade-Wurtemberg, le taux de chômage indiquent un quasi plein emploi tandis qu'il se rapproche des 10% dans les villes-Etats de Berlin et Brême. L'Agence pour l'emploi observe également une « tension et des pénuries récurrentes dans des professions techniques particulières, dans les métiers de la construction ainsi que dans ceux de la santé et des soins à la personne ». La part des entreprises contraintes par une insuffisance de personnel a fortement cru en 2017, atteignant 31% dans les services et 27% dans l'industrie (Graphique 17).



Si la première décennie des années 2000 a été marquée par une modération salariale, les tensions sur le marché du travail ont mis aujourd'hui la balle dans le camp salarial. Le syndicat IG Metall a en effet obtenu une revalorisation salariale de 4,3% et des mesures de flexibilité pour les 3,9 millions d'employés de la métallurgie (représentant 8,8% de l'emploi en Allemagne). C'est désormais au tour du syndicat Verdi de demander une augmentation de 6% pour les 2,6 millions de fonctionnaires des communes et de l'État fédéral. L'introduction du salaire minimum en 2015 a également marqué cette évolution de contexte. En 2017, les salaires réels n'auraient progressé que de 0,8% selon DESTATIS, contre une hausse de 1,8% en

-

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Données DESTATIS, taux de chômage au sens de l'OIT.

2016, en raison d'une « poussée » de l'inflation (qui s'est établie à 1,8%). Ces évolutions seront-elles de nature à satisfaire la BCE dans sa quête de retour à l'inflation ? ... et plus largement des équilibres de compétitivité-prix dans la zone euro ?

Par ailleurs, des augmentations de prix significatives de l'immobilier résidentiel sont enregistrées dans les principales villes allemandes<sup>40</sup>. La forte croissance de la population et de l'emploi dans certaines métropoles ainsi qu'une baisse du taux de chômage stimulent la demande tandis que l'élasticité de l'offre reste faible.

#### ... mais aussi sur le moyen terme ?

Malgré l'apport démographique conséquent de la vague migratoire récente, une baisse de la population en âge de travailler pourrait intervenir dès 2020 et de la population totale à partir de 2022. Dans le contexte de forte utilisation des capacités productives (capital et travail<sup>41</sup>), cette évolution pourrait représenter un vrai handicap pour la croissance potentielle allemande.

#### Balances excédentaires

Sur le plan commercial, l'Allemagne a enregistré en 2017 un excédent de 244,9 milliards d'euros, en légère baisse sur un an (-1,6%) pour la première fois en 8 ans après avoir atteint un record historique en 2016. Les exportations de biens allemands ont crû de 7% au sein de la zone euro, de 5,1% dans les autres pays européens et de 6,4% pour les exportations hors UE. Présentant un surplus de 50,5 milliards d'euros en 2017, avec un montant total d'exportations avoisinant les 112 milliards d'euros, l'Allemagne est tenue en haleine par les tensions commerciales ravivées par les velléités américaines<sup>42</sup> d'introduire des droits de douane, et par les conditions de la matérialisation du « Brexit<sup>43</sup> ».

La balance courante allemande, qui souligne notamment le « rapport de force » entre l'épargne et l'investissement d'un pays, encore légèrement déficitaire en 2000 a atteint un excédent de 261 milliards d'euros en 2016, soit plus de 8% du PIB. Pour la Commission européenne, un excédent courant supérieur à 6%<sup>44</sup> du PIB sur une moyenne de 3 ans menace la stabilité économique de la zone euro, poussant Bruxelles à placer l'Allemagne sur la liste des pays à « déséquilibre(s) économique(s) ». La modération salariale intervenue au courant des années 2000, l'amélioration constante de la balance commerciale, le vieillissement de la population<sup>45</sup> ainsi qu'une politique budgétaire plus restrictive que celle de ses partenaires pourraient expliquer un tel surplus. Selon l'Institut DIW, « le problème de l'Allemagne n'est pas que ses exportations sont trop fortes mais que ses importations sont trop faibles ». La demande ne serait pas assez stimulée et la politique d'investissement pas assez soutenue<sup>46</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Berlin, Düsseldorf, Francfort, Hambourg, Munich et Stuttgart sont concernées (Jochen Möbert, 2018, « The German housing market in 2018 », Deutsche Bank Research).

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Le taux d'utilisation des capacités de production dépasse de 5 points sa moyenne de long terme dans l'industrie, et le taux de chômage se rapproche progressivement de celui de plein emploi.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Les Etats-Unis sont le premier partenaire commercial de l'Allemagne.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> La Grande-Bretagne était le deuxième partenaire de l'Allemagne en termes d'excédents (47,2 milliards d'euros) avec des exportations de l'ordre de 84,4 milliards d'euros en 2017.

<sup>44</sup> https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\_import/ip039\_en\_2.pdf (Page 40).

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Le vieillissement de la population peut avoir un impact sur le taux d'épargne brut des ménages qui est en Allemagne de 17,1% contre 12,3% en moyenne dans la zone euro.

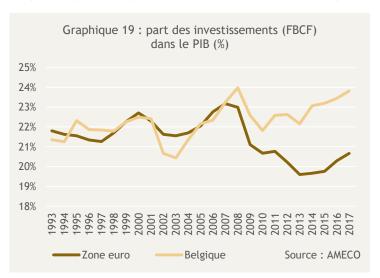
<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> « La marge de manœuvre budgétaire devrait être consacrée à des initiatives qui renforcent le potentiel de croissance, telles que l'investissement dans les infrastructures physiques et numériques, la prise en charge de l'enfance, l'intégration des réfugiés et l'allègement des charges fiscales sur le travail » (Article IV du FMI).

#### Belgique: Pierre qui roule....

L'activité économique belge connaît un regain de dynamisme. La croissance du PIB réel devrait atteindre 1,7% en 2017 (soit la plus forte en six ans), contre 1,5% en 2016, et 1,8% cette année selon la Commission européenne. Ceci est le résultat d'une amélioration de la demande intérieure, plus particulièrement de la consommation privée et de l'investissement. Bien qu'en deçà de la zone euro, la croissance a été plus forte et rapide qu'attendue par l'Institut des Comptes nationaux contribuant au rebond de l'emploi, à l'augmentation des recettes fiscales ainsi qu'à une diminution des dépenses d'allocations de chômage.

La contribution de l'investissement privé à la croissance serait encore plus significative en 2018, confirmant le rebond amorcé depuis 2013 en la matière (Graphique 19). Les investissements des ménages resteraient sensiblement stables, avec une hausse modérée des taux d'intérêts. Les sociétés non financières seraient appelées à accroître leur niveau d'investissement, déjà élevé, grâce à des conditions de financement très favorables, à des réserves de liquidités importantes et à des taux d'utilisation des capacités de production élevés. L'investissement public<sup>47</sup> en 2018 devrait également être stimulé par de grands travaux d'infrastructures et des dépenses de défense.

Les premières estimations de l'Institut des Comptes nationaux font état d'un déficit de la balance commerciale belge de 4 milliards d'euros en 2017, soit un résultat équivalent à l'année précédente. Les exportations (+7,6%) tout comme les importations (+7,4%) sont en hausse en cette période de dynamisme généralisé. La hausse du prix du pétrole a pénalisé les bons résultats des onze premiers mois.

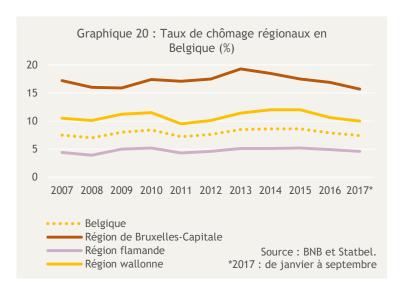


#### Marché du travail : la Belgique voit double

Le taux de chômage national en 2017 était de 7,3% (soit une baisse de 0,5 point en un an), comparé aux 9,1% de la zone euro ou aux 7,8% de l'Union européenne. L'amélioration de la situation a entraîné une chute des dépenses d'indemnisation de chômage de 1,6 milliards d'euros en cinq ans. Néanmoins, de grandes disparités régionales persistent. En 2017, la région flamande affichait un taux de chômage de 4,6%, la région wallonne de 10% et la région de Bruxelles-capitale de 15,7% (Graphique 20). Face à cette situation, le ministre flamand de l'emploi a dit compter sur les travailleurs wallons pour combler le manque de personnel en Flandre même au prix de l'abandon des exigences de langue « dans tous les secteurs et dans toute la région le long de la frontière linguistique ». Cet appel suffira-t-il à résoudre le « spatial mismatch » du marché du travail belge ?

-

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Le pacte d'investissements publics du Premier ministre belge Charles Michel s'élève à 9 milliards d'euros d'ici à 2020 pour plusieurs axes stratégiques : sécurité, mobilité, énergie, numérique, hôpitaux, infrastructures et enseignement.



#### La pression de la dette

Ces évolutions conjoncturelles positives couplées aux réformes structurelles importantes que la Belgique a mises en œuvre ces dernières années (réformes des pensions, suspension temporaire de l'indexation des salaires et réduction de la pression fiscale sur les revenus du travail lors du *tax shift*<sup>48</sup>), aux importantes économies opérées grâce à la baisse des taux d'intérêts et à une contribution plus faible que prévue au budget de l'Union Européenne, ont permis de réduire de plus de moitié le déficit budgétaire en un an (de 2,5% en 2016 à environ 1,2% du PIB en 2017, selon la Banque Nationale de Belgique (BNB)). Il s'agit du plus faible déficit budgétaire en neuf ans pour le pays. Néanmoins, la BNB s'attend à une ré-augmentation de celui-ci à politique inchangée (1,3% en 2018 et 1,5% du PIB en 2019).

La dette publique belge reste quant à elle élevée, à 106% du PIB à la fin du deuxième trimestre de 2017. La dette privée est en augmentation continue depuis 2013, passant de 205,9% du PIB à 223,2% du PIB mi 2017, au-dessus de la limite de 133% fixée par la Commission européenne. La croissance du taux d'endettement des ménages belges est en partie due à l'augmentation des prix de l'immobilier. A ce propos, la BNB a récemment proposé d'augmenter les exigences de fonds propres<sup>49</sup> fondées sur les risques pour les portefeuilles de prêts hypothécaires afin d'apporter une meilleure garantie financière dans le secteur des prêts aux logements.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> « Le « tax shift » consiste à faire glisser une partie de la charge de la fiscalité qui pèse actuellement sur les revenus du travail vers d'autres postes comme, par exemple, les revenus du capital, les revenus immobiliers, la consommation, la pollution, etc... » d'après l'UCM (organisation patronale francophone).

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Ces éléments de vulnérabilité ont également été relevés par le Comité européen du risque systémique (European Systemic Risk Board - ESRB) dans son analyse des risques des marchés immobiliers européens en novembre 2016. Cette analyse a donné lieu à un avertissement de l'ESRB à l'encontre de 8 pays de l'Union européenne, dont la Belgique.

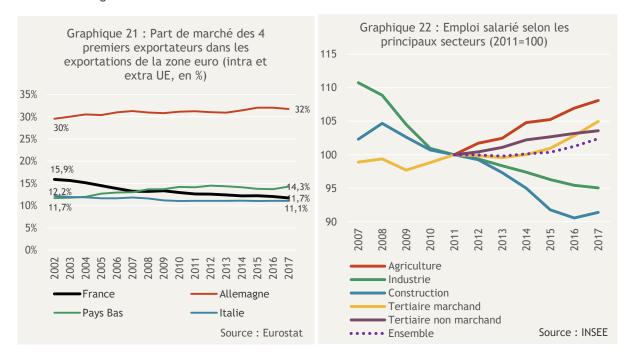
#### France: « Jupiter et les Tonnerres »50

La croissance française a été de 2% en 2017, en nette progression par rapport à son niveau de 2016 (1,1%). La plupart des moteurs sont au vert. Les investissements des entreprises non financières ont progressé de 4,4%, ceux des ménages 5,4% et les dépenses de consommation des ménages et des administrations publiques ont augmenté respectivement de 1,3% et 1,6% en 2017. Les niveaux de production progressent de 2,4%, notamment dans l'industrie manufacturière (2%), la construction (2,6%) et les services marchands (2,8%) et dans une moindre mesure dans les services non marchands (1,4%). Selon l'OCDE, la confiance des consommateurs a pratiquement retrouvé son niveau d'avant crise et celle des entreprises celui de 2011.

#### Les exportations progressent, mais...

Les exportations de biens ont augmenté de 4,5%, s'établissant à 473,2 milliards d'euros. Elles se caractérisent par une reprise des valeurs des biens intermédiaires, des ventes de véhicules et dans l'agroalimentaire mais par un repli des ventes dans l'aéronautique après les records des années passées. Les importations, tirées par la consommation des ménages mais aussi les consommations intermédiaires (avec également un renchérissement des prix de l'énergie), ont progressé de 6,8% à 535,5 milliards d'euros en 2017. La balance commerciale des biens présente donc un solde négatif de -62,3 milliards, en dégradation de -28,8% par rapport à 2016.

La part de la France dans les exportations de biens dans la zone euro ne cesse de s'éroder (Graphique 21) illustrant une forme de perte de compétitivité (prix et hors prix) du tissu productif national où 100 exportateurs représentent 40% des exportations, contre 35% il y a dix ans. Ce déclassement interroge l'efficacité à court terme des politiques de réduction de coût du travail intervenues sous le précédent quinquennat. En revanche d'après l'Insee, les sociétés françaises ont renforcé leurs marges, ce qui a contribué à augmenter sensiblement leurs investissements.



#### L'inversion de la courbe du chômage est (enfin) là

Fin 2017, le taux de chômage en France s'établissait à 8,9% de la population active (8,6% pour la France métropolitaine), soit son plus bas niveau depuis début 2009. Il est en diminution pour toutes les tranches d'âge et plus particulièrement pour les jeunes, même si leur taux de chômage demeure élevé (22%, contre

28

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Il s'agit du titre d'une fable de Jean de la Fontaine.

19% dans la zone euro). Le taux de chômage de longue durée diminue également (de 0,7 point par rapport à l'année dernière). Au total, 280.000 emplois salariés (dont 89 000 dans l'intérim) ont été créés en 2017, soit une hausse de 1,1%. L'emploi salarié accélère davantage dans le secteur privé (1,4%) que dans le secteur public (0,2%). Les secteurs de l'agriculture (1,1%), de la construction (0,9%), du tertiaire marchand (2,1%) et non marchand (0,4%) ont également contribué à la reprise de l'emploi. En revanche, le secteur de l'industrie a souffert de la destruction nette de 12 000 postes en un an, poursuivant une tendance négative entamée depuis plusieurs années (Graphique 22). En outre, selon l'APEC<sup>51</sup>, le nombre d'embauches de cadres en 2018 pourraient être compris entre 248 000 et 271 000, soit une progression de 13% par rapport à 2017.

#### Du mieux pour les finances publiques ?

Le déficit budgétaire serait repassé en 2017 sous la barre des 3% (2,6%), une première depuis 2007. En revanche, la dette publique serait de 97% du PIB. La France reste dans le groupe des pays connaissant des « déséquilibres économiques » selon le « paquet d'hiver » 2018 de la Commission européenne.

#### Les réformes sont-elles « en marche » ?

Le nouveau gouvernement a prévu de diminuer la part des dépenses publiques dans le PIB à hauteur de 3 points de pourcentage au cours des cinq prochaines années afin de financer les conditions d'un allègement de la fiscalité. Le taux d'imposition des sociétés, actuellement de 33,1/3% devrait baisser graduellement jusqu'à 25% d'ici la fin du mandat d'Emmanuel Macron (2022)<sup>52</sup>. En 2017, il a également introduit (par ordonnances) une modification du Code du travail qui pourrait accentuer la modération salariale et encourager les actifs à une plus grande mobilité professionnelle. En 2018, cette réforme sera complétée par une remise à plat du système de la formation professionnelle. En marche vers la « flexisécurité à la française »?

De surcroît, il est prévu d'alléger les prélèvements sur les revenus du capital, l'impôt sur la fortune ainsi que de supprimer taxe d'habitation. En outre, le gouvernement souhaite rendre la croissance « plus verte » et renforcer la politique de prévention sanitaire en augmentant les taxes sur l'énergie et le tabac. Il a également abaissé les allocations pour les logements aux locataires (APL), augmenté la contribution sociale généralisée (CSG), et entrepris de réformer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au profit d'allégement de charges patronales et souhaite rehausser certaines aides sociales (comme par exemple l'allocation aux adultes handicapés et la prime d'activité). D'autres grands chantiers attendent le Président Macron comme la fusion des régimes de retraite, les infrastructures du Grand Paris, l'amélioration du fonctionnement de l'Europe, la mise en place l'impôt à la source, la lutte contre le terrorisme, le renforcement du contrôle des chômeurs ou encore la réforme les institutions (via une réforme de la Constitution), de la SNCF et des universités, à suivre.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup>https://cadres.apec.fr/Emploi/Marche-Emploi/Les-Etudes-Apec/Les-etudes-Apec-par-annee/Etudes-Apec-

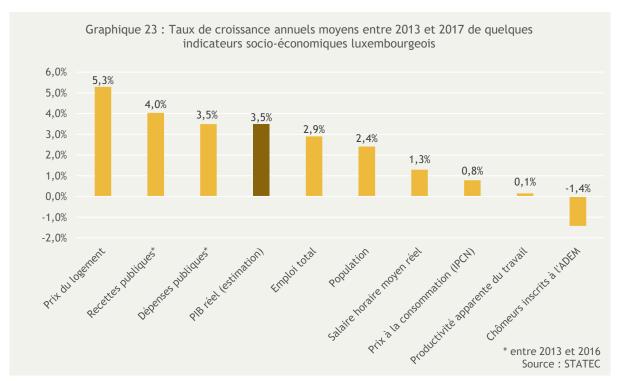
<sup>2018/</sup>Perspectives-de-lemploi-cadre-2018/Les-recrutements-de-cadres-pourraient-progresser-de-13--en-2018.

52 Loi de finances 2018, dont le texte définitif a été publié au Journal officiel du 31 décembre dernier : http://droitfinances.commentcamarche.com/faq/63433-loi-de-finances-2018-details-du-texte.

#### **LUXEMBOURG**

#### 2013-2017 : félicité économique ?

La législature qui s'achève se sera finalement écoulée sur une période de félicité économique, dont les trois principaux marqueurs sont une croissance économique annuelle moyenne de 3,5% (contre +1,2% pour la législature précédente, marquée par la crise), une amélioration de la situation sur le marché du travail (créations de 46.000 emplois<sup>53</sup> avec une dynamique positive dans tous les secteurs et un recul progressif du chômage<sup>54</sup>) comme de la situation des finances publiques (croissance des recettes publiques de 4% par an et des dépenses de 3,5%, hausse du taux d'investissement public).



#### Activité économique

Le Luxembourg a-t-il devant lui « trente glorieuses<sup>55</sup> » ? Difficile à prédire, mais force est de constater, pour en rester au présent, que le pays a retrouvé de belles couleurs en matière de croissance économique depuis maintenant au moins cinq années consécutives. Si les estimations de PIB ont été révisées à la baisse (rétrospectivement) pour les années 2015, 2016 et 2017 par le STATEC, il n'en demeure pas moins qu'entre 2013 et 2017, la croissance annuelle moyenne serait de 3,5%<sup>56</sup> (Graphique 24).

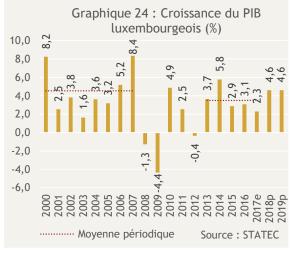
-

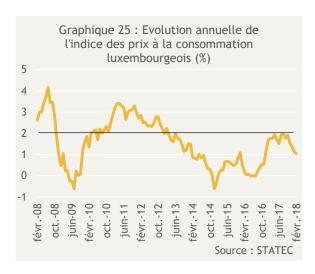
<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> L'emploi total a progressé de 2,9% par an en moyenne (dans le secteur marchand comme dans le secteur non-marchand), l'emploi frontalier de 3,5% par an et l'emploi résident de 2,4%.

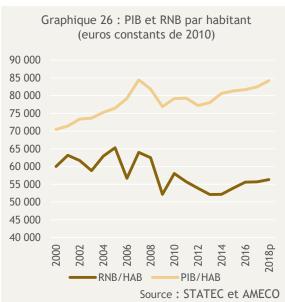
<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Le taux de chômage est passé de 7,1% à 5,6% entre fin 2013 et début 2018.

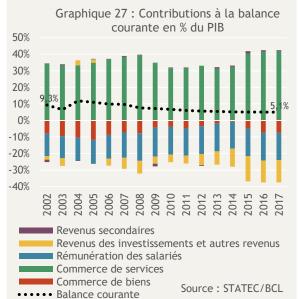
<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Michel-Edouard Ruben, Fondation IDEA asbl, Novembre 2016, Document de Travail, *Luxembourg 2045 : Les 30 glorieuses sont devant nous !*, Lien : <a href="http://www.fondation-idea.lu/2016/11/11/luxembourg-2045-30-glorieuses-devant/">http://www.fondation-idea.lu/2016/11/11/luxembourg-2045-30-glorieuses-devant/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Il faut également noter ici le caractère provisoire des données pour 2017, qui ne sont qu'une première estimation susceptible d'évoluer dans les prochains mois.









En 2017, c'est la valeur ajoutée brute du secteur des TIC qui affiche la plus forte progression avec une hausse (impressionnante) de 22%, suivie du commerce et des transports, puis de l'industrie. Si le secteur de la finance et des assurances affiche par ailleurs des indicateurs d'activité plutôt positifs (les investissements nets des organismes de placement collectif ont triplé en 2017 et leur valeur a été portée notamment par la hausse des marchés, les primes d'assurances ont progressé de plus de 13% sur l'année, l'emploi y a augmenté de 2,8%), une baisse de la valeur ajoutée brute du secteur de 3,3% est intervenue sur l'année 2017 selon les dernières données disponibles<sup>57</sup>.

Sous condition - principalement - d'une croissance de la zone euro supérieure à 2% et d'une poursuite de la dynamique positive des marchés boursiers, le STATEC prévoyait une croissance de 4,6% pour cette année et de 4,2% en 2019, avant la révision (à la baisse) des comptes nationaux en mars. Une telle performance supposerait néanmoins presque un doublement par rapport à la croissance de 2017 telle qu'elle est estimée à ce jour.

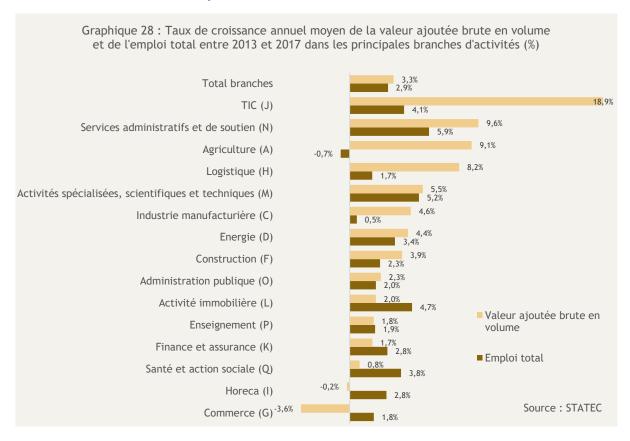
L'inflation est repartie à la hausse en 2017 (+1,7% pour l'IPCN en moyenne annuelle, contre 0,3% en 2016) sans pour autant atteindre des sommets (Graphique 25). Ainsi, une tranche indiciaire a été déclenchée au

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> STATEC, comptes nationaux publiés le 22 mars 2018 (basés sur les comptes trimestriels), <a href="http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/document.aspx?ReportId=13135&IF\_Language=fra&MainTheme=5&FldrName=2">http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/document.aspx?ReportId=13135&IF\_Language=fra&MainTheme=5&FldrName=2</a>.

1er janvier 2017 et la prochaine pourrait intervenir au troisième trimestre de cette année selon le STATEC. Les dépenses de consommation finale des ménages ont progressé de 2,3% en 2017 et la balance commerciale des biens du Luxembourg est restée déficitaire. Malgré une hausse des exportations de 6,4%, la progression des importations (+7,4%) a par ailleurs entraîné un creusement du déficit de 10%. Les Etats-Unis, qui avaient menacé en février d'instaurer des droits de douane sur l'acier et l'aluminium, représentent en moyenne 6% des exportations de métaux<sup>58</sup>, qui sont - de loin - le premier poste des exportations de biens du pays. En revanche, les échanges de services continuent à dégager un excédent significatif (17 milliards d'euros), maintenant la balance courante en excédent, bien qu'elle dessine une tendance à la baisse progressive, passant de près de 10% du PIB il y a dix ans à 5,1% en 2017. (Graphique 27).

#### Les TIC « premières de cordée » de la croissance

Entre 2013 et 2017, le taux de croissance annuel moyen de la valeur ajoutée de l'ensemble des branches de l'économie luxembourgeoise a été de 3,3% (Graphique 28). Sur cette période, le secteur des TIC a « surperformé » (+18,9% par an), à tel point qu'il dépasse désormais la barre des 10% de la valeur ajoutée totale<sup>59</sup>. En revanche, la progression de l'emploi, si elle est très soutenue (+4,1% par an) n'y est pas aussi « fulgurante ». Les services administratifs et de soutien (+9,6%), l'agriculture (+9,1%), et la logistique (+8,2%) affichent également des taux de croissance de leur valeur ajoutée nettement supérieurs à la moyenne. Plusieurs secteurs ont connu un redressement en comparaison de la période 2008-2012 comme l'industrie manufacturière et la construction. En revanche, les secteurs de « l'Horeca » et du commerce<sup>60</sup> affichent un recul de leur valeur ajoutée.



\_

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Données STATEC sur les quatre dernières années dans la branche « métaux communs et ouvrages en métaux ».

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> La hausse de la valeur ajoutée brute <u>en volume</u> pour ce secteur résulterait de la progression du chiffre d'affaires de plusieurs sociétés de la branche et d'une forte <u>baisse des prix de valeur ajoutée</u> (liée notamment à la baisse des prix des télécommunications), selon le STATEC. Ainsi, la valeur ajoutée brute <u>en valeur</u> n'y a progressé « que de » 9,6% par an (contre une hausse de 4,6% de la VAB sur l'ensemble des secteurs).

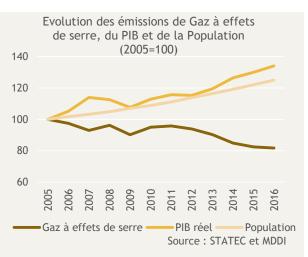
<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Il convient de noter que pour le secteur du commerce, le reclassement d'une société de ce secteur (G) active dans le commerce électronique vers celui des services aux entreprises (M-N) a eu un impact non-négligeable sur les chiffres qui deviennent difficilement interprétables.

#### Une croissance « partagée »?

Au Luxembourg, le PIB par habitant croît moins vite que le PIB total en raison de la forte augmentation de la population. Ainsi, entre 2013 et 2017, alors que la croissance « s'envolait » de 15%, le PIB par habitant augmentait de 5%. De plus, dans la mesure où les revenus de l'activité ainsi que les revenus de la propriété versés au « reste du monde » sont nettement supérieurs aux revenus perçus de l'étranger<sup>61</sup>, le Revenu National Brut (RNB) est inférieur d'environ 30% au PIB, et cet écart tend à se creuser au fil du temps (Graphique 26).

#### Encadré 1 : Une croissance moins « carbonée » ?

Sur la période 2005-2016, les émissions de gaz à effets de serre ont reculé de 18%, alors même que la population faisait un bond de 25% et que le PIB réel connaissait une expansion de 34%, dessinant une tendance de « décarbonisation » de l'économie luxembourgeoise. Néanmoins, la baisse des « exportations de carburants » explique plus de la moitié de l'amélioration sur cette période et la récente remontée des prix des produits pétroliers et le creusement des écarts de prix des carburants dans les pays voisins pourraient mettre à mal cette tendance<sup>62</sup>.



#### Marché du travail

#### Tous les grands secteurs participent à la hausse de l'emploi

2017 fut une nouvelle année record en matière de créations d'emploi depuis la dernière « crise » avec une hausse de 3,3% soit près de 14.000 emplois supplémentaires en un an (Graphique 29). L'augmentation du nombre de salariés frontaliers représente 51% de la hausse de l'emploi total, celle des salariés résidents 45% et celle des emplois non-salariés 4%. Le STATEC estime que le rythme de hausse de l'emploi devrait se maintenir peu ou prou au même niveau en 2018 (+3,2%).

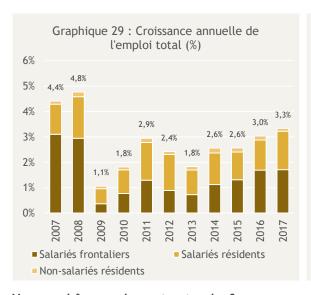
Les salariés frontaliers (183.500 personnes en moyenne annuelle) représentent 42% de l'emploi total et 45% de l'emploi salarié, contre respectivement 40% et 43% dix ans auparavant. A noter que la part des frontaliers dans l'emploi total a finalement progressé plus « modérément » sur la dernière décennie que sur la période d'avant crise, où elle était passée de 33% à 40%63.

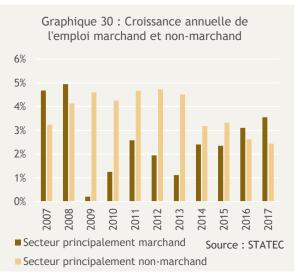
Depuis 2013, tous les grands secteurs de l'économie luxembourgeoise ont contribué positivement à cette évolution de l'emploi, au premier rang desquels les « activités spécialisées et de soutien » (services aux entreprises) avec une croissance annuelle moyenne de 5,9% (+3.300 emplois par an) et le secteur des TIC (+4,1% par an) (Graphique 28). Fait notable, après plusieurs années de baisse, l'emploi est reparti à la hausse dans le secteur industriel en 2015.

Entre 2009 et 2015, la progression de l'emploi a été plus marquée dans le secteur non-marchand que dans le secteur marchand (graphique 30), avec notamment une hausse importante dans la branche « santé et action sociale ». Depuis 2016, la vigueur de l'emploi marchand a de nouveau dépassé la progression du secteur non-marchand, si bien que sur la période 2013-2017 prise dans son ensemble, l'emploi a progressé en moyenne de 2,9% dans ces deux grandes branches.

<sup>61</sup> A titre d'exemple, en 2016, les revenus d'activité versés à l'étrangers représentaient 8,9 milliards d'euros de plus que ceux perçus et les revenus de la propriété un déficit de 8,1 milliards. 62 http://www.fondation-idea.lu/2017/02/22/2231/.

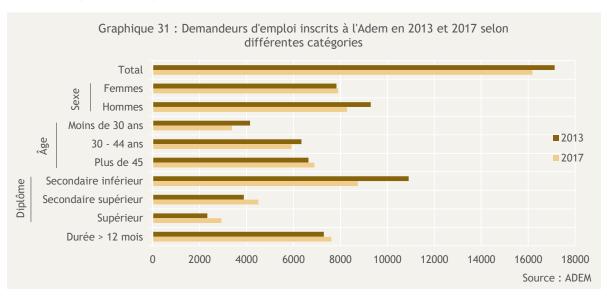
<sup>63</sup> http://www.fondation-idea.lu/2017/06/07/cest-graphe-docteur-15-deux-questions-frontaliers/.





#### Vers un chômage plus « structurel »?

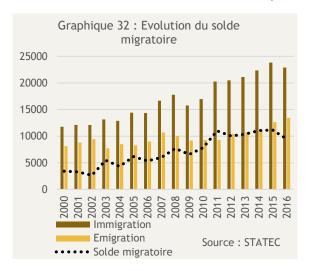
La baisse du chômage, entamée en 2014, s'est poursuivie sur les douze derniers mois pour s'établir à 5,6% (-0,5 point entre janvier 2017 et janvier 2018). D'après le STATEC, il devrait continuer de refluer progressivement en 2018. Depuis 2013, plusieurs indicateurs montrent le passage d'un chômage plutôt « conjoncturel » à un chômage davantage « structurel » (Graphique 31). Le nombre de demandeurs d'emploi masculins a reculé (-11%) mais le nombre de femmes a stagné, les plus jeunes ont davantage profité de la bonne situation sur le marché du travail que les plus de 45 ans, dont le nombre est toujours supérieur à celui de 2013. Si les personnes moins diplômées restent plus nombreuses parmi les chômeurs, leur nombre a sensiblement diminué en 4 ans (-20%), tandis que les titulaires de diplômes du secondaire supérieur (+16%) et du supérieur (+26%) progressent, bien qu'ils représentent moins d'un demandeur d'emploi sur 5. Enfin, le chômage de longue durée (un an ou plus), qui concerne près d'un chômeur sur deux, reste quant à lui supérieur à son niveau de 2013.

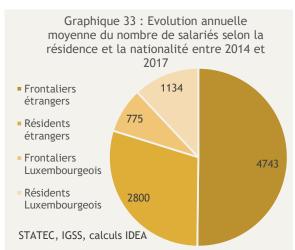


#### Démographie - société

#### L'attractivité du Luxembourg ne faiblit pas

La croissance démographique est alimentée à plus de 80% par le solde migratoire positif du pays, le reste s'expliquant par le solde naturel. Entre 2006 et 2016, les migrations nettes ont permis « d'ajouter » à la population grand-ducale près de 97.000 âmes supplémentaires avec un « taux de mobilité » impressionnant puisque sur cette décennie, 213.000 personnes ont immigré au Luxembourg et 116.000 l'ont quitté (Graphique 32). Le solde naturel est quant à lui plus stable, autour de +2.200 par an (environ 6.400 naissances et 4.200 décès par an, avec néanmoins un indicateur conjoncturel de fécondité sur une tendance baissière marquée<sup>64</sup>). En 2017, les résidents de nationalité luxembourgeoise représentent 52% de la population contre 58% dix ans plus tôt. Les projections démographiques qui se sont multipliées ces dernières années, dessinent la perspective d'un Grand-duché à un million d'habitants dans les « années 2050 ». A un horizon plus tangible, le STATEC estime qu'en 2030, la population totale pourrait s'établir dans une fourchette entre 735.000 et 785.000 personnes<sup>65</sup>.





#### Un nouveau frontalier sur sept est Luxembourgeois

La vigueur du marché du travail atteste de l'attractivité internationale du pays. En effet, sur les 4 dernières années, l'évolution de l'emploi résident a été largement tirée par la hausse du nombre de salariés de nationalité étrangère, qui sont désormais plus nombreux que les salariés résidents de nationalité luxembourgeoise<sup>66</sup>. Par ailleurs, si le recours à des salariés frontaliers supplémentaires permet de pourvoir plus de la moitié des créations d'emploi, il convient de noter que 14% des créations nettes d'emplois frontaliers concernent des salariés de nationalité luxembourgeoise (Graphique 33).

#### Progression plus modérée des revenus des ménages

Le revenu disponible des ménages a marqué une hausse plus modeste depuis 2010. Entre 2005 et 2010, sa progression annuelle était de 2,1% quand elle ne s'établissait qu'à 0,7% entre 2010 et 2015<sup>67</sup>. Les inégalités de revenu (mesurées par le rapport entre les 20% des revenus les plus élevés et les 20% des revenus le plus faibles) n'ont pas augmenté significativement sur la période. En revanche, le taux de risque de pauvreté (la part des ménages ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian) a progressé passant de 15,1% à

<sup>64</sup> L'indicateur est passé de 1,64 en 2006 à 1,40 en 2016

<sup>(</sup>http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12881&IF\_Language=fra&MainTheme=2&FldrN ame=2&FPath=99).

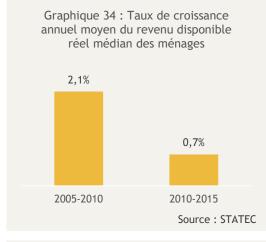
ame=2&RFPath=99).

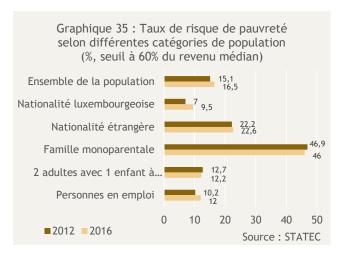
65 En posant respectivement les hypothèses d'une proportion des frontaliers de 66% et 33%. Voir : STATEC, *Projections macroéconomiques et démographiques de long terme* : 2017-2060, novembre 2017.

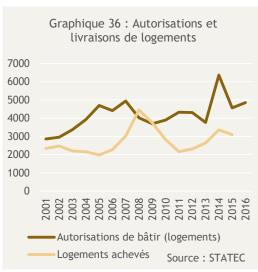
<sup>66</sup> http://www.fondation-idea.lu/2016/09/21/evolutions-du-marche-du-travail-cest-graphe-docteur-bis/.

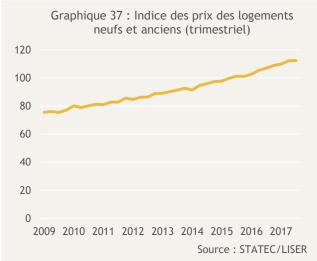
<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Une rupture de série intervenue en 2016 ne nous permet pas de comparer les évolutions au-delà de 2015.

16,5%. Il varie fortement selon les différents groupes sociaux (nationalité, composition des ménages, statut sur le marché du travail), mais ne montre pas forcément de creusement de ces écarts.









# Du neuf pour le logement ?

La progression soutenue et régulière des prix du logement à l'achat se poursuit, avec une régularité notable. Depuis 2014, ils ont augmenté en moyenne de 5,3% par an (Graphique 37). En 2005, le prix moyen d'une maison équivalait à 7,4 années de revenu disponible moyen des ménages, contre 9 années en 2015<sup>68</sup>.

Revers de la médaille ? Le Comité européen du risque systémique, le FMI et l'OCDE<sup>69</sup> se sont récemment « inquiétés » de l'impact de la croissance ininterrompue des prix de l'immobilier sur l'endettement des ménages. Un cahier d'études de la BCL<sup>70</sup>, « prudente », note de son côté « des signes mais pas de preuves incontestables d'une augmentation de la charge de la dette médiane et de la part des ménages financièrement vulnérables entre 2010 et 2014 ». Pourvu que cela tienne ?

Si en moyenne sur la période 2012-2016, le nombre d'autorisations a progressé (+17% par rapport aux 4 années précédentes), elles ne connaissent pas la régularité de la croissance démographique et le nombre de logements achevés ne reflète pas mécaniquement le volume d'autorisations accordées un ou deux ans

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Voir IDEA, *Cahier thématique - logement*, à paraître en avril 2018.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/161128\_vulnerabilities\_eu\_residential\_real\_estate\_sector.en.pdf, http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/08/28/Luxembourg-Financial-Sector-Assessment-Program-Technical-Note-Risk-Analysis-45210, http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Luxembourg-2017-etudes-economique-OCDE-synthese.pdf.
<sup>70</sup> http://www.bcl.lu/fr/publications/cahiers\_etudes/113/BCLWP113.pdf.

auparavant. Sur la période observée sur le graphique 36, une « libération » de l'offre ne semble donc pas observée, malgré plusieurs initiatives<sup>71</sup>. Les chiffres de 2016 et 2017 seront à analyser attentivement.

### Encadré 2 : Les femmes sur le marché du travail : bonnes élèves, pauvres mères ?

Au Luxembourg comme au niveau européen, les femmes sont plus diplômées que les hommes avec 57% de diplômées du tertiaire contre 53% de diplômés (dans la tranche d'âge 30-34 ans). Cette différence peut expliquer que leur salaire brut annuel moyen soit plus élevé que celui des hommes jusqu'à 34 ans. Et après ? Leur indice de fécondité est au plus haut et la maternité vient rebattre les cartes : l'écart de rémunération s'inverse au bénéfice des hommes, pour ne plus cesser de se creuser. Malgré la progression notable du taux d'emploi des femmes (+6% en 10 ans) et la réduction de l'écart avec leurs homologues masculins (11 points en 2016 contre 20 points en 2006), les femmes sont largement plus concernées par le temps partiel (39% - 31% en UE) que les hommes (6% - 8%), bien que ce soit un choix dans près de 90% des cas (78% en UE). En comparaison européenne, le Luxembourg est le pays le moins inégalitaire de l'UE avec un écart de rémunération de 5,4% en 2016 (8,6% en 2015) contre une moyenne européenne de 16,3% - avec des différences sectorielles notables entre les top managers (28% d'écart) et le personnel d'administration (2%). En revanche, le Luxembourg revêt le bonnet d'âne européen en termes de représentation des femmes à des positions hiérarchiques élevées (11% de femmes administratrices et 12% de femmes cadres supérieurs contre respectivement 25% et 16% au niveau européen d'après l'European Institute for Gender Equality). Fait notable : au Luxembourg, elles seraient mieux payées que les hommes dans les professions intellectuelles et scientifiques... mais sont les moins nombreuses d'Europe parmi les ingénieurs (18%). L'égalité des genres, érigée en principe directeur du programme gouvernemental et régie par un Plan, demeure donc fictive au niveau des responsabilités en entreprise, de la représentation des deux sexes dans tous les emplois et de la participation à la vie politique. En subordonnant le montant de la dotation attribuée aux partis pour les élections législatives et européennes au respect de la parité des listes, les pouvoirs publics ont récemment brandi l'arme du droit et frappent « au portefeuille ». Les (très) prochaines législatives permettront de tirer des premières conclusions (part et place des femmes sur les listes, élues/élus...)... de nature à inspirer les femmes comme les entreprises ?

### Finances publiques

Les finances publiques luxembourgeoises inspirent, pour cette année encore, une évaluation « triple A » aux principales agences de notation. Il faut dire que les indicateurs actuels décrivent une situation a priori saine du budget des administrations publiques. En 2017 et en 2018, les recettes publiques devraient continuer à excéder les dépenses à hauteur de 1,5% du PIB selon le STATEC, bien que l'encours de la dette pourrait atteindre 23,7% du PIB en 2017 selon la Commission européenne<sup>72</sup> (Graphiques 38 et 39).

#### Progression régulière des recettes publiques, croissance de l'investissement public

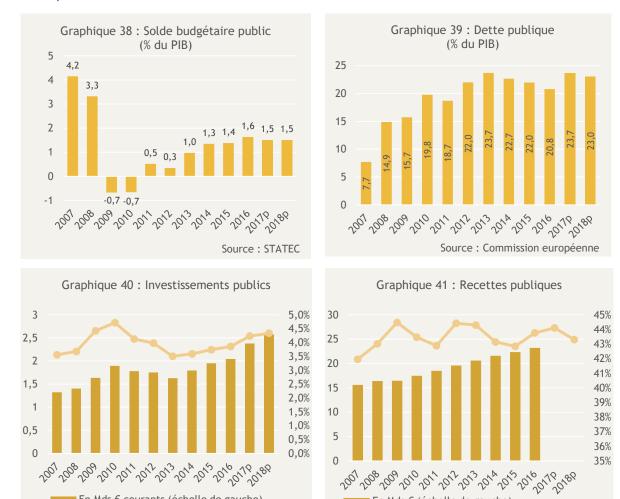
Le volume des recettes publiques dans leur ensemble (Etat, Communes et Organismes de protection sociale) croît avec une régularité surprenante, augmentant en moyenne de 4,3% par an depuis 2012. Les cotisations sociales ont cru de 3,9% par an sur cette période reflétant la hausse de la masse salariale. En 2017, les recettes de l'Etat devraient progresser de 5,6%, contre une hausse de 4,2% en moyenne entre 2014 et 2016 (Graphiques 40 et 41). Ce « bond » correspond pour une importante partie à des encaissements d'arriérés d'impôt sur les sociétés. En revanche, la fonte continue de la TVA sur le commerce électronique (-77%) continue de grever les recettes globales de TVA (-1,7%). Enfin, la réforme fiscale mise en œuvre en 2017 ne semble pas avoir été insurmontable pour les caisses publiques puisque les rentrées liées à l'impôt des ménages (qui représentent le tiers des recettes étatiques) se sont accrues de 3,2% en 2017 (contre une

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Voir infra, Tableau des principales réformes de la législature.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Commission Staff Working Document, Country Report Luxembourg 2018, mars 2018.

hausse de 5,7% en 2016). Par ailleurs, l'indexation des salaires intervenue au début de l'année pourrait avoir contribué à la croissance des contributions des ménages en accélérant la progression de la masse salariale « cotisable » et « imposable ».

Depuis 2014, on note également une reprise des investissements publics : stimulés en 2017 et 2018 par des achats publics importants (matériel ferroviaire et avion militaire), ils devraient représenter pour ces deux années plus de 4% du PIB.



Au-delà des grandes évolutions macroéconomiques, fin de législature oblige, cet Avis Annuel propose un petit aperçu des chantiers politiques majeurs que le gouvernement a poursuivi ou entamés. Le tableau ci-dessous propose donc une liste non-exhaustive des principales réformes entreprises ou abouties sous l'actuelle législature, dans des domaines primordiaux pour le développement économique et social. Il ne s'agit pas d'une évaluation, ni d'un bilan politique, mais pourrait servir de base à qui souhaiterait se prêter à un tel exercice.

En Mds € (échelle de gauche)

En % du PIB (échelle de droite)

Source: STATEC

En Mds € courants (échelle de gauche)

Source: Commission européenne

en % du PIB (échelle de droite)

Tableau 1 : Principales réformes et mesures entérinées (ou engagées) depuis 2013

Domaine	Réformes et mesures	N° loi	Voté, présenté
_	Réorganisation des centres de recherche publics*	6527	03.12.14
Economie de la	Modification des aides à la recherche développement et innovation	6854	27.05.17
connaissance	Rapport stratégique pour une troisième révolution industrielle	n.a.	2016
diversification	Exploration et l'utilisation des ressources de l'espace	7093	20.07.17
économique	Organisation de l'Université de Luxembourg	7132 7163	en cours
	Nouveau régime fiscal de la propriété intellectuelle Création de la société à responsabilité limitée simplifiée (SARL-S)	6777	en cours 23.07.16
	Création de la société d'impact sociétal (SIS)	6831	12.12.16
Entreprises	Réforme du bail commercial	6864	03.02.18
	Projet de loi relative aux marchés d'instruments financiers (Mifid II)	7157	en cours
	Zukunftspak - Paquet d'avenir	6722	19.12.14
	Echange d'informations fiscales avec les Etats-Unis « Foreign Account		
Finances	Tax Compliance Act »	6798	24.07.15
publiques	Echange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine		
fiscalité	fiscal	6858	18.12.15
	Réforme fiscale	7020	23.12.16
	Création du fonds de dotation globale des communes	7036	14.12.16
Formation	Organisation du temps de travail	7016	23.12.16
emploi	Revenu d'inclusion sociale (« REVIS »)	7113	en cours
insertion	Lutte contre le chômage de longue durée	7149	20.07.17
	Réforme de la formation professionnelle	7074	29.08.17
	Simplification administrative - loi dite "omnibus"	6704	03.03.17
Gouvernance	Réforme de l'organisation du Conseil d'Etat	6875	16.07.17
	Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Modification de la Constitution	6956	on cours
	Construction d'une ligne de tramway*	6626	en cours 24.07.14
Infrastructures	Modification de la loi sur l'aménagement du terroire	6694	en cours
environnement	Pacte Climat avec les Communes	6925	29.03.16
	Régime d'aides à des prêts climatiques "Klimabank"	7055	27.12.16
	Subvention de loyer*	6542	09.12.15
Logement	Modification de l'imposition des plus-values immobilières	6983	29.06.16
	Normes macroprudentielles sur les crédits immobiliers	7218	en cours
	Modification de la loi sur la jeunesse (notamment chèque service		
	accueil)*	6410	24.04.16
Politique	Loi concernant l'aide financière de l'Etat pour les études supérieures	6670	24.07.14
familiale	Modification des allocations familiales	6832	23.07.16
	Réforme du congé parental	6935	03.11.16
	Congé pour raisons familiales et d'ordre personnel	7060	15.12.17
5	Modification des régimes de pré-retraites	6846	15.03.16
Protection	Réforme de l'assurance dépendance	7014	29.08.17
sociale - Santé	Nouvelle loi hospitalière	7056	01.02.18
	Régimes complémentaires de pensions	7119	en cours
	Mariages des personnes du même sexe Référendum portant notamment sur le droit de vote des étrangers	6172A	04.07.14
	Réforme du financement des fabriques des églises	n.a. 6824	7.06.15 17.03.17
	Dispositions concernant l'égalité femmes-hommes	6892	15.12.16
Société	Modification des conditions d'obtention de la nationalité	0072	13.12.10
	luxembourgeoise	6977	08.03.17
	Création de la Commission Nationale pour la Protection des Données	7184	en cours
	Promotion de la langue luxembourgeoise	7231	en cours
	-		

<sup>\*</sup> projets déposés sous la précédente législature

# Élections législatives : Cinq questions auxquelles nous souhaiterions pouvoir répondre « Cinq fois oui ! » en 2023

Pour son premier Avis Annuel d'année électorale législative, IDEA a souhaité prendre rendez-vous avec le Grand-duché de 2023 pour lui poser cinq questions. Cinq questions qui nous semblent primordiales compte tenu du contexte socio-économique tel qu'on le perçoit en ce printemps 2018. Cinq questions auxquelles nous aimerions pouvoir répondre « Fënnef mol jo! / Cinq fois oui! / Fünf mal ja! ».

Si la législature actuelle a pu bénéficier d'une vraie période de félicité économique, il n'en demeure pas moins que le pays se transforme rapidement et qu'il devra adresser de nombreux défis sur le court, moyen et le long terme. Aussi, pour que nous puissions répondre par la positive à nos interrogations, la prochaine législature, quelle que soit sa (ses) couleur(s), devra saisir cette fenêtre de prospérité pour accompagner le pays dans les transformations dont il a(ura) besoin. Diversification économique, renforcement de la capacité d'innovation, adaptation du modèle économique et social à la croissance démographique, réduction des inégalités et transition écologique sont autant de chantiers qui seront surveillés de près par IDEA dans les cinq prochaines années.

# L'économie luxembourgeoise a-t-elle trouvé de nouvelles niches de croissance ?

Qu'elle soit qualitative, intensive, extensive, inclusive, durable, intelligente, sélective, dirigée (...), le Luxembourg a besoin de croissance pour assurer sa prospérité. Les prévisions de moyen terme du STATEC suggèrent qu'elle pourrait osciller entre 4,6% et 2,9% de 2018 à 2021 (4% en moyenne annuelle)<sup>73</sup>. Qu'en aura-t-il été dans cinq ans ? En cas de crise économique, il se pourrait malheureusement qu'au débat - indispensable - sur la nature de la croissance luxembourgeoise se soit substitué un débat sur la répartition des efforts à fournir pour « limiter les pertes ». Pour l'Etat-providence luxembourgeois, la stagnation n'est pourtant pas une option.

En 2023, comment se portera la place financière, principal moteur économique du Luxembourg, qui se trouve en 2018 dans un contexte marqué par d'importantes mutations (digitalisation, règlementation, taux d'intérêt bas)? Aura-t-elle su consolider son attractivité malgré les modifications règlementaires, le Brexit, la réforme fiscale américaine? Aura-t-elle vu se développer des niches dans les domaines des « fintechs », des fonds « verts », des « insurtechs », des « regtechs », etc.?

Le tissu économique étant « sensible » aux aléas, il doit - plus que tout autre - constamment chercher des relais de croissance pour diversifier les moteurs de son économie en ajoutant « des cordes à son arc ». A la fin de la prochaine législature, il sera dès lors légitime de se demander si le pays a vu décoller les secteurs de la diversification économique. Le poids de l'industrie dans le PIB aura-t-il augmenté grâce aux efforts menés pour embrasser le modèle du « manufacturing 4.0 » sous l'effet d'un renforcement de la part de la valeur ajoutée liée aux innovations de services dans la valeur ajoutée industrielle ? Une telle évolution couronnerait le choix des secteurs prioritaires (TIC, technologies de l'espace, logistique, sciences et technologies de la santé et écotechnologies) et d'un accompagnement stratégique (soutien à la recherche et développement, prospection d'investisseurs/investissements étrangers ciblés, développement des PME à l'export grâce à l'innovation et à la digitalisation, diversification des débouchés commerciaux dans des zones géographiques en croissance, etc.).

Le nouveau « mix sectoriel » luxembourgeois aura-t-il contribué à renforcer les gains de productivité ? Aura-t-il été possible de développer ces nouvelles activités « paisiblement » (disponibilité des terrains, de

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/economie-statistiques/2018/96-2018/index.html.

main d'œuvre qualifiée, démarches administratives simplifiées, etc.) et en adéquation avec les objectifs environnementaux?

Au-delà de ces questions, il conviendra également de se demander si les acteurs socio-économiques, en relation avec les pouvoirs publics, ont entretenu la « symbiose rifkinienne » autour de la recherche d'une croissance durable. Ont-ils continué à réfléchir aux ajustements possibles dans les choix de ces secteurs de diversification, et grâce à leur capacité à « rester alertes », en ont-ils éventuellement ajouté de nouveaux ?

Enfin, la prochaine législature aura-t-elle été celle qui pourra et saura récolter les jolis et juteux fruits des fleurs de la « Start-up Nation » actuellement en pleine structuration ? Un nouveau SES ou un nouveau Skype sera-t-il sorti du chapeau du programme *Space Ressources*, ou du *Futur Tech Fund* ? Cela revenant à se demander si l'Etat stratège aura eu la main heureuse.

La position du Luxembourg d'attendre un nouvel accord de l'OCDE sur la taxation « des GAFA » et plus généralement sur les modalités d'imposition des bénéfices des entreprises (ACCIS) aura-t-elle été la voie finalement choisie par l'Union européenne qui affiche sa volonté de se placer en « first mover » ou en « cavalier seul » ? Quelle feuille de route le pays aura-t-il suivi en matière de taux d'imposition facial sur les sociétés, compte tenu de la disparition progressive des niches et de sa baisse générale à l'échelle internationale ?

# Le pays se classe-t-il parmi les « leaders de l'innovation » européens ?

2023 sera également l'occasion de faire le bilan des 35 ans du secteur public de la recherche au Luxembourg<sup>74</sup>, des 20 ans de l'Université et des (presque) 10 ans de la restructuration des Centres de Recherche Publics. La mise en place d'un écosystème d'enseignement supérieur et de recherche publique est l'un des principaux tournants qu'a pris le pays dans le but d'anticiper et d'accompagner, voire de façonner, les mutations économiques et sociétales. Bien classé en 2016 dans le « tableau de bord européen de l'innovation » à un niveau proche des « leaders de l'innovation », le Luxembourg aura-t-il pu se hisser au même rang que la Suisse, la Suède ou le Danemark<sup>75</sup> ?

Une stratégie nationale aura-t-elle explicité d'ici à 2023 les domaines prioritaires de la recherche publique pour augmenter son impact économique et sociétal ? Les indicateurs de performance des contrats pluriannuels 2018-2021<sup>76</sup> auront-ils été atteints, voire dépassés ? Le pays aura-t-il su attirer, former, et garder tous les talents nécessaires à ce tournant de la croissance « intelligente » ?

L'on pourra également se demander à l'issue de la prochaine législature si la montée en puissance de l'Université se sera confirmée, avec une progression de son attractivité internationale, de la qualité de la recherche dans des secteurs clés, si les coopérations avec les centres de recherche publics et le secteur privé se seront multipliées, si son nouvel incubateur aura décollé, si la valorisation de la recherche auront pris d'avantage d'importance et si les talents formés à l'Université auront alimenté le marché du travail luxembourgeois. Les élèves luxembourgeois se seront-ils davantage orientés vers des parcours plus scientifiques et en lien avec les compétences requises par les secteurs de la diversification économique (qui vont naturellement au-delà des sciences dures) ? L'Université aura-t-elle joué un rôle dans cette évolution ?

Au cours des cinq années à venir, il sera important de « capitaliser » sur des initiatives comme le « supercalculateur », les partenariats publics privés (national composite center), les outils d'incubation (House of Start-ups, Technoport, 6zéro1, etc.), les dispositifs de soutien du FNR, les programmes de soutien

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> En référence à la loi du 9 mars 1987 ayant initié un premier cadre pour la recherche publique luxembourgeoise

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards\_fr.
<sup>76</sup> http://www.mesr.public.lu/recherche/conventions-pluriannuelles/index.html.

de l'innovation (Fit 4 digital, Fit 4 innovation, Fit 4 circularity, Go Digital, eHandwierk, etc.), afin de renforcer les transferts de technologie.

Les dispositifs d'aides aux entreprises en faveur de la recherche et de l'innovation auront-ils évolué? Les aides directes définies par la loi de 2017<sup>77</sup> auront-elles permis de renforcer les activités de R&D des entreprises, la possibilité d'introduire un crédit d'impôt recherche débattue, des chèques innovation aux PME introduits et la fiscalité préférentielle appliquée aux revenus de la propriété intellectuelle contribué à développer les activités innovantes sur le territoire luxembourgeois<sup>78</sup>?

Enfin, étant donné que les mutations en cours dépassent le seul cadre de l'entreprise, le gouvernement aura-t-il mis en place une stratégie d'innovation dans le secteur public vers un « Etat 4.0 » ?

# Le « modèle socio-économique » est-il adapté aux enjeux de la croissance démographique ?

Les évolutions démographiques qui se profilent pourraient nécessiter des adaptations de certains aspects du « modèle » luxembourgeois. Caractérisée notamment par une cadence soutenue des créations d'emploi (3% par an) elle-même fortement dépendante de la main d'œuvre étrangère et frontalière, par une mobilité résidentielle élevée, par un système de protection sociale généreux, mais aussi par une forte proportion de propriétaires de leur logement, une autonomie communale bien ancrée, une possession automobile relativement importante, etc., la hausse soutenue de la population, qui pourrait encore progresser de 150.000 habitants d'ici à 2030, pose un certain nombre de questions. Les projections démographiques se seront-elles révélées sur-estimées ? Sous-estimées ? Justes ?

Aussi, en 2023, le pays aura-t-il trouvé « la recette » permettant de réduire les tensions sur le marché du logement ? Les aides « à la pierre » auront-elles été révisées, la subvention loyer aura-t-elle atteint ses cibles, un mix entre de nouvelles mesures coercitives et incitatives (impôt foncier, déclassement des statuts des terrains, etc.) aura-t-il été nécessaire pour « débloquer » le foncier constructible, réduire la sous-utilisation des surfaces habitables, tout en freinant la tendance au « mitage » territorial ? Commencera-t-on à envisager de faire évoluer les conditions de l'exercice du droit de propriété, d'une part, et de l'autonomie communale d'autre part pour y parvenir ? La croissance de l'endettement hypothécaire des ménages se sera-t-elle finalement révélée être un risque « systémique » et des mesures auront-elles été nécessaires pour le limiter ?

Compte tenu de la « saturation » progressive de la capitale, d'autres pôles d'activité auront-il été planifiés sur la mandature afin de mieux répartir la croissance de l'emploi ? Un deuxième « Belval », un troisième « Kirchberg » seront-ils lancés sur un nouveau modèle qui rapproche les fonctions « productives » et « présentielles » ?

Par ailleurs, en matière d'aménagement du territoire, la coopération transfrontalière aura-t-elle significativement progressé sur des sujets comme le télétravail, les décisions partagées en matière d'aménagement d'infrastructures de transport co-financées ? Les CFL auront-ils décroché des marchés de mobilité dans les territoires voisins suite à l'ouverture à la concurrence ferroviaire régionale, la transformant ainsi en une compagnie de transports « grand-régionale » ?

Il sera important de se demander en 2023, si la durabilité du système de protection sociale aura été solidement garantie à plus long terme en renforçant les mécanismes d'adaptation aux éventuels chocs économiques et démographiques ? L'actuel taux de rendement d'environ 7% des cotisations de pension<sup>79</sup> aura-t-il été réajusté, notamment dans une optique plus redistributive ? Plus généralement, aura-t-on

43

<sup>77</sup> http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/05/17/a544/jo.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Loi relative au régime fiscal de la propriété intellectuelle, votée en mars 2018.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> IDEA, Idée du mois n°18, *Pensons pensions*!, 2017.

pensé à une répartition intergénérationnelle mieux garantie des fruits de la croissance d'aujourd'hui en cas de « trou d'air », par exemple en renforçant le fonds souverain ?

# Croissance inclusive : les inégalités ont-elles baissé tant sur le plan social qu'économique ?

La croissance luxembourgeoise exige des niveaux de compétitivité et de productivité élevés. L'un des principaux enjeux sera dans ce contexte de veiller à ce qu'elle ne se fasse pas au prix d'une hausse des inégalités. Il parait ainsi important de veiller à contenir l'émergence d'un « Luxembourg à deux vitesses », car sans cohésion sociale, l'adhésion au « modèle » économique luxembourgeois pourrait être remise en question.

En effet, il faudra en 2023 se demander si les écarts ne se sont pas creusés entre, d'un côté les résidents les mieux protégés (fonctionnaires, pensionnés), les personnes bien insérées sur un marché du travail ouvert et hautement concurrentiel (TIC, finance, secteurs innovants à haute valeur ajoutée) et les résidents les plus précaires (familles monoparentales, salariés les moins qualifiés proches du salaire social minimum ou au chômage, inactifs). La hausse continue du nombre de salariés frontaliers qui résidaient auparavant au Luxembourg doit également alerter sur les risques de « ségrégation spatiale » potentiellement dangereux pour la cohésion sociale. Des tensions entre ces différents groupes de population se seront-elles développées ou des mesures favorables à la cohésion et à la mixité sociales auront-elles permis de les diminuer ? D'autres vecteurs d'inclusion sociale auront-ils été imaginés pour intégrer les étrangers à l'issue du référendum de 2015 qui a exclu celui du droit de vote ?

Un plan de lutte contre les « déterminismes socio-économiques » aura-t-il été mis en place pour mieux faire fonctionner « l'ascenseur social » dans le système scolaire luxembourgeois ?

Le REVIS (revenu d'inclusion sociale) aura-t-il été voté ? Portera-t-il ses fruits en matière d'insertion et de réduction du chômage « structurel » ? Sera-t-il versé automatiquement afin de corriger les effets du non-recours et de renforcer son caractère universel ?

La « lutte contre les inégalités » concernant aussi les entreprises, il sera important d'observer si en 2023, les grands groupes auront « cannibalisé » les petites enseignes de proximité dans le commerce, si la recherche et l'innovation resteront concentrées dans les grandes entreprises ouvertes à l'international ? Le nombre de Société d'Impact Sociétal (SIS) aura-t-il augmenté ?

### La transition écologique « à la luxembourgeoise » est-elle définie et engagée ?

Le prochain gouvernement devra vraisemblablement se poser la question des mesures à prendre pour que le Luxembourg puisse dire, en 2030, qu'il a respecté les engagements qui ont été pris dans le cadre de l'accord de Paris sur le climat de 2015. En effet, à cette échéance, il devra avoir fait baisser ses émissions de gaz à effets de serre de 30% par rapport aux niveaux de 2005 (hors secteurs liés au marché européen du carbone, qui, eux, devront réduire les émissions de 43%). Sur cette même période et selon les projections actuelles du STATEC, la population pourrait avoir cru entre 60% et 70%.

Actuellement, malgré la croissance démographique, les émissions de gaz à effets de serre diminuent, mais une part importante de la baisse s'explique par le recul des ventes de carburant à des consommateurs non-résidents. Aussi, d'ici à 2023, quelle aura été la politique concernant la taxation comparativement avantageuse des produits pétroliers, non-négligeable pour les finances publiques, mais également non-négligeable dans le bilan carbone du pays ? Quelle proportion des accises pétrolières sera utilisée pour

financer la transition énergétique, notamment dans le domaine de la mobilité ? Il sera plus largement nécessaire de faire le point sur les mesures prises en matière de mobilité. Le report modal de la voiture individuelle vers les transports en commun aura-il été significatif et encouragé par un « saut quantique » en matière d'infrastructures de transport ? L'octroi de voitures par les sociétés à leurs salariés aura-t-il évolué vers d'autres formes d'avantages extra-salariaux sous l'impulsion du gouvernement ? Aura-t-on vu des initiatives d'ampleur pour favoriser le covoiturage, l'électromobilité et toutes les formes innovantes de déplacements ? Le télétravail aura-t-il vraiment eu un impact mesurable sur le bilan carbone du pays ? Combien de passagers comptera une voiture réalisant un trajet pendulaire en 2023 ?

Quelle part de la population en situation de « précarité énergétique » aura-t-elle engagé des travaux de rénovation énergétique, combien de ménages seront effectivement devenus des prosommateurs d'énergie, y compris en participant à une communauté énergétique<sup>80</sup>? Un programme d'accélération de la capacité de production énergétique durable aura-t-il été mis en place? Des mécanismes financiers (voire fiscaux) innovants auront-ils été déployés pour financer la transition énergétique?

Quelle place les entreprises et les activités liées à la « croissance verte » occuperont-elles en 2023 ? L'économie circulaire, « aidée » par un développement de l'économie de la fonctionnalité qui privilégie « l'usage à la propriété », sera-t-elle devenue une réalité significative avec un impact progressif sur l'indicateur de productivité des ressources du Luxembourg ? Des changements législatifs auront-ils été pris pour soutenir cette transition ?

« L'avis annuel 2024 » apportera peut-être des réponses positives à ces cinq questions, pour l'heure, gageons qu'elles soient toutes abordées cette année dans les débats éléctoraux. Dans les prochaines semaines, IDEA publiera des cahiers thématiques à destination des candidats aux prochaines élections. À suivre, donc !

La troisième partie de cet Avis Annuel propose un éclairage détaillé sur les recettes et les dépenses des administrations publiques luxembourgeoises.

-

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Projet de loi relative à l'organisation du marché de l'électricité déposé le 19 mars 2017.

# UNE ANALYSE « INPUT - OUTPUT » DES FINANCES PUBLIQUES : QUE PAIE-T-ON, POUR QUOI ?

L'Etat nous étouffe, la pression fiscale est excessive, les dépenses publiques sont trop faibles (dixit les prestataires publics et les bénéficiaires directs) / trop élevées (dixit les contribuables) : les déclarations sont légion en ce qui concerne le rôle des Administrations publiques, leur coût, leurs prestations ou missions. Elles vont cependant en sens divers dans un domaine des plus passionnels et une « vision d'ensemble » fait souvent défaut. C'est pourquoi nous proposons de faire le point à travers une analyse dépassionnée, dite « input / output » des recettes et des dépenses publiques au Luxembourg. De manière forcément imparfaite car nous dépendons totalement de la précision et de la qualité des données disponibles et des particularités des pratiques budgétaires au Luxembourg, mais en tout cas aussi exhaustive et objective que possible. Il ne s'agit assurément que d'une première étape...

Dans les lignes qui suivent, nous nous penchons d'emblée sur l'aspect « *input* », à savoir les ressources dont disposent les Administrations publiques à travers les impôts, les cotisations ou d'autres ressources. Après ce tour de piste viendra le nerf de la guerre, c'est-à-dire cette contrepartie des impôts et prélèvements que constituent les dépenses publiques (« *outputs* »). Ces dernières seront passées au crible, par domaines et grandes catégories économiques. Avec chaque fois une comparaison aux pays géographiquement proches (et plus accessoirement à d'autres petites économies ouvertes).

## Que paie-t-on? Les recettes (« inputs »)

# Un tour de piste grand-ducal

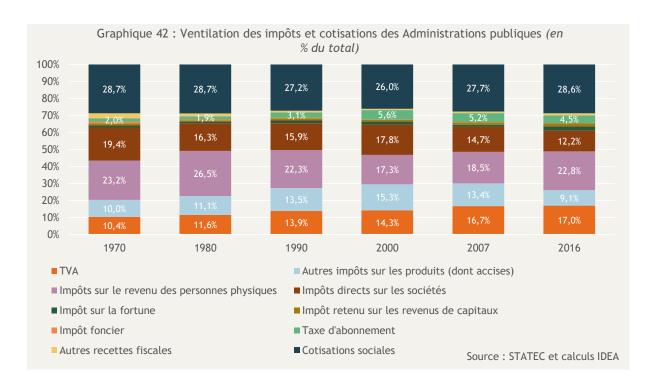
Les comptes nationaux du Luxembourg fournissent déjà une bonne vue d'ensemble des recettes des Administrations publiques luxembourgeoises<sup>81</sup>, sur une longue période de surcroît (1970-2016). A beaucoup d'égards, l'évolution dans le temps des diverses recettes est déjà plus riche d'enseignements que beaucoup de comparaisons internationales en la matière, qui portent forcément sur des grandeurs très (trop ?) disparates d'un pays à l'autre - même quand il s'agit de nations *a priori* relativement comparables sur le plan économique.

Le graphique suivant illustre la composition de l'ensemble des recettes fiscales et des cotisations sociales des Administrations publiques grand-ducales<sup>82</sup>. Elles représentaient conjointement en 2016 près de 90% de l'ensemble des recettes publiques, le restant se composant pour l'essentiel de la production des Administrations publiques<sup>83</sup> et des revenus du patrimoine générés, en particulier, par le Fonds de compensation du régime général de pension. Toujours en 2016, ces ressources non fiscales représentaient au total 4.000 euros par an et par habitant, dont de 1.100 euros de revenus du patrimoine (émanant en grande partie du Fonds de compensation du régime général de pension)

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> C'est-à-dire l'Etat, les communes et la sécurité sociale.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Soit, pour rappel, l'Administration centrale, la sécurité sociale et les pouvoirs locaux. C'est par souci de cohérence la définition retenue tout au long de la partie thématique.

<sup>83</sup> Certaines recettes des CFL ou des musées, par exemple.



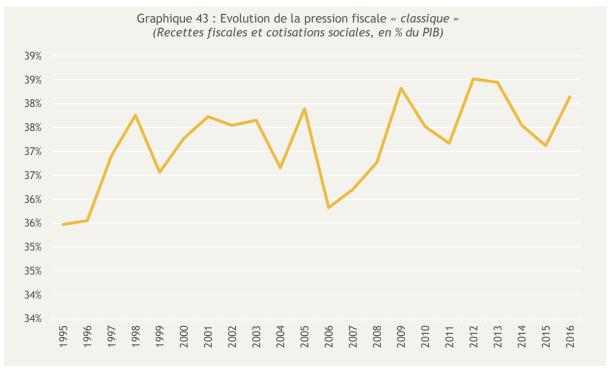
En ce qui concerne plus précisément les recettes isolées au graphique 42, on notera la part prépondérante et remarquablement stable au fil du temps des cotisations sociales - qui à elles seules représentaient 29% du total en 2016. L'impôt sur le revenu des personnes physiques au sens large (y compris l'impôt de solidarité et les impôts à charge des entrepreneurs individuels) représente quant à lui près de 23% de l'ensemble en 2016 et tend à varier davantage à travers le temps, en fonction notamment des différentes réformes fiscales successives. On notera enfin la part croissante de la TVA, tandis que les impôts directs sur les sociétés, sur la fortune et la taxe d'abonnement équivalent conjointement à 19% du total. En revanche, l'impôt foncier joue un rôle peu déterminant et a de surcroît vertigineusement décliné, en passant de 1% du total en 1970 à 0,2% aujourd'hui.

La pression fiscale, souvent évoquée, n'est autre que le rapport entre la charge fiscale et les cotisations sociales et le PIB<sup>84</sup>. Elle est dépeinte dans la graphique 43. Il apparaît que sur l'ensemble de la période considérée, la pression fiscale mesurée de la sorte est globalement à la hausse, mais ce constat doit être formulé avec prudence tant le ratio en question paraît volatil. Ainsi, un graphique similaire débutant en 2000 livrerait le constat d'une pression fiscale globalement stable « sur l'horizon considéré »... Le niveau absolu atteint en 2016 est plus intéressant : le chiffre obtenu suggère que 38% du PIB sont « ponctionnés » par les Administrations publiques.

Attention toutefois : il s'agit d'un agrégat purement macroéconomique, qui ne distingue nullement les différents secteurs contributifs, comme les ménages ou les entreprises. Une telle distinction serait d'ailleurs difficile à effectuer sur un plan purement économique, car un impôt « légalement » à charge d'un secteur donné n'est pas nécessairement supporté in fine par ce secteur sur le plan économique (voir l'encadré 3 pour davantage de précisions). A fortiori, la pression fiscale « macroéconomique » n'opère aucune distinction au sein même des ménages (en fonction du revenu ou de la composition, par exemple) ou des entreprises (PME, start-up, grandes entreprises, etc.).

-

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> A savoir la « *richesse* » produite au Luxembourg pendant une année. Faute de données sur le PIB suffisamment fiables pour les années 1970 à 1994, la période d'observation ne débute qu'en 1995.



Source: STATEC et calculs IDEA.

Un problème plus spécifiquement luxembourgeois du ratio de pression fiscale est qu'il pourrait être biaisé à la baisse en raison de l'importance du PIB, dopé notamment par les travailleurs frontaliers. Un ratio sans doute plus significatif dans la situation intrinsèque du Grand-Duché consisterait à diviser les charges fiscales et sociales payées par les seuls résidents, et à diviser le tout non par le PIB mais par un indicateur plus restreint, à savoir le revenu national brut (RNB). Pour rappel et au contraire du PIB, le RNB ne comprend pas la rémunération des frontaliers et les revenus nets du patrimoine versés au reste du monde. Il est de ce fait plus représentatif du niveau de vie des résidents du Luxembourg.

A titre purement illustratif - car une question aussi complexe mériterait une étude à part entière, en particulier en ce qui concerne les impôts directs sur les sociétés - nous comparons ci-dessous pour 2016 les deux concepts de pression fiscale en limitant strictement cet exercice aux prélèvements pour lesquels une scission entre résidents et non-résidents peut être raisonnablement approximée<sup>85</sup>. Il s'agit des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

S'en dégage le tableau 2, qui montre effectivement que les deux mesures produisent des résultats différents - mais en sens divers pour les deux prélèvements considérés. Comme une large proportion des cotisations - de l'ordre de 40% du total - est à charge des non-résidents, l'optique RNB (rapport recettes payées par les résidents sur le RNB) livre un taux de taxation macroéconomique de 9,7%. Or ce dernier taux est inférieur au taux équivalent inféré de *manière traditionnelle* », soit simplement en divisant le produit total (résidents et non-résidents) de l'impôt par le PIB.

A l'inverse, l'optique RNB donne lieu à un taux macroéconomique implicite nettement plus élevé que le taux « *classique* » correspondant, reflet de la part proportionnellement plus faible des non-résidents dans le produit de l'impôt des personnes physiques (du fait notamment de la conjonction de la progressivité de cet impôt et du revenu moyen moins élevé des frontaliers<sup>86</sup>).

49

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> Pour les cotisations sociales, le rapport entre la rémunération des salariés versée au reste du monde et la rémunération totale des salariés (deux notions issues des comptes nationaux) a été utilisé. Pour l'impôt sur le revenu des personnes physique (impôt retenu sur les traitements et salaires et impôt sur les personnes physiques retenu par voie d'assiette), la répartition (24% pour les non-résidents) a été opérée à partir des données de la page 193 de l'avis du CES « *Analyse des données fiscales au Luxembourg* », novembre 2015 (<a href="https://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/prix-salaires/2015-fiscalite.pdf">https://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/prix-salaires/2015-fiscalite.pdf</a>).

<sup>&</sup>lt;u>fiscalite.pdf</u>).

86 En témoignent notamment les tableaux d'annexe de l'avis précité du CES.

Tableau 2: Deux concepts de pression fiscale (en % du PIB ou du RNB)

Optique PIB		Optique RNB	
Cotisations soc	iales		
Montant total (mio.EUR)	En % du PIB	Montant résid. (mio. EUR)	En % du RNB
5791	10,9%	3481	9,7%
Impôt sur le reve	enu des persor	nnes physiques	
Montant total (mio.EUR)	En % du PIB	Montant résid. (mio. EUR)	En % du RNB
4346	8,2%	3292	9,1%

Sources: CES, STATEC et calculs IDEA.

### Encadré 3 : Quid d'une optique sectorielle ?

Cette partie thématique repose sur la question que paie-t-on, pour quoi ? En revanche, la dimension sectorielle (« Qui paie, pour qui ») n'est pas abordée. Toutes les transactions des Administrations publiques supposent bien entendu des contreparties, à savoir les « secteurs » dans le jargon de la comptabilité nationale (qui parle de « branches » pour les « secteurs » économiques). Ces secteurs sont les ménages, les sociétés (financières et non financières) et le « reste du monde ».

Outre les problèmes statistiques (données pas toujours suffisamment précises ou désagrégées), cette distinction pose de nombreux problèmes sur le plan économique :

- L'activité d'une société peut être imposée au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités (entreprise) ou des dividendes versés (ménages).
- La frontière entre les différents secteurs est plus floue que communément admis. Ainsi, le secteur « ménages » se réfère aussi à des entrepreneurs individuels ou à des asbl au service des ménages. Par ailleurs, le secteur des sociétés est extrêmement divers, en fonction des branches économiques, de la taille du bilan ou du bénéfice, des objectifs poursuivis, etc.
- Il n'est pas toujours possible d'opérer une distinction entre les ménages résidents et non-résidents, qui répondent à une logique économique différente.
- Un prélèvement fiscal juridiquement à la charge d'un secteur peut être in fine, sur un plan purement économique, supporté par un autre secteur en fonction des rapports de force ou des « élasticités » économiques respectives. Ainsi, la TVA tendra au final à peser sur les entreprises ou sur les ménages en fonction du degré de concurrence prévalant sur le marché en cause (ainsi, une hausse de TVA sera au final supportée par les marges des entreprises sur un marché « price taker », ou par les ménages sur un marché plus protégé où les entreprises peuvent plus aisément répercuter leurs prix de revient dans les prix ; les cotisations sociales des employeurs (employés) seront en bout de course supportées par les employés (employeurs) en fonction des rapports de force respectifs sur le marché du travail). Par ailleurs, de nombreuses études montrent qu'un allégement de l'impôt des sociétés peut se traduire dans de nombreux cas par une augmentation des salaires<sup>87</sup>.
- Dans le même ordre d'idées, une dépense destinée aux ménages ou aux sociétés peut au bout du compte favoriser d'autres secteurs. Il en est ainsi, par exemple, de certaines aides au logement qui, en renforçant la demande, peuvent induire une hausse des prix immobiliers favorisant à son tour des propriétaires pouvant émaner de différents secteurs. Par ailleurs, une prestation sociale pourrait dans certaines circonstances atténuer les prétentions salariales des employés, avec à la clef des profits accrus pour les sociétés. Enfin, une aide à la recherche et développement destinée aux sociétés peut renforcer le potentiel de croissance, ce qui induit à terme des retombées favorables pour les ménages et les prestataires sociaux (amélioration des perspectives financières à moyen terme des régimes de pension, par exemple).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Voir par exemple *Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany*, Clemens Fuest, Andreas Peichl et Sebastian Siegloch, ZEW Discussion Paper No. 13-039, <a href="http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp13039.pdf">http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp13039.pdf</a>.

• Même en ignorant ces diverses considérations économiques et en demeurant sur un plan purement juridique, la distinction entre secteurs peut parfois paraître floue. A titre d'exemple, une large part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fait l'objet de retenues à la source par les entreprises, qui en versent directement le produit à l'Etat à l'instar des impôts sur les sociétés.

En conclusion, tant sur le versant des recettes que sur celui des dépenses publiques, la distinction entre les différents secteurs doit être abordée avec prudence dans une économie de marché caractérisée par des arbitrages incessants et par une grande capillarité entre les différents secteurs économiques (ménages et sociétés domestiques, mais aussi les non-résidents), opérant selon un jeu de « vases communicants ».

# Comparaisons internationales de pressions fiscales : le « jour de libération fiscale » estil un leurre ?

Le concept de « pression fiscale » a fait l'objet de nombre de comparaisons internationales plus ou moins sérieuses. Nombre d'institutions ont même exacerbé l'aspect « pression » en publiant annuellement des études consacrées à l'indicateur « Jour de libération », un peu comme si l'Etat pouvait se comparer à une puissance occupante. Le « Jour de libération » n'est autre que le jour à partir duquel le salarié moyen est censé commencer à bénéficier des fruits de son travail : « Le 29 juillet, nous aurons passé 57% de l'année, donc c'est comme si, depuis le 1er janvier jusqu'à aujourd'hui, la rémunération de votre travail était allée dans les caisses de l'État» Dans ces analyses, une pression fiscale est calculée soit à partir d'un cas représentatif, soit de manière plus globale (comme dans la partie précédente pour le Luxembourg) en divisant les charges sociales et les impôts (directs et indirects) par le produit intérieur brut (PIB). Elle est ensuite traduite en dates, tout simplement en multipliant les pourcentages obtenus par 365 jours.

Nous nous sommes prêtés à cet exercice pour le Luxembourg et quelques autres pays, sans jugement à ce stade. Les résultats sont illustrés dans le tableau suivant<sup>89</sup>.

Tableau 3 : le jour de « libération fiscale » dans quelques pays

	Date de
	libération
	fiscale
Irlande	27 mars
Royaume-Uni	30 avril
Portugal	4 mai
Luxembourg	16 mai
Pays-Bas	16 mai
Allemagne	19 mai
Belgique	12 juin
France	15 juin

Sources: Eurostat et calculs IDEA.

La principale conclusion est que parmi les pays sélectionnés, le « jour de libération fiscale » se situerait entre le 27 mars pour l'Irlande et le 15 juin pour la France. Les ressortissants de l'île émeraude commenceraient dès lors à travailler « pour eux-mêmes » dès le début du printemps, alors que les Français, accablés par un Etat dispendieux, ne se libéreraient des griffes acérées de ce dernier qu'une semaine avant l'été. Par rapport au « paradis » gaélique, la France passerait donc pratiquement « une saison en enfer ». Le Luxembourg occuperait quant à lui une position intermédiaire, avec une « libération fiscale » un peu plus d'un mois avant sa fête nationale du 23 juin

# Un indicateur peu représentatif

L'indicateur « Jour de libération fiscale » est cependant à plusieurs égards assez simpliste et au final peu représentatif. Il y a tout d'abord autant de « jours de libération fiscale » que de catégories de ménages

51

<sup>88</sup> http://www.institutmolinari.org/jour-de-liberation-fiscale-la-date,3104.html.

<sup>89</sup> Sur la base de données fiscales de 2015.

(composition, niveau du revenu, etc., comme le montre bien la récente étude « *Taxing wages 2017* » de l'OCDE<sup>90</sup>).

Ensuite, la pression fiscale et les indicateurs ne sont pas toujours comparables d'un pays à l'autre. Certains pays peuvent afficher une pression fiscale inférieure à la faveur d'une gestion plus efficace, ce qu'il convient de saluer. D'autres peuvent présenter une pression tout aussi faible, du fait d'aspects institutionnels, par exemple, une large privatisation de certaines prestations (la santé ou les retraites par exemple). Ainsi, les Etats-Unis se caractérisent par un ratio de dépenses publiques relativement faible, mais cette frugalité est en partie le résultat d'importantes contributions privées de santé. Il en résulterait une date de libération fiscale plus précoce, alors que pour le « citoyen médian » une prime individuelle de santé n'est pas nécessairement plus « libératrice » qu'une cotisation sociale à un régime public similaire.

Autre exemple : deux pays strictement identiques (PIB par habitant de 40.000 euros, par hypothèse) présenteront des pressions fiscales (et des ratios de dépenses publiques) différentes si l'un distribue une allocation universelle de 500 euros par mois (prestation sociale, donc dépense), tandis que l'autre octroie aux contribuables un crédit d'impôt de 500 euros par mois et par membre du ménage (allégement de l'impôt des ménages). Le second pays fera office de Nirvana en termes de « *jour de libération fiscale* », alors que ses habitants seront dans les faits dans une situation socio-économique strictement identique. Des biais similaires peuvent apparaître en cas de fiscalisation de certaines prestations sociales, par exemple. Une vue d'ensemble, abordant de concert les recettes et les dépenses permet d'éviter de telles confusions, à rebours de toute analyse partielle ou simpliste, de toute comparaison internationale « hémiplégique » des recettes.

Tableau 4: "A tale of two countries"

Pays A		Pays B	
Pression fiscale hors crédit d'impôt	40%	Pression fiscale hors crédit d'impôt	40%
Crédit d'impôt	-15%	Crédit d'impôt	0%
Pression fiscale totale	25%	Pression fiscale totale	40%
Dépenses hors alloc. univ.	25%	Dépenses hors alloc. univ.	25%
Alloc. Universelle	0%	Alloc. Universelle	15%
Dépenses publiques totales	25%	Dépenses publiques totales	40%
"Jour de libération fiscale"	31 mars	"Jour de libération fiscale"	25 mai

Ensuite et surtout, la présentation même d'un « Jour de libération fiscale » pourrait donner l'impression que la charge fiscale est une perte sèche économique. Or la majeure partie de la pression fiscale a une contrepartie : les transferts sociaux (un « Jour de libération fiscale » pourrait être établi en fonction non de la charge fiscale brute, mais plutôt d'un concept <u>net</u> consistant à en retrancher les prestations sociales), les biens tutélaires (éducation) ou collectifs (défense, justice, police, etc.). La question est l'efficacité de ces dépenses publiques et des impôts (des *inputs*) en termes d'indicateurs (espérance de vie, chômage, bien-être, santé, inégalités, sécurité, etc. ; outputs et outcomes) et non ces *inputs* en tant que tels. Ce versant des dépenses publiques est passé en revue dans la partie suivante.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> Voir (pour une version en lecture): <a href="https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/taxation/taxing-wages-2017\_tax\_wages-2017-en#.WrE14WbwuUk.">https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/taxation/taxing-wages-2017-en#.WrE14WbwuUk.</a>

## Les dépenses (« output ») : la contrepartie de l'« occupation » fiscale

Sont fournis ci-dessus quelques chiffres clef sur les recettes perçues par les Administrations publiques nationales, notamment une pression fiscale de l'ordre de 38% - même si ce chiffre doit être considéré « avec des pincettes ». Est-ce à dire que « le Luxembourgeois »91 perd annuellement 38% de son revenu, doit « concéder » une telle proportion à l'Etat ? Qu'il ne commence à travailler pour lui-même que le 16 mai de chaque année? Certainement pas.

En contrepartie de ces 38%, il va en effet bénéficier de revenus différés (pensions), de revenus de remplacement dans une optique assurancielle (chômage, invalidité, RMG, congé parental, etc.), d'allocations familiales, de prestations de santé, d'assurance dépendance, d'un système d'éducation pour ses enfants, d'une armée, d'une police ou de tribunaux, d'infrastructures routières et ferroviaires, etc. Ce sont ces différentes contreparties, ces multiples activités de l'Etat, qui sont passées en revue de manière systématique dans cette partie.

Davantage que sur le versant des recettes, une vision assez fine est en effet possible en ce qui concerne les dépenses. Les dépenses publiques font en effet l'objet d'une codification internationale, permettant en principe de les « classer dans les bonnes cases » et facilitant de la sorte les comparaisons internationales. Ce système de classification, développé à l'origine par l'OCDE et les Nations unies, est le COFOG (« Classifications of the Functions of Government ») ou CFAP (« Classification des fonctions des administrations publiques »)<sup>92</sup>.

La classification COFOG des dépenses est disponible auprès d'Eurostat pour le Luxembourg (sur base de données du STATEC) et pour l'ensemble des autres pays de l'Union européenne, voire même au-delà. Ces données ont été rassemblées pour le Luxembourg et quatre pays témoins, à savoir les trois pays limitrophes et les Pays-Bas. Pour le Luxembourg, ont été extraites les prestations sociales canalisées vers les non-résidents - il est donc implicitement supposé que les autres dépenses (infrastructures notamment) ne profitent qu'aux résidents<sup>93</sup>. Ensuite, ces dépenses sont rapportées au nombre de résidents, puis corrigées afin de tenir compte des niveaux de prix globalement plus élevés au Luxembourg<sup>94</sup>. Deux ajustements sont donc appliqués, afin de neutraliser (ou du moins de limiter en ce qui concerne les non-résidents) deux facteurs contribuant à gonfler artificiellement les dépenses publiques luxembourgeoises exprimées par tête d'habitant. La dernière étape est une comparaison entre le Luxembourg et la moyenne des quatre pays de référence et ce pour chaque domaine d'activité des Administrations publiques. Par souci d'homogénéité et de disponibilité des données, tous les calculs reposent sur l'année 2015<sup>95</sup>.

La matrice suivante constitue déjà l'un des points d'aboutissement de cette démarche. Elle illustre la composition des dépenses (en parités de pouvoir d'achat) par résident au Luxembourg. Les dépenses publiques totales y atteignaient 29.250 euros par habitant en 2015%. La matrice des dépenses fournit le croisement entre la classification par activité (colonnes : classification dite « *COFOG* ») et de la classification économique « *classique* » (lignes : rémunérations, investissements, dépenses de consommation, etc.). Elle permet par exemple de jauger l'importance relative des rémunérations des agents publics non seulement pour les dépenses totales, mais également pour chacune des activités des Administrations publiques, ou encore d'évaluer la ventilation par activité des investissements publics (ou des autres catégories économiques).

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Notion particulièrement trompeuse, car comme indiqué plus haut des chiffres macroéconomiques représentent davantage une moyenne hybride et assez désincarnées en l'occurrence (intégration de résidents et frontaliers, de haut et bas revenus, de sociétés et de ménages, etc.) que le « *Luxembourgeois moyen* ».

<sup>92</sup> Pour davantage de renseignements à cet égard, voir notamment <a href="https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4">https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4</a>.

<sup>93</sup> Cette hypothèse est relâchée ou du moins examinée dans l'encadré 7 ci-dessous.

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Correction dite des « *parités de pouvoir d'achat* » en termes techniques. Ces parités sont calculées sur une base annuelle par Eurostat.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Soit la plus récente année pour laquelle nous disposons de données dans l'ensemble des pays considérés.

<sup>96</sup> Sauf mention contraire dans les lignes qui suivent, il s'agit des montants absolus en parités de pouvoir d'achat, c'est-à-dire après neutralisation (notamment) des prix moyens plus élevés au Luxembourg.

Tableau 5 : Matrice des dépenses par résident des Administrations publiques en 2015 (en euros corrigés des parités de pouvoir d'achat)

	Total,	Total	Services	Défense	Ordre et	Affaires	Environnement	Logement et	Loisirs, culture	Enseignement	Prot. soc.
	en %		généraux		sécurité	économiques		équipements	et cultes		et santé
Consommation intermédiaire	10%	2 849	662	31	108	968	155	54	241	264	366
Rémunération des salariés	23%	6 786	1 439	107	571	1 076	257	50	294	2 433	560
Subventions	4%	1 075	14	0	0	722	137	59	60	66	17
Charges d'intérêt	1%	266	265	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestations sociales en espèces	33%	9 515	0	0	0	0	0	0	4	8	9 503
Transferts sociaux en nature	10%	2 941	0	0	0	0	0	0	0	108	2 833
Autres transferts courants	8%	2 386	749	50	23	106	6	2	87	348	1 016
Transferts en capital	2%	608	239	0	0	140	23	60	0	1	146
Investissements	10%	2 819	95	23	78	1 146	186	169	188	527	408
Divers	0%	4	1	0	0	3	0	0	0	0	0
Total des dépenses		29 250	3 464	210	780	4 160	764	394	874	3 755	14 849
Total, en %			12%	1%	3%	14%	3%	1%	3%	13%	51%

Sources: Eurostat, STATEC et calculs IDEA.

Un premier enseignement de la matrice (lecture par colonnes) est que parmi les dépenses totales par tête de 29.250 euros, la protection sociale et la santé occupent de loin la place prépondérante, avec un peu plus de la moitié du total. Suivent - de très loin cependant - les affaires économiques (4.160 millions d'euros par résident et par an), l'enseignement (3.755 euros) et les services généraux (3.464)97. On peut à juste titre parler des « Big four », les autres activités ne représentant conjointement qu'un peu plus de 10% des dépenses publiques totales - y compris les fonctions dites régaliennes. La composition de ces différents postes, dont la signification peut parfois sembler un peu ésotérique à ce stade, sera examinée de manière détaillée plus bas.

Un autre enseignement important (lecture par lignes) est l'importance relative, parmi les dépenses totales, de la rémunération (près d'un quart du total et 6.800 euros par habitant au total), des investissements (formation brute de capital; 10% du total ou 2.800 euros par habitant) et enfin des prestations sociales reflet de la prépondérance déjà soulignée du domaine « protection sociale et santé ».

Toujours à un niveau encore très global et afin de mieux apprécier l'importance exacte de ces différents montants, nous avons systématiquement comparé ces grandes catégories aux montants correspondants observés dans les trois pays limitrophes et les Pays-Bas, sous la double optique des activités et de la nature économique. Un premier résultat est illustré au tableau 6. Il y est exprimé en multiples des dépenses par tête moyennes dans les pays limitrophes et les Pays-Bas.

Tableau 6 : Dépenses publiques par résident et en parités de pouvoir d'achat (PPA) : une première comparaison internationale (ratio dépenses par tête au Luxembourg / moyenne des 4 autres pays)

	Total	Services	Défense	Ordre et	Affaires	Environnement	Logement,	Loisirs, culture	Enseignement	Prot. soc.
Classification économique:		généraux		sécurité	économiques		équ. Collect.	et cultes		et santé
Consommation intermédiaire	1,65	2,32		0,84	3,25	1,06	1,00	2,12	0,97	1,15
Rémunération des salariés	1,91	2,66	0,50	1,37	3,94	3,38	0,83	2,17	1,98	0,93
Subventions	1,60				1,39	8,86	4,27			
Charges d'intérêt	0,40	0,40								
Prestations sociales en espèces	1,74									1,77
Transferts sociaux en nature	1,03									1,00
Autres transferts courants	2,87	1,73	6,06		2,06			1,00	5,05	6,30
Transferts en capital	1,81	5,40			0,88		2,62			2,43
Investissements	2,93	0,51		2,52	3,76	2,15	8,62	3,31	3,80	5,06
Divers										,
Total des dépenses	1,71	1,59	0,52	1,32	2,53	2,19	2,24	2,05	2,04	1,56

Sources: Eurostat, STATEC et calculs IDEA.

Note : cases vide lorsque la donnée n'a pas de sens (divisions par 0, par exemple) ou que les nombres sont trop peu élevés pour que les ratios soient significatifs. Les cases sont colorées en rouge lorsque le ratio dépasse l'unité (dépenses par tête plus élevées au Luxembourg que dans la moyenne des 4 autres pays considérés). Les dépenses du Luxembourg ont été apurées des dépenses de protection sociale et de santé imputables aux non-résidents.

Le tableau 6 nous apprend que les dépenses totales au Luxembourg sont 71% plus élevées que la moyenne des 4 pays limitrophes - et davantage encore dans 5 activités sur 9 dont l'enseignement. Ce score élevé est en partie imputable aux investissements publics qui, au Luxembourg, sont pratiquement trois fois plus

<sup>97</sup> Qui regroupent notamment, comme on le verra par la suite, l'aide extérieure, le fonctionnement de l'Etat, la recherche fondamentale ou encore les intérêts de la dette publique.

élevés que le montant absolu des « 4 voisins ». L'effort d'investissement grand-ducal semble important en ce qui concerne le logement et l'équipement collectif, du moins en termes relatifs avec un facteur de 1 à 9 « en faveur » du Luxembourg - ce qui contredit à première vue (mais il convient de rappeler la croissance fort soutenue de la population au Luxembourg) la perception assez répandue d'autorités peu actives en matière de logement. Les dépenses totales <u>hors</u> investissements du Luxembourg excèdent de 64% l'agrégat « 4 pays » correspondant.

A noter aussi une rémunération globale<sup>98</sup> des salariés publics apparemment élevée en comparaison internationale, atteignant fréquemment le triple (par habitant) de la moyenne des pays de référence. La situation contraire prévaut curieusement dans la protection sociale et la santé, qui est clairement un « outlier » de ce point de vue. Cette modération salariale apparente amortit quelque peu le « surcoût » de 77% observés pour les dépenses en espèces, soit de loin la principale composante de l'activité « protection sociale et santé » (avec près des deux tiers).

Cela dit, seul un examen plus fin, par activité publique, permet de mieux comprendre l'origine de ces différences, en particulier pour des activités un peu « fourre-tout » et peu intelligibles en tant que telles, comme les services généraux ou les affaires économiques. C'est l'exercice qui est mené à bien dans les lignes qui suivent, en scrutant systématiquement la composition des dépenses luxembourgeoises concernées, puis en les comparant à la situation prévalant dans les quatre « pays témoins ».

### Encadré 4 : quelle unité de mesure des dépenses publiques ?

La question de la mesure appropriée du niveau des dépenses publiques est rarement posée, alors qu'elle est essentielle au Luxembourg. La plupart des comparaisons internationales font usage du ratio dépenses sur PIB (produit intérieur brut), Cette mesure nous paraît cependant peu appropriée pour le Grand-Duché.

Le PIB par tête du Luxembourg est élevé. Or si d'aventure une convergence de ce ratio vers le niveau des pays comparables devait se produire - ou si les données statistiques étaient sensiblement révisées à la baisse - les dépenses augmenteraient mécaniquement en pourcentages du PIB, car ces dernières tendent à être assez rigides même à moyen terme (voir les dépenses de pension et la rémunération des employés de l'Etat, par exemple). On en conclurait alors, à rebours de la situation actuelle, que le Luxembourg est très « dépensier », alors que rien n'aurait fondamentalement changé dans la sphère publique. Un indicateur dépendant à ce point de variables économiques potentiellement très volatiles peut difficilement être qualifié de fiable.

Au Luxembourg, une partie du PIB par habitant « excédentaire » par rapport aux pays voisins pourrait par conséquent s'avérer « éphémère » dans une perspective à moyen terme (si par exemple le poids du secteur financier devait converger graduellement vers la moyenne européenne). Une notion de « PIB permanent de précaution » serait par conséquent plus appropriée que le PIB courant pour calculer le poids des dépenses publiques, même si le calcul d'une telle notion de « revenu permanent » pose bien évidemment problème.

Comme sur le versant des recettes (voir les considérations sur la pression fiscale en pourcentages du RNB), les ratios par rapport au PIB peuvent être faussés par l'importance du phénomène « non-résident ». Ce facteur est présent mais négligeable dans la quasi-totalité des pays de l'UE, mais pas au Luxembourg. Pour ce dernier, il serait plus approprié de calculer les dépenses publiques profitant aux seuls résidents, puis de diviser ces dépenses par le revenu national brut ou RNB. Ce dernier exprime mieux que le PIB la « fameuse » loi de Wagner, en vertu de laquelle la demande pour certains biens publics ou tutélaires (comme l'enseignement ou la culture) tend à augmenter avec le PIB (plus que proportionnellement, d'ailleurs, pour des biens supérieurs), car le RNB est un bien meilleur reflet du niveau de vie de la population (et par conséquent de sa demande de dépenses publiques) que le PIB.

Par ailleurs, le ratio des dépenses « résidentes » par rapport au RNB devrait dans les prochaines décennies s'avérer plus stable que les ratios des dépenses publiques totales au PIB. Ces derniers devraient en effet être affectés à la hausse par l'arrivée à l'âge de la retraite de contingents croissants de travailleurs frontaliers. Selon le bilan technique du régime général de pension publié en décembre

\_

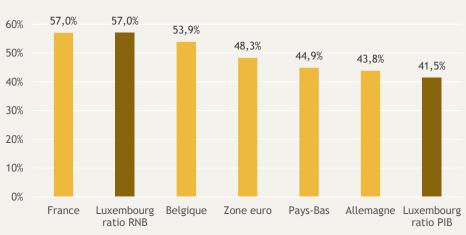
<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> Qui peut traduire soit des effectifs plus étoffés par rapport à la population résidente, soit des salaires moyens excédant nettement le niveau étranger moyen - ou une combinaison de ces deux facteurs.

2016 par l'IGSS, les dépenses totales du régime général sont actuellement de l'ordre de 7% du PIB, dont environ un quart profitant à des non-résidents. Ces deux chiffres s'établiraient en 2060, toujours selon l'IGSS, à 12,4% du PIB et à 45% environ. Ce qui signifie que les pensions « exportées » passeraient de 1,8 à 5,5% du PIB...

Pour toutes ces raisons, nous avons souhaité privilégier dans cette partie thématique d'autres optiques que les traditionnels ratios par rapport au PIB. La pratique choisie dans l'essentiel de cette partie repose sur les dépenses exprimées en niveaux absolus (euros), où ces dernières sont cependant corrigées pour les différences de prix et en retranchant les principales dépenses imputables aux non-résidents. Dans le domaine des prestations sociales, du moins, car il est difficile à ce stade d'identifier toutes les dépenses de ce type comme expliqué dans l'encadré 7.

Le graphique ci-dessous, établi à titre exploratoire en attendant que se précise la « ligne de partage » entre les résidents et les non-résidents sur le versant des dépenses, renferme pour le Luxembourg un « compromis » entre les dépenses absolues et les « ratios PIB », à savoir un ratio « alternatif », égal au rapport entre les dépenses publiques hors « non-résidents » (du moins pour la « Protection sociale et santé ») et le RNB (donc également un concept « résident »). Les habituels ratios par rapport au PIB sont en revanche considérés pour les pays avoisinants où le décalage « non-résident » est de toute manière peu marqué, comme le révèle un RNB fort proche du PIB dans ces pays : +1,8% en Allemagne, +1,5% en France, -0,2% en Belgique et -0,6% aux Pays-Bas (contre -34% au Luxembourg...).

Un tel traitement permet d'assurer une homogénéité entre le numérateur et le dénominateur du ratio luxembourgeois - qui se rapporte de la sorte davantage du concept « résident » dans les deux cas - et d'un pays à l'autre, les ratios « étrangers » étant très peu affectés par un quelconque phénomène frontalier. Les ratios « traditionnels » par rapport au PIB sont dans le cas du Luxembourg biaisés à la baisse par la forte présence des non-résidents dans la production de valeur ajoutée et compte tenu du fait que ces derniers présentent un profil assez spécifique, bien distinct de celui de la population résidente, en termes de « participation » aux dépenses publiques.



Graphique 44 : Dépenses publiques - un ratio alternatif pour le Luxembourg (En % du PIB ou du RNB ; année 2015)

Sources: STATEC, Eurostat et calculs IDEA.

Notes: Les ratios par rapport au RNB sont calculés après déduction des dépenses de protection sociale et santé imputables aux non-résidents. Les ratios par rapport au PIB sont dérivés de manière « classique » (dépenses totales, y compris les non-résidents pour le Luxembourg, divisées par le PIB).

A cette aune et en se focalisant uniquement (du moins en théorie ; en pratique il est difficile d'isoler la composante « non-résidente » dans certains domaines : voir l'encadré 7) sur les résidents, le Luxembourg serait donc plus « dépensier » que l'ensemble des autres pays considérés, y compris la France (à « égalité » avec le Luxembourg) et la Belgique pourtant notoirement très « volontaristes » en la matière.

## Les fonctions régaliennes : la défense et « ordre et sécurité publics »

Bien que constituant une sorte de « noyau originel » des dépenses publiques, la défense et l'ordre publics ne représentent plus au Luxembourg que respectivement 0,7 et 2,7% des dépenses publiques totales. En outre, leur montant par résident ne dépasse pas 210 euros par an pour la défense et 780 euros pour l'ordre public. Leur ventilation fine apparaît au tableau 7, qui montre l'importance prise dans les deux cas par la rémunération - ce qui n'étonne guère compte tenu de l'intensité en emplois structurellement forte des tâches concernées.

Tableau 7 : Composition de la défense et de l'ordre public (en euros par habitant corrigés des PPA).

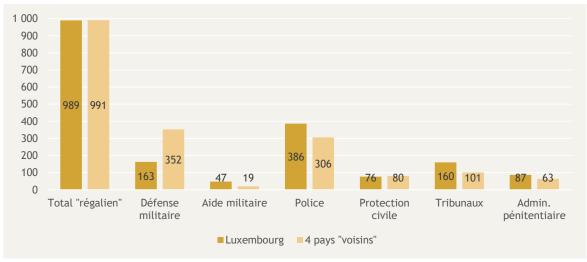
	Total	Défense	Aide	Ordre et	Services de	Protection	Tribunaux	Admin.	Autres
	défense	militaire	militaire	sécurité	police	civile		pénitentiaire	
Consommation intermédiaire	31	26	4	108	40	16	30	11	11
Rémunération des salariés	107	107	0	571	315	32	122	69	34
Subventions	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges d'intérêt	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestations sociales en espèces	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferts sociaux en nature	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres transferts courants	50	7	43	23	2	2	1	0	18
Transferts en capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissements	23	23	0	78	30	27	7	7	8
Divers	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	210	163	47	780	386	76	160	87	70

Sources: Eurostat, STATEC, calculs IDEA.

En ce qui concerne les sous-domaines d'activité, on notera sur le plan militaire l'importance de l'aide au développement (plus de 20% des dépenses totales ; case « *Aide militaire* ») et en ce qui concerne l'ordre public le rôle prépondérant des services de police, avec de l'ordre de 400 euros par tête soit près de la moitié. Les tribunaux « *coûtent* » pour leur part 160 euros par résident, la protection civile et l'administration pénitentiaire étant nettement en retrait.

Malgré la prospérité du Luxembourg, les dépenses « régaliennes » considérées dans leur ensemble n'y sont pas mieux pourvues que dans les quatre pays avoisinants, comme le montre le graphique 45 (près de 1.000 euros dans les deux cas, avec un léger « avantage » aux quatre pays de référence). C'est clairement le cas en matière de défense militaire, avec une dépense grand-ducale par habitant inférieure à la moitié des pays avoisinants - cette situation pouvant certes être en rapport avec l'existence d'un secteur économique de la défense important dans certains pays limitrophes. Le constat est plus nuancé en matière d'ordre public, avec un financement plus volontariste des tribunaux et de la police au Luxembourg.

Graphique 45 : Dépenses « régaliennes » au Luxembourg et dans le 4 pays avoisinants (en millions d'euros)

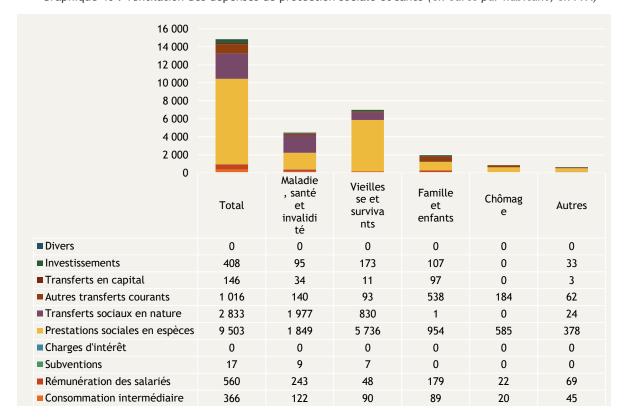


Sources: Eurostat, STATEC, calculs IDEA.

#### Protection sociale et santé

La « protection sociale et la santé » constituent environ la moitié des dépenses publiques totales au Luxembourg, malgré pour rappel l'exclusion par nos soins des dépenses de ce type canalisées vers les non-résidents (les frontaliers et les membres de leurs familles, pour l'essentiel). A noter cependant que la proportion correspondante dans les « 4 pays témoins » est plus élevée encore, avec 56%.

En dépit de son importance absolue, il est préférable de ne pas fournir une représentation trop désagrégée de cette classe d'activité, car les données relatives à diverses sous-classes paraissent assez parcellaires<sup>99</sup> et parfois peu identifiables en tant que telles. Le regroupement plus agrégé<sup>100</sup> utilisé apparaît au graphique 46.



Graphique 46: Ventilation des dépenses de protection sociale et santé (en euros par habitant, en PPA)

Sources: Eurostat, STATEC et calculs IDEA.

Parmi les sous-activités, prédominent la vieillesse avec un total proche de 7.000 euros par personne et par an, dont 5.700 de prestations en nature - essentiellement les pensions de retraite. A noter également les montants conséquents des prestations en faveur des familles (2.000 euros environ par résident, surtout en espèces), de chômage (600 euros) et de maladie, invalidité et maternité (environ 4.500 euros par personne, avec surtout des prestations en nature mais aussi en espèces, ces dernière reflétant principalement l'octroi de pensions d'invalidité).

Un cas particulier est la rémunération des salariés, qui ne représente quelle que soit l'activité considérée qu'une portion plus que réduite des dépenses. Elles tendent à être « écrasées » par l'importance des prestations en espèce. Il convient par ailleurs de souligner l'une des faiblesses de la présentation COFOG: les dépenses de personnel paraissent très faibles pour la sous-composante maladie, santé et invalidité, où les transferts sociaux en nature sont par contre prépondérants (portion mauve de l'histogramme, avec près

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Voir par exemple la catégorie « survivants », où aucune prestation en espèce n'apparaît malgré l'existence de pensions de veuves et d'orphelins au Luxembourg. Ces dépenses ont vraisemblablement été incorporées à la sous-activité « *vieillesse* », ce qui montre le caractère imparfait d'une présentation très désagrégée dans le cas précis de la protection sociale et de la santé.

<sup>100</sup> Selon l'Insee (<a href="https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1064">https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1064</a>), « Le partage, délicat, entre dépenses de santé et de protection sociale peut nuire à la comparabilité des résultats internationaux », ce qui nous a encore davantage incités, afin d'éviter toute comparaison internationale biaisée, à regrouper ces deux catégories.

de 2.000 euros par an et par résident). Or ces transferts en nature aux ménages intègrent en fait d'importants coûts de main-d'œuvre liés au corps médical, qui n'apparaissent pas en tant que rémunérations (notamment les honoraires médicaux et de dentisterie).

Des publications ciblées, celles de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) et de la Caisse nationale de pension (CNS) permettent de compléter ce tableau d'ensemble, même si les chiffres sont présentés selon des formats et méthodologies spécifiques et ne sont donc pas strictement comparables tels quels aux données issues de la classification COFOG (voir le graphique 47).

TOUTES LES BRANCHES (10 MILLIARDS) RÉGIME GÉNÉRAL DE PENSION (3,8 MILLIARDS) Assurance maladie-maternité Assurance dépendance ■ Régime général de pensions Régimes spéciaux de pension ■ Vieillesse ■ Invalidité ■ Survie conjoints ■ Survie orphelins Assurance accident ■ Prestations familiales Inclusion sociale (dont RMG) Indemnités de chômage ASSURANCE MALADIE-MATERNITÉ PRESTATIONS FAMILIALES (2,4 MILLIARDS) (1,1 MILLIARD) Frais hospitaliers Honoraires Allocations familiales et assimilés Produits pharmaceutiques Prestations en espèces Congé parental Autres dépenses au Luxembourg Dépenses à l'étranger Allocation de rentrée scolaire 18% 33%

Graphique 47: Composition des dépenses de la sécurité sociale selon l'IGSS et la CNS (en %; 2015)

Sources: CNS, Eurostat, IGSS, STATEC et calculs IDEA.

La comparaison aux quatre pays de référence (tableau 8) montre que les prestations sociales luxembourgeoises par habitant - hors dépenses des non-résidents, rappelons-le - sont de 56% plus élevées au Grand-Duché. Ce surcoût diminue à peine hors investissements publics. Si ces derniers sont cinq fois plus élevés que dans les pays témoins, les investissements en cause sont relativement peu élevés en montants absolus (avec 408 euros par résident au Luxembourg, contre 60 euros dans les « 4 pays »).

L'observation la plus déterminante se rapporte aux prestations en espèces, qui se montaient pour rappel à 9.503 euros par an et par résident en 2015, soit 64% de la catégorie « *Prestations sociales et santé* ». A cette aune le Luxembourg dépense 77% de plus que les pays de référence et même plus du double en ce qui concerne la « *Maladie*, *santé et invalidité* » et les prestations familiales (certes aussi en raison d'une démographie toujours relativement dynamique au Grand-Duché par rapport à l'Allemagne, en particulier). Le poste renfermant notamment les pensions de vieillesse (« *Vieillesse et survivants* ») se caractérise par

un écart moindre (69%), cependant appelé à s'accroître du fait de la forte hausse prévisible des pensions de retraite au Luxembourg dans les décennies à venir<sup>101</sup>.

Tableau 8 : Dépenses de prestations sociales et de santé par résident et en parités de pouvoir d'achat (PPA) : comparaison internationale (ratio dépenses par tête au Luxembourg / moyenne des 4 autres pays)

	TOTAL	Maladie,	Vieillesse	Famille	Chômage	Autres
		santé et	et	et enfants		
		invalidité	survivants			
Consommation intermédiaire	1,15	0,71	3,11	3,69		0,74
Rémunération des salariés	0,93	0,72	0,90	2,88		0,57
Subventions						
Charges d'intérêt						
Prestations sociales en espèces	1,77	2,42	1,69	2,36	1,03	1,52
Transferts sociaux en nature	1,00	0,83	4,41			
Autres transferts courants	6,30	1,77				
Transferts en capital	2,43					
Investissements publics	5,06	2,04				
Divers	·					
Total "Prestations sociales et santé"	1,56	1,15	1,88	3,03	1,27	0,96

Sources: Eurostat, STATEC, calculs IDEA.

Note: les cellules ne sont remplies que si les valeurs sous-jacentes sont suffisamment élevées (montant supérieurs à 40 euros par personne à la fois au Luxembourg et dans les quatre pays de référence). Note: exemple de transferts sociaux en nature: les prestations à domicile d'aides dans le cadre de l'assurance dépendance, les soins hospitaliers ou médicaux. Exemples de prestations en espèces: allocations familiales, pensions ou indemnités de chômage.

D'autres chiffres qui interpellent sont les importantes prestations en nature imputables à « *Vieillesse et survivants* » (4,4 fois plus que les « *voisins* ») - vraisemblablement un reflet d'une assurance dépendance fort développée au Luxembourg - ou encore une consommation intermédiaire élevée<sup>102</sup> en ce qui concerne notamment les prestations familiales.

### L'enseignement

L'enseignement, véritable « *investissement en capital humain* » et à ce titre investissement dans le futur, mobilise un budget de près de 3.800 euros par résident et par an, soit environ un huitième de l'ensemble des dépenses totales des Administrations publiques luxembourgeoises. Comme l'illustre le graphique 48, les deux principales composantes sont le fondamental et le secondaire, avec dans les deux cas un montant de l'ordre de 1.240 euros par résident, alors que pour un nombre d'étudiants plus réduit, l'enseignement supérieur engrange l'équivalent de 480 euros par habitant. Les autres activités (les activités non définies, le post-secondaire et les services annexes et la R&D liée à l'enseignement) s'établissent conjointement à 800 euros par résident.

Ce qui interpelle immédiatement au vu du graphique 48 est la prépondérance de la rémunération des salariés au sein des dépenses d'enseignement, qui représentent 65% du total et plus de 80% dans les activités « jumelles » (en termes statistiques, du moins...) du fondamental et du secondaire (une régularité certes observées dans beaucoup d'autres secteurs de l'action publique). A première vue, l'enseignement supérieur est cependant assez singulier de ce point de vue, avec des rémunérations ne pesant « que » 27% des 480 euros précités. Cette différence structurelle par rapport au fondamental et au secondaire n'est cependant qu'apparente, car on notera l'importance des transferts courants (167 euros par résident, soit 35% du poste) - en direction de l'Université du Luxembourg en particulier. Or ce transfert sert à son tour

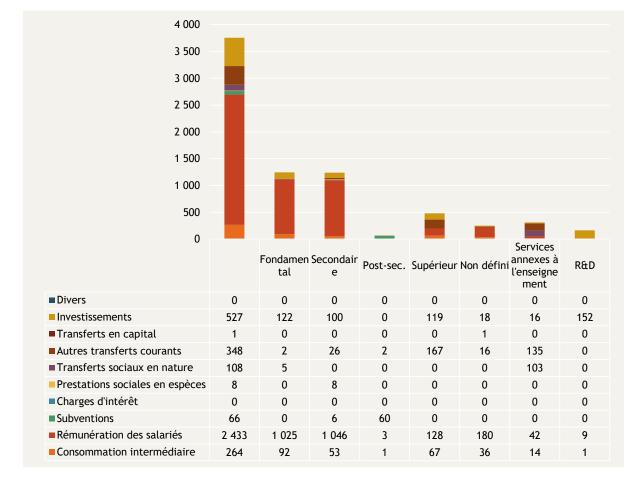
101 Selon le Groupe de travail européen sur le vieillissement (voir le rapport de 2015), la hausse des ratios (par rapport au PIB) de dépenses serait en effet plus marqué au Luxembourg d'ici 2060 que dans les quatre autres pays considérés. Pour une autre étude sur les pensions, voir également l'Idée du mois n°19 d'IDEA, « Pensons pensions ! », novembre 2017, Lien:

http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/IDM\_pension\_19\_auformat.pdf.

102 Du moins en termes relatifs, par rapport aux 4 pays de référence. Le montant absolu ne dépasse en effet pas 90 euros par habitant en PPA.

notamment à rémunérer le personnel académique, sans que ce montant soit « capté » de manière directe dans les statistiques COFOG « Enseignement ». Un phénomène de sous-estimation (certes lié à une méthodologie définie à un niveau international) des dépenses de rémunération se manifeste donc à nouveau, à l'instar de la situation observée dans le domaine de la santé (voir les « prestations sociales et la santé » ci-dessus).

On notera également dans le domaine de l'enseignement l'importance des efforts d'investissement, se montant à quelque 527 euros par habitant (soit 14% de l'activité « Enseignement » dans son ensemble).



Graphique 48 : Ventilation des dépenses de l'enseignement (euros par habitant, en PPA)

Sources: Eurostat, STATEC, calculs IDEA.

La comparaison internationale de ces données (voir le tableau 8, où ne figurent que les données reposant sur des montants suffisamment significatifs) montre que les dépenses totales d'enseignement par tête. toujours en parités de pouvoir d'achat, atteignent approximativement le double du niveau observé dans les quatre pays témoins. Alors que ces pays dépensent en moyenne à ce titre 1.800 euros par résident, le Luxembourg consacrait à l'enseignement 3.755 euros par habitant comme déjà indiqué. De telles différences ne peuvent en tout état de cause s'expliquer uniquement par des compositions par classe d'âge différentes de la population103, d'ailleurs assez similaires en ce qui concerne la proportion d'enfants au Luxembourg et dans les autres pays considérés. Ce niveau en apparence fort élevé reflète l'importance en niveaux absolus de la rémunération des salariés

103 Ainsi, selon le rapport de 2015 du Groupe de travail européen sur le vieillissement, les personnes âgées de 14 ans ou moins représentaient au Luxembourg 17% de la population totale, contre 13% en Allemagne, 17% en Belgique, 18,5% en France et 17% aux Pays-Bas.

Tableau 9 : Dépenses publiques par résident et en parités de pouvoir d'achat (PPA) : comparaison internationale dans l'enseignement (ratio dépenses par tête au Luxembourg / moyenne des 4 autres pays)

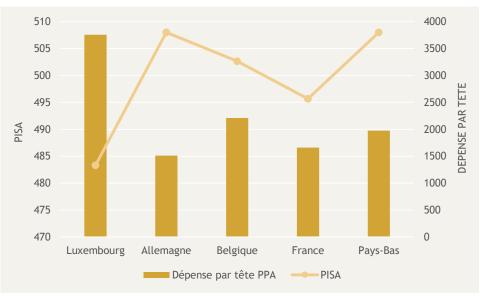
	Total	Fondamental	Secondaire	Supérieur
Consommation intermédiaire	0,97	1,33	0,61	0,96
Rémunération des salariés	1,98	2,57	1,88	0,74
Transferts sociaux en nature				
Autres transferts courants	5,05			41,20
Transferts en capital				
Investissements publics	3,80	3,62	2,12	3,42
Divers				
Total "Enseignement"	2,04	2,30	1,68	1,44

Sources: Eurostat, STATEC, calculs IDEA.

Note: les cellules ne sont remplies que si les valeurs sous-jacentes sont suffisamment élevées (montant supérieurs à 40 euros par personne à la fois au Luxembourg et dans les quatre pays de référence; les lignes et colonnes ne comptant pas d'éléments significatifs à cette aune ont été éliminées).

Les dépenses d'enseignement élevées en termes absolus au Luxembourg ne semblent pourtant pas aller de pair avec des performances structurellement supérieures. Alors que le Luxembourg dépense nettement plus par tête d'habitant que chacun des 4 pays considérés, les scores PISA du Grand-Duché<sup>104</sup> sont les plus bas (graphique 49).

Graphique 49 : Dépenses par tête dans l'enseignement (en euros PPA par tête) et scores PISA



Sources: Eurostat, OCDE, STATEC, calculs IDEA.

Note : les scores PISA utilisés au graphique sont les moyennes nationales des trois scores « sciences », « compréhension de l'écrit » et « mathématiques ».

Ces résultats ne sauraient cependant alimenter des jugements trop rapides. Les indicateurs PISA sont éminemment perfectibles, compte tenu notamment des spécificités socio-économiques du Luxembourg. La conjonction de fortes dépenses et de résultats *a priori* mitigés pourrait d'ailleurs s'expliquer par l'incidence sur ces deux variables de déterminants communs de nature socio-économique, en relation notamment avec l'hétérogénéité socio-économique, liée notamment à une immigration nette soutenue par rapport aux autres pays développés, et à des exigences linguistiques plus affirmées au Grand-Duché. Ces résultats visent simplement à attirer l'attention sur un aspect qu'il convient d'étudier de manière plus approfondie. Un « *early warning* », en quelque sorte.

 $<sup>^{104}\</sup> Voir\ l'\acute{e}tude\ PISA\ 2015\ de\ l'OCDE,\ \underline{http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-FR.pdf}.$ 

### Encadré 5 : une analyse d'efficacité des dépenses ?

La présente partie « input / output » ne constitue pas à proprement parler une analyse de l'efficacité des dépenses. Elle se limite en effet à comparer les niveaux de dépenses au Luxembourg et dans divers pays étrangers. Une analyse d'efficacité au sens propre du terme requiert non seulement une telle comparaison internationale, mais également un examen des indicateurs de résultat respectifs dans les différents domaines d'activité des Administrations publiques. Une dépense plus élevée qu'à l'étranger ne constitue en rien une preuve d'inefficacité, car elle pourrait aller de pair avec de meilleures performances qu'ailleurs (un « output » ou un « outcome » plus élevé, en termes de quantité ou de qualité). Au sens technique du terme, un pays ne peut être jugé inefficace en termes de dépenses publiques que s'il est « dominé » par d'autres nations, qui dépensent moins pour des résultats équivalents ou atteignent de meilleurs résultats à dépenses identiques (ou qui réalisent toute combinaison des deux situations, bien entendu). Le graphique 49 ci-dessus peut être assimilé à une telle étude d'efficacité, puisqu'il compare différents pays sur la base du niveau des dépenses, mais également d'un indicateur de résultat (les scores PISA en l'occurrence).

Cette approche n'a cependant pas été appliquée de manière systématique dans cet avis, car le choix des indicateurs de résultats est particulièrement délicat et requiert un considérable travail d'analyse (de même qu'un consensus sur les priorités de l'action publique). De tels indicateurs, qui devraient idéalement être sélectionnés pour chacun des domaines publics d'activité, seraient à titre d'exemple (purement illustratifs) :

- Protection sociale et santé : espérance de vie, espérance de vie en bonne santé, mortalité infantile, taux de pauvreté relative et absolue, etc.
- Enseignement : résultats désagrégés PISA, degré de mobilité sociale, maîtrise de la lecture, etc.
- Recherche : nombre de brevets, de publications dans des revues spécialisées, ...
- Ordre et sécurité publics : taux de criminalité, cambriolages, ...

Dans le cadre de son avis « Analyse de la productivité, de ses déterminants et de ses résultantes, dans un contexte international » publié en janvier 2018, résultant d'une saisine gouvernementale du 1er décembre 2015<sup>105</sup>, le Conseil économique et social (CES) a dans un encadré ad hoc évoqué ce problème de mesure de la productivité (et par conséquent de la production) dans le secteur non marchand de l'économie.

Cette contribution a mis en relief les opportunités liées à la mesure de la production non marchande (utilisée avec fruit au Danemark, par exemple), mais aussi diverses difficultés inhérentes au choix des indicateurs :

- Doit-on privilégier des indicateurs de résultat (« output ») basés sur l'observation d'un indicateur de production direct, par exemple le nombre de pages de dossiers traités dans les tribunaux, le nombre d'élèves dans les écoles ou le nombre de patients dans les hôpitaux ? Doit-on aller « un pas plus loin » en sélectionnant des indicateurs d'« outcome », reflétant mieux les « performances » de la nation dans son ensemble, à titre d'exemple les scores PISA dans l'enseignement ou l'espérance de vie en bonne santé ? Les indicateurs d' « outcome » sont plus globaux et exhaustifs, mais ils présentent l'inconvénient de dépendre davantage que les indicateurs directs de production de variables d'environnement ne dépendant qu'indirectement de l'action de l'Etat par exemple les pratiques sportives ou alimentaires de la population. Si la méthode des outputs peut constituer un objectif louable, elle doit être accompagnée d'un suivi de l'évolution des outcomes, ou du moins de ceux qui sont raisonnablement sous la maîtrise des pouvoirs publics.
- La mesure par les résultats paraît relativement aisée lorsque la production publique peut être individualisée dans ce cas d'ailleurs, la production peut même parfois être estimée sur la base de biens ou services similaires produits dans le privé. La mise en œuvre de l'approche par les résultats est cependant bien plus difficile en ce qui concerne les biens et services collectifs et les fonctions régaliennes de l'Etat la défense par exemple, ou encore la protection de l'environnement ou l'ordre

-

https://ces.public.lu/content/dam/ces/rapports/avis-productivite-100118-.pdf.

publics - dont la production profite simultanément à l'ensemble de la société sans pouvoir être « individualisée ».

• Des indicateurs trop étriqués ne prennent pas en compte la qualité des services rendus ou leurs apports en termes de cohésion sociale. Par exemple dans l'enseignement la considération du seul nombre d'élèves négligerait les efforts de formation continue des enseignants.

Dans son avis, le CES note aussi que le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative a mis en place un programme structuré de gestion totale de la qualité basé sur le modèle CAF (« Common Assessment Framework »). Ce cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques est un outil permettant d'évaluer l'organisation sous différents angles, adoptant ainsi une approche globale dans l'analyse des performances de l'organisation. Une première avancée vers un cadre global et rigoureux d'analyse des résultats de l'action publique (dans un cadre « Etat 4.0 » notamment) ?

# Les services généraux

Les « services généraux » représentent plus de 10% des dépenses totales des Administrations publiques, avec près de 3.500 euros par habitant. Cela dit, cette catégorie peut être qualifiée de « fourre-tout », se composant d'éléments aussi disparates que les dépenses de fonctionnement, les charges d'intérêt, l'aide au développement ou la recherche fondamentale. Sont en tête en termes de montants dépensés les dépenses de fonctionnement des Administrations publiques, avec 1.437 euros (graphique 50). Cette dernière catégorie ne renferme cependant pas seulement des dépenses de fonctionnement à proprement parler : elle intègre aussi les « affaires financières et fiscales » et les affaires étrangères.

Viennent ensuite les « Services généraux », sous-catégorie peu identifiable, d'autant que son intitulé se confond avec celui de l'ensemble du domaine d'activité. Cette activité se compose principalement de rémunérations et de consommation intermédiaire (1.122 euros par résident) et les « Opérations sur la dette » (369 euros par habitant) se composant principalement de charges d'intérêt sur la dette publique. A noter également l'aide économique extérieure (423 euros) et enfin les dépenses publiques de recherche fondamentale (77 euros).

Plus généralement, les dépenses de rémunération continuent à jouer un rôle important, avec 42% des services généraux totaux.

1 600 1 400 1 200 1 000 800 600 400 200 0 -200 Aide Fonctionn Recherch économiq Services R & D ement Non Dette ue (sens généraux fondame appliquée classé publique extérieur large) ntale e Divers 1 0 Investissements 190 0 Transferts en capital 0 235 Autres transferts courants 561 0 Transferts sociaux en nature n n n Prestations sociales en espèces Charges d'intérêt 0 265 Subventions 0 14 0 0 0 0 Rémunération des salariés 483 55 12 16 872

Graphique 50: Ventilation des dépenses des services généraux (euros par habitant, en PPA)

Sources : Eurostat, STATEC, calculs IDEA.

33

104

369

Toute comparaison internationale doit être considérée avec prudence lorsqu'il s'agit de catégories aussi composites. Quatre enseignements peuvent être tirés du tableau 10. En premier lieu, les dépenses de fonctionnement « au sens large » (pour rappel, elles intègrent également les affaires étrangères) représentent environ le double des dépenses étrangères correspondantes, en termes de rémunérations ou de consommation. En deuxième lieu, l'aide extérieure par habitant est près de quatre fois plus élevée au Luxembourg que dans les pays « voisins ». Là où chaque résident du Luxembourg « donne » aux populations moins favorisées 420 euros par an, les 4 pays « voisins » versent en effet 108 euros 106. En troisième lieu, les dépenses publiques de recherche fondamentale semblent basses en comparaison internationale. Cette dernière donnée a priori surprenante pourrait cependant résulter d'une classification différente, d'un pays à l'autre, des activités de recherche 107. Enfin, le Luxembourg se caractérise par des charges d'intérêt comparativement faibles, reflet d'une dette publique elle-même réduite par rapport aux pays environnants.

8

423

334

1 122

189

1 437

\_

Consommation intermédiaire

🕶 🕶 👓 Total des dépenses

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> Cette moyenne serait plus basse encore sans la prise en compte des Pays-Bas, où l'aide par résident atteignait un peu plus de 200 euros (en PPA) en 2015.

<sup>107</sup> Classification différente en termes de domaines d'activité ou en ce qui concerne la distinction entre recherche fondamentale et appliquée. Selon les calculs d'IDEA, les dépenses totales de recherche et développement, tous domaines confondus, se seraient établies à 802 euros (en PPA) par résident au Luxembourg en 2015, contre 489 euros en moyenne dans les 4 autres pays considérés. A cette aune, donc, le Luxembourg affiche un effort de recherche publique plus conséquent.

Tableau 10 : Dépenses publiques par résident et en parités de pouvoir d'achat (PPA) : comparaison internationale dans les services généraux (ratio dépenses par tête au Luxembourg/moyenne des 4 autres pays)

	Total	onctionnemen	Aide écon.	Services	Recherche	Dette
		(sens large)	extérieure	généraux	fondamentale	publique
Consommation intermédiaire	2,32	2,21		3,02		1,92
Rémunération des salariés	2,66	1,91		4,73	0,60	
Charges d'intérêt	0,40					0,40
Autres transferts courants	1,73	1,67	2,49			
Transferts en capital	5,40		6,71		0,00	
Total des "Services généraux"	1,59	1,99	3,90	3,28	0,30	0,51

Sources: Eurostat, STATEC, calculs IDEA.

Note : les cellules ne sont remplies que si les valeurs sous-jacentes sont suffisamment élevées au Luxembourg et dans les quatre pays de référence.

#### Encadré 6 : un biais « petit pays » ?

Une question légitime : et si le Luxembourg était, en matière de dépenses publiques, simplement pénalisé par sa taille réduite ? On pourrait en effet concevoir qu'il existe des coûts fixes (c'est-à-dire des montants absolus de dépenses indépendants de la taille du pays) qui, pour une « Grande nation », seraient « dilués » par un effet de masse, avec à la clef un moindre poids des coûts en question lorsqu'ils sont rapportés au PIB ou à la population d'une telle nation. A l'inverse, pour un petit pays ces coûts incompressibles tendraient mécaniquement à « exploser » quand ils sont exprimés par tête d'habitant. Un tel biais de mesure pourrait contribuer à expliquer le niveau plus élevé des dépenses par résident au Luxembourg à l'aune des « 4 voisins », nettement plus vastes que le « Grand »-Duché.

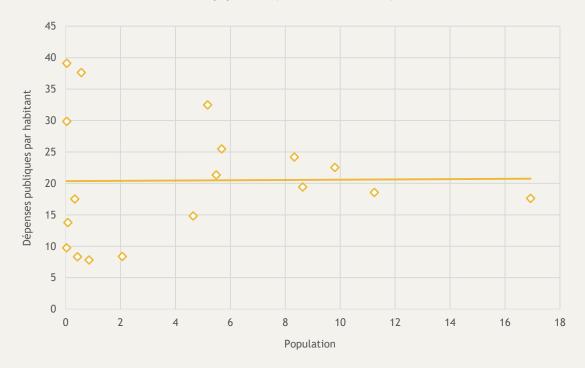
Même si un tel sujet mérite des études approfondies, trois arguments jettent d'ores et déjà une ombre sur une telle hypothèse.

En premier lieu, un « biais petit pays » serait plutôt susceptible de se manifester dans les domaines régaliens - à savoir la défense, la justice ou la sécurité - et beaucoup moins dans la protection sociale, où les dépenses sont individualisées (c'est-à-dire au profit des bénéficiaires directs) et les frais d'administration relativement réduits par rapport aux montants en jeu. Ainsi, selon le plus récent rapport général de l'IGSS, les frais d'administration ont atteint en 2016 3,3% des dépenses totales dans l'assurance maladie-maternité, 3,0% dans l'assurance dépendance et 1,1% pour le régime général de pension. En tout état de cause, des coûts fixes de nature administrative ne pourraient donc expliquer qu'une partie infime du dépassement des dépenses de par résident observé dans l'activité « Protection sociale et santé » (+56%).

Or par rapport aux « 4 voisins », le Luxembourg se caractérise par des dépenses par tête de protection sociale élevées (comme on le montre par ailleurs dans la présente partie) et par des dépenses régaliennes davantage en ligne avec les quatre pays considérés. Soit exactement l'inverse de la situation qui pourrait être intuitivement attendue dans le cadre de la « théorie des coûts fixes ».

En deuxième lieu, une simple confrontation entre les dépenses publiques (hors intérêts) par habitant dans quelques Etats européens raisonnablement comparables au Luxembourg, dont de très petites nations, ne permet de déceler aucune relation systématique entre les dépenses par tête et la population totale. Même parmi les plus petites nations considérées, les dépenses par tête sont certes du même ordre de grandeur qu'au Luxembourg à Monaco et au Liechtenstein (qui comptent tous deux une proportion de frontaliers plus importante encore qu'au Luxembourg), mais ces dépenses publiques par habitant sont largement inférieures au niveau grand-ducal en Andorre et à Saint-Marin. On s'attendrait, en cas de coûts fixes importants, à des dépenses par tête tendant à décroître avec la population de façon bien plus manifeste...

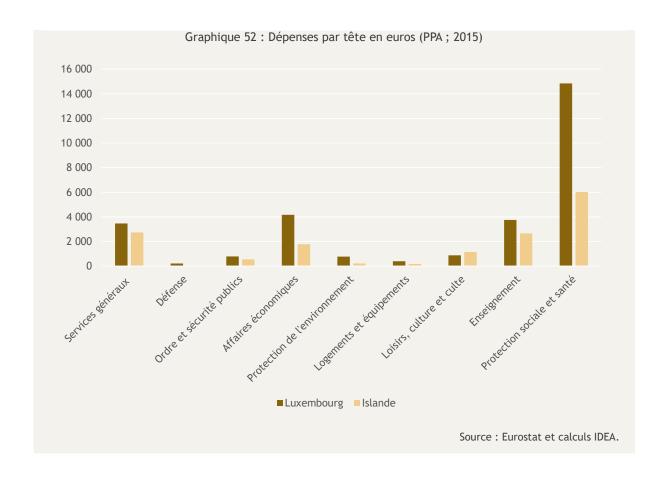
Graphique 51 : Lien entre les dépenses hors intérêts par habitant en 2015 (euros par habitant et par an) et la population (millions de résidents)



Sources : Amt für Statistiks (Liechtenstein), Banque mondiale, Commission européenne, Crèdit Andorrà, FMI, IMSEE (Monaco) et calculs IDEA.

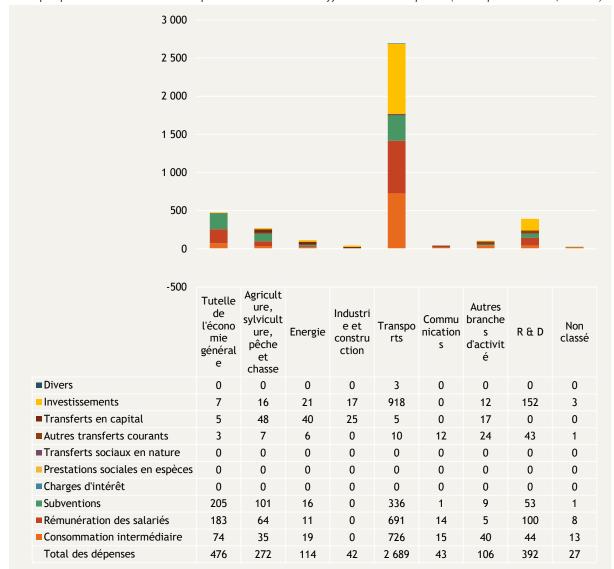
Note: Dépenses publiques totales, sans retraitement (qui s'effectuerait a priori à la baisse pour le Luxembourg, le Liechtenstein et Monaco, en particulier) pour les travailleurs frontaliers. Cette absence de retraitement (utilisation des données brutes) devrait en principe biaiser l'analyse en faveur de l'hypothèse « petit pays », qui n'est pourtant pas décelable au graphique. Les données ne sont pas non plus corrigées pour les parités de pouvoir d'achat (prix plus élevés au Luxembourg et probablement à Monaco).

Enfin, une autre façon d'appréhender ce problème consiste à observer la situation d'un pays économiquement comparable au Luxembourg (le facteur « frontalier » mis à part, bien entendu), présentant approximativement la même population que le Grand-Duché et pour lequel des matrices COFOG complètes sont disponibles. Seul un pays est dans cette situation, à savoir l'Islande. Or comme le montre le graphique ci-dessous, il se caractérise, à l'instar des « 4 voisins », par des dépenses moins élevées que le Luxembourg, ce qui tend également à infirmer le « biais du petit pays » (existence de coûts fixes importants). Par résident et en PPA, le Luxembourg se caractérise par des dépenses totales 1,91 fois plus importantes que l'Île septentrionale (contre 1,71, pour rappel, vis-à-vis des « 4 voisins »).



## Les affaires économiques

Le résident « moyen » au Grand-Duché dépense pour les « Affaires économiques » et par le truchement des Administrations publiques près de 4.200 euros par an (en PPA, s'entend). Comme les « services » généraux, ces « Affaires économiques » arborent certes un intitulé assez vague, ne permettant pas de saisir d'emblée leur portée exacte. Les sous-activités le sont fort heureusement beaucoup plus : il s'agit notamment de l'agriculture, de l'énergie, des transports et communications ou encore de l'environnement. L'importance relative des dépenses concernées, le plus souvent des investissements publics (28%), des rémunérations (26% du total) ou des subventions (17%) apparaît au graphique 53.



Graphique 53 : Ventilation des dépenses de l'activité « Affaires économiques » (euros par habitant, en PPA)

Sources: Eurostat, STATEC, calculs IDEA.

Les « Affaires économiques » sont (très) largement dominées par l'activité « Transports », avec un montant de quelque 2.700 euros par résident. Soit près de 10% de toutes les dépenses publiques... Ce poste est par ailleurs fort diversifié, puisqu'il s'agit d'investissements pour environ un tiers, de rémunérations à raison de 26%, de consommation intermédiaire pour 27% et de subventions à concurrence de 12% - ces dernières étant quasi intégralement destinées aux CFL et aux services d'autobus dans le cadre de missions de service public. A noter également l'importance des activités de recherche appliquée (près de 400 euros par habitant) et de l'activité « tutelle de l'économie générale ».

Une fois de plus, le Luxembourg affiche des niveaux de dépenses sensiblement plus élevés que dans les autres pays considérés (tableau 11).

Tableau 11 : Dépenses publiques par résident et en parités de pouvoir d'achat (PPA) : comparaison internationale dans les affaires économiques (ratio dépenses par tête au Luxembourg / moyenne des 4 autres pays)

	Total	Tutelle	Agriculture	Energie	Transports	R&D
		économie Générale				
Consommation intermédiaire	3,25	1,67			4,36	1,48
Rémunération des salariés	3,94	2,82	3,38		5,47	3,55
Subventions	1,39	0,67	10,91		2,81	1,91
Autres transferts courants	2,06					5,33
Transferts en capital	0,88		6,24			
Investissements	3,76				4,08	2,88
Total	2,53	0,89	6,92	1,91	3,71	2,56

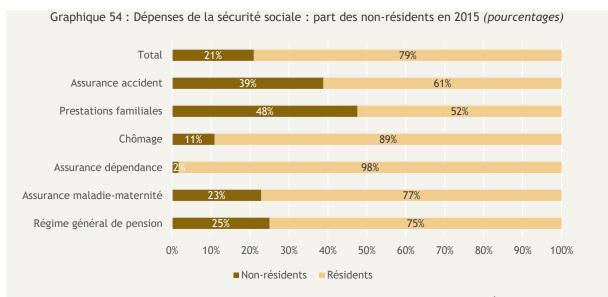
Sources : Eurostat, STATEC, calculs IDEA. Note : les cellules ne sont remplies que si les valeurs sous-jacentes sont suffisamment élevées au Luxembourg et dans les quatre pays de référence.

Les dépenses par tête au Luxembourg tendent en effet à être 2,5 fois plus élevées que dans les pays avoisinants pour les « Affaires économiques » considérées dans leur globalité. Le Luxembourg dépense davantage dans toutes les sous-catégories considérées, sauf en ce qui concerne la « Tutelle de l'économie générale » (hors rémunérations et consommation intermédiaire, du moins). Cette situation est particulièrement apparente dans l'agriculture, de même que dans les transports. Au sein de cette dernière activité qui pour rappel est de loin la plus importante en montants absolus, le Luxembourg se distingue par des investissements comparativement élevés - ce qui ne surprendra pas compte tenu de la pression exercée notamment par les flux quotidiens de travailleurs non-résidents ou par le rôle de plateforme économique du Luxembourg - mais également par le poids important des rémunérations (5,5 fois plus par résident que dans les pays avoisinants).

### Encadré 7 : La ventilation résidents et non-résidents des dépenses

Des indicateurs de dépenses publiques réellement exhaustifs et comparables sur un plan international ne pourront être dérivés que lorsque le Luxembourg sera en mesure de bien identifier, et ce dans tous les domaines de l'action publique, les dépenses imputables aux résidents et aux non-résidents (surtout mais pas uniquement les frontaliers). Ainsi, comme montré dans l'encadré 4, les ratios de dépenses « traditionnels » basés sur le PIB ne sont guère adaptés à la situation particulière du Luxembourg, mieux reflétée par des ratios « dépenses bénéficiant aux résidents / revenu national brut » (RNB).

Cependant, il est parfois difficile d'établir une « *ligne de partage* » claire entre les deux catégories. Cette distinction est certes relativement aisée en ce qui concerne les prestations sociales et la santé, où les données de l'Inspection générale de la sécurité sociale permettent d'identifier clairement les dépenses imputables aux non-résidents. Ce sont d'ailleurs ces données qui ont permis d'extraire la part des dépenses de « *Protection sociale et santé* » attribuables aux non-résidents (soit au total 2.150 millions d'euros en 2015). Faute d'un tel retraitement, les dépenses du Luxembourg seraient surestimées de manière flagrante par rapport aux pays étrangers, qui sont pour leur part très peu affectés par un quelconque effet « *frontalier* ». Le graphique suivant illustre par branche de la sécurité sociale la part des non-résidents dans les dépenses (qui se monte au total aux 2.150 millions d'euros précités). Il apparaît notamment que les non-résidents représentent 21% des prestations sociales et de santé totales (en nature et en espèces) - alors que pour rappel ils représentent de l'ordre de 40% des cotisations sociales totales.



Sources: IGSS, projet de budget 2018 pour le chômage et calculs IDEA.

Cette disponibilité de données sur les résidents dans le domaine de la protection sociale et de la santé est déjà une considérable avancée, puisque ce domaine représente à lui seul un peu plus de la moitié de l'ensemble des dépenses publiques luxembourgeoises. Par ailleurs, les prestations concernées sont au cœur de la vie des frontaliers et des membres de leurs familles, de sorte qu'elles se caractérisent par une proportion de non-résidents particulièrement importante par rapport aux autres dépenses publiques passées en revue dans les lignes qui suivent.

Cette imputation aux non-résidents de 2.150 millions d'euros de dépenses de protection sociale et de santé pourrait au demeurant être élargie. Elle ne concerne en effet que les prestations sociales (en espèces ou en nature) proprement dites. Avant même tout ajustement « non-résident », ces dernières représentent 11,91 milliards d'euros sur les 10,22 milliards de dépenses totales de l'activité « Protection sociale et santé », ce qui laisse un solde « résiduel » de 1.690 millions se composant de dépenses autres que des prestations (frais administratifs, rémunération du personnel de la sécurité sociale ou investissements réalisés pour cette dernière, notamment). L'application à ce montant « résiduel » de la proportion des non-résidents dans les prestations sociales globales, soit 21,0% comme expliqué cidessus, livre un montant additionnel de 355 millions d'euros de dépenses « non-résidentes ».

L'enseignement est également un poste essentiel, puisqu'il représente 13% des dépenses publiques totales. Il est malheureusement ardu d'en isoler une composante « non-résidente », faute de statistiques suffisamment précises sur la fréquentation des établissements scolaires grand-ducaux par des résidents de pays avoisinants. Le Ministère de l'éducation nationale se borne en effet à livrer dans ses annuaires statistiques la répartition entre nationaux et non nationaux (y compris de nombreux résidents pour cette dernière catégorie).

Des informations parcellaires suggèrent cependant que le nombre d'élèves non-résidents au Luxembourg serait fort réduit voire négligeable dans le fondamental et le secondaire, ne fût-ce que pour des raisons linguistiques 108.

La situation semble cependant être profondément différente dans l'enseignement supérieur. Si on en croit le document « *Chiffres clés de l'enseignement supérieur 2015/2016* »<sup>109</sup>, la proportion de non-résidents d'Allemagne, de Belgique et de France, ou du moins d'étudiants dont le diplôme de secondaire a été obtenu dans ces trois pays, serait de 29,4%. Sur cette base, le budget « *Enseignement supérieur* » total (soit 324 millions selon la classification COFOG) pourrait, de manière certes encore très approximative, être imputé à raison de 95 millions d'euros aux non-résidents. Ce calcul est susceptible de surestimer le montant en question, puisque les personnes ayant obtenu un diplôme secondaire dans

<sup>108</sup> Voir à ce sujet <a href="https://www.lesfrontaliers.lu/societe/scolariser-un-enfant-frontalier-au-luxembourg-comment-ca-marche">https://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/enseignement/2016/09/20160926/chiffrescles201516.pdf</a>.

l'un des trois pays limitrophes peuvent avoir décidé d'opter pour une résidence au Luxembourg pendant la durée de leurs études.

Des élèves et étudiants Luxembourgeois poursuivent par ailleurs des études à l'étranger, alimentant des « non-dépenses » qui ne sont pas considérées ici.

Transports: selon des données du Ministère du Développement Durable et des Infrastructure <sup>110</sup> portant sur les déplacements pendulaires quotidiens (professionnels ou non, tous types de transports confondus), 35 à 40% de ces trajets sont liés au travail et à des motifs professionnels. Partant de l'hypothèse certes un peu arbitraire que ces déplacements pendulaires occasionneraient la moitié de l'usure des infrastructures, supposant en outre que les frontaliers représentent à eux seuls la totalité des déplacements professionnels ou liés au travail, la « *clef frontalière* » s'établirait à 20% environ. Si cette proportion est appliquée sans autre forme de procès à l'ensemble des dépenses publiques de transport (donc non seulement aux investissements, mais également aux rémunérations, à la consommation intermédiaires et à l'ensemble des autres postes - soit une optique assez (trop ?) large), il en résulte pour 2015 une dépense additionnelle en faveur des non-résidents estimés à 360 millions d'euros (c'est-à-dire 1.809 millions d'euros pour l'activité COFOG « *Transports* » fois 20%).

Cette approche est simpliste et à vrai dire plutôt illustrative. Il conviendrait en effet d'appliquer des clefs différenciées, calculées isolément pour les différents modes de transport considérés. Par ailleurs, nombre de coûts liés aux transports sont des dépenses d'amortissement ou d'entretien. Or pour des dépenses publiques de ce type il conviendrait d'appliquer non pas des clefs de répartition contemporaines, mais plutôt des proportions traduisant la situation qui prévalait lors de la construction des infrastructures concernées (donc plusieurs décennies « dans le rétroviseur », dans certains cas).

Enfin, les dépenses de transport peuvent concerner des infrastructures situées à l'étranger, le Luxembourg assurant dans certains cas le cofinancement sur plusieurs années de ces dernières. C'était notamment le cas lors de l'aménagement du TGV Est. Un autre exemple est le récent protocole d'accord signé en mars 2018 entre le Luxembourg et la France, qui prévoit une contribution du Grand-Duché à des investissements routiers et ferroviaires effectués en France. Ce cofinancement pourra aller jusqu'à un montant décennal maximum de 120 millions (110 millions dans le domaine ferroviaire et 10 millions pour la promotion de la mobilité durable)<sup>111</sup>. Soit l'équivalent (certes en une décennie) de 4,5% de l'activité COFOG « *Transports* ».

L'imputation aux non-résidents ne semble pas pertinente dans les **autres catégories de dépenses**, pour des raisons plus conceptuelles que réellement statistiques. Ainsi, il semblerait justifié en première appréciation d'imputer aux non-résidents une partie du budget de la culture, en fonction de leur fréquentation des théâtres, musées, salles de concert, etc. Un tel traitement ne permettrait cependant pas de rendre les ratios luxembourgeois de dépenses plus comparables à ceux des autres pays (notre but ultime), bien au contraire. Ainsi, la France se caractérise également par une fréquentation importante des activités culturelles (ou alternativement de certaines activités publiques de loisir) par des non-résidents, en relation avec son intense activité touristique notamment. Or sa main-d'œuvre ne se compose que d'une faible proportion de travailleurs frontaliers et personne n'a songé à recalculer en conséquence ses ratios de dépenses publiques.

Un tel « split » ne paraît pas plus justifié en ce qui concerne les **dépenses régaliennes** (justice, police, défense, etc.), qui concernent souvent des dépenses publiques collectives peu susceptibles d'une appropriation individuelle, à plus forte raison d'une appropriation par les non-résidents. Même en l'absence de tout travailleur frontalier, le Luxembourg devrait d'ailleurs consentir à un effort minimal de défense ou dans le domaine de la sécurité. Par ailleurs, les dépenses par résident du Luxembourg dans les domaines régaliens ne diffèrent pas sensiblement des indicateurs étrangers correspondants, ce qui va aussi dans le sens d'un « effet frontalier » limité dans ce domaine.

france.html.

\_

Enquête Luxmobil 2017; <a href="http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/actualites/articles/2017/12/07-EnqueteMobilite/EnqueteMobilite-Presse-v2.pdf">https://gouvernement.lu/fr/actualites/articles/2017/12/07-EnqueteMobilite/EnqueteMobilite-Presse-v2.pdf</a>.
 <a href="https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\_actualites/communiques/2018/03-mars/20-cooperation-luxembourg-turn-durable-lu

Enfin, les **dépenses des pouvoirs locaux**, par nature très « *proches du citoyen* », ne concernent que très indirectement les non-résidents (sauf en ce qui concerne la voirie, abordée ci-dessus dans le cadre des dépenses de transport).

Au total et en première analyse, semblent donc susceptibles d'être imputées aux non-résidents, outre les 2.150 millions précités liés aux prestations sociales et à la santé - qui sont statistiquement bien identifiés et incontestables sur un plan conceptuel - les dépenses suivantes (approximées à des fins illustratives):

- Une proportion des dépenses de l'activité « *Protection sociale et santé* » ne se composant pas de prestations sociales. En appliquant à ce poste « *résiduel* » la clef globale dérivée pour les seules prestations sociale (21,0% comme déjà indiqué), on aboutit comme expliqué ci-dessus à une imputation additionnelle aux non-résidents de 355 millions d'euros.
- Les transports: l'identification des dépenses concernées est ardue en raison de l'absence de données suffisamment précises sur l'utilisation de chaque type d'infrastructures de transport. Une clef calculée ci-dessus « à la grosse louche » conduirait à une imputation (probablement surestimée) de 20% des dépenses de l'activité « Transports », soit 360 millions d'euros (sans prise en compte des cofinancements par le Luxembourg d'infrastructures situées à l'étranger).
- Une partie des dépenses liées à l'enseignement supérieur, pour 95 millions d'euros tout au plus.

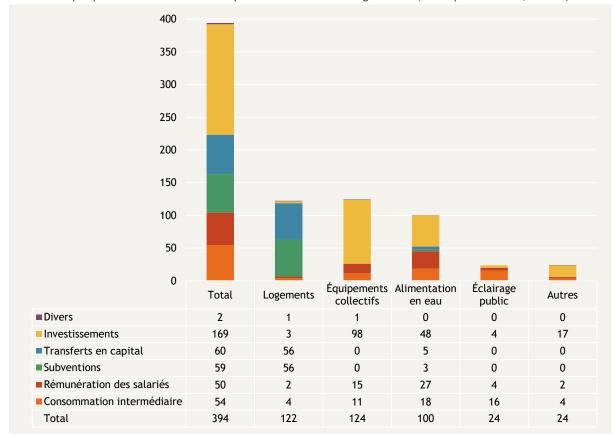
Au total, les dépenses totales des Administrations publiques non corrigées pour le « phénomène non-résident » se montaient en 2015 à 21.600 millions d'euros au Grand-Duché. La correction effectuée dans le cadre de cette étude, pour les seules prestations sociales (et la santé) conduit à un montant de l'ordre de 19.500 millions d'euros (soit 21.600-2.150). La déduction des trois imputations additionnelles précitées aux non-résidents livrerait, pour les dépenses publiques totales bénéficiant aux résidents, un montant de 18.650 millions d'euros (19.500-355-360-95). Calculé sur cette base plus globale, le ratio « dépenses des résidents sur RNB » s'établirait à un peu plus de 54% (contre 57% calculés dans l'encadré 7 en ne prenant en compte, comme dépenses des non-résidents, que les 2.150 millions directement liés aux prestations sociales). En d'autres termes, ces retraitements ne changeraient pas fondamentalement la donne.

Les réflexions qui précèdent ne constituent certes qu'une ébauche de la réflexion devant conduire à une meilleure identification des activités publiques imputables aux non-résidents, indispensable préalable au calcul d'indicateurs de dépenses publiques comparables en toute rigueur à ceux des pays étrangers. Il ne s'agit que d'une « invitation à aller plus loin », de l'amorce d'un indispensable débat qui peut parfois revêtir une connotation « métaphysique »...

Une telle démarche ne peut être accomplie de manière exagérément statique. Elle doit au contraire être globale (dépenses, « *non-dépenses* » <u>et</u> recettes), tout en tenant compte des retombées pour l'économie dans son ensemble des activités au Luxembourg des non-résidents. Une véritable gageure, assurément.

### Le logement et les équipements collectifs

Le logement ne laisse personne indifférent actuellement au Luxembourg, compte tenu notamment de la hausse soutenue des prix immobiliers observée au cours des récentes décennies. Cette progression a été si soutenue que cette problématique s'est graduellement muée en problème socio-économique et politique à part entière. A l'aune de la classification COFOG, les dépenses publiques correspondantes paraissent pour le moins mesurées, avec moins de 400 euros par habitant (en PPA) pour l'ensemble « Logement et équipements collectifs » et même 122 euros seulement pour le logement au sens strict. Ces dépenses et leur composition apparaissent au graphique 55, où les équipements collectifs et l'alimentation en eau atteignent des montants du même ordre que le logement. Un autre enseignement est la faiblesse des investissements en logement selon la classification COFOG, avec... 3 millions d'euros seulement.



Graphique 55 : Ventilation des dépenses de l'activité « logement » (euros par habitant, en PPA)

Sources: Eurostat, STATEC, calculs IDEA.

Ces statistiques doivent cependant être considérées avec deux « bémols ».

En premier lieu, la situation par habitant semble « *pire encore* » dans les pays voisins, où les dépenses de logement COFOG sont près de 3 fois plus faibles. Cette comparaison porte bien évidemment sur des montants très faibles et doit donc être interprétée avec prudence.

En deuxième lieu, et cette remarque est essentielle, les dépenses de logement par tête identifiées pour le Luxembourg ont représenté 82 millions d'euros en 2015 en termes absolus, dont 16 millions pour les investissements. Or si on en croit le compte 2015, le budget du Ministère du Logement s'est établi cette année-là à 144 millions d'euros (42 millions de dépenses courantes et 102 millions de dépenses en capital - y compris les transferts aux communes)<sup>112</sup>. Sans même compter les pouvoirs locaux, de même que les activités propres d'établissements publics faisant bel et bien partie du périmètre des Administrations publiques. Parmi ces établissements, on citera entre autres le Fonds du Kirchberg ou encore le Fonds de rénovation de la vieille ville<sup>113</sup>.

Comment s'explique ce « grand écart » ? En partie<sup>114</sup> par le fait que dans le « système COFOG », des dépenses liées au logement sont imputées à d'autres activités que l'activité « Logement » au sens strict du terme. De telles catégories, susceptibles d'accueillir des activités associées au logement, sont les affaires économiques ou encore le secrétariat général (liste non limitative)<sup>115</sup>. La divergence entre les comptes budgétaires et le système COFOG peut également traduire le fait qu'une large partie des dépenses du Ministère se compose de transferts aux communes pouvant servir à autre chose que le financement de

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> Sans tenir compte bien évidemment des importantes dépenses fiscales liées au logement.

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> Qui a été dissout en janvier 2018.

<sup>114</sup> L'optique différente du budget (optique fonctionnelle (par ministères) et de caisse) et du COFOG (comptabilité

<sup>«</sup> européenne » SEC 2010 plus proche de la réalité économique), pourrait également jouer un rôle dans cette disparité.

<sup>115</sup> Sous la forme de transferts à des établissements publics, par exemple.

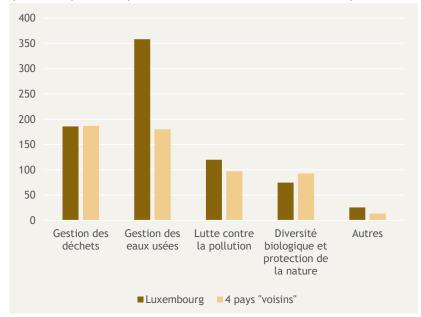
logements (financement d'autres infrastructures) - c'est dans ce dernier cas le COFOG qui serait « dans le bon ».

Ces considérations montrent que si la présentation COFOG constitue une précieuse base d'évaluation des dépenses publiques, elle doit être interprétée avec toutes les précautions d'usage lorsqu'est abordée la classification des sous-activités.

### Protection de l'environnement

L'activité « *Protection de l'environnement* » ne sera que brièvement abordée ici, en raison de sa faible importance en montants absolus et de l'imputation dans d'autres activités COFOG d'activités relevant également de l'environnement. Rappelons en outre qu'elle ne constitue que la partie émergée de l'iceberg « *politique environnementale* », cette dernière se déployant à travers beaucoup d'autres activités que la protection de l'environnement dans son étroite acception COFOG<sup>116</sup>. En 2015 et de manière directe, cette activité COFOG ne représentait en effet que 760 euros par résident, soit à peine plus de 2,5% des dépenses publiques totales, principalement pour la gestion des eaux usées (358 euros par résident ou 47% du total de la « *Protection de l'environnement* »)<sup>117</sup>, des déchets (24%) et la lutte contre la pollution (16%).

Comme l'illustre le graphique 56, le Luxembourg consacre pourtant, par rapport aux quatre pays de référence, des budgets conséquents à la protection de l'environnement. C'est en particulier le cas pour la gestion des eaux usées ou la lutte contre la pollution - dans un contexte de croissance de la population plus soutenue que dans les quatre pays de référence.



Graphique 56 : Dépenses de protection de l'environnement (en euros par habitant (PPA))

 ${\tt Sources: Eurostat, STATEC\ et\ calculs\ IDEA.}$ 

### Loisirs, culture et cultes

Les dépenses liées aux « Loisirs cultures et cultes » se sont établies à 900 euros par habitant environ au Luxembourg (toujours en base PPA de 2015), principalement au titre des services récréatifs et sportifs (360 euros) et des services culturels (340 euros par résident). Les services de radio, TV et édition ainsi que les cultes (et assimilés) occupent quant à eux un rang bien plus modeste, puisque le « résident moyen » ne contribue à chacun de ces postes qu'à raison de 80 euros environ.

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Voir par exemple la mobilité à travers l'activité « *Transport* » et l'énergie (affaires économiques), la recherche fondamentale (services généraux) ou encore le logement.

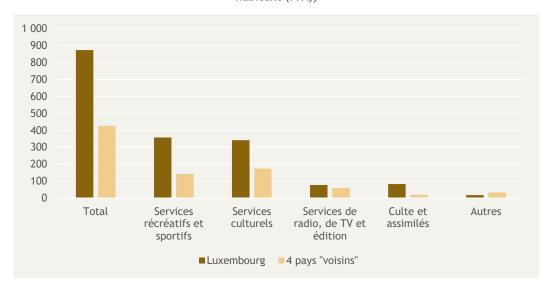
<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> On notera également l'intensité en investissements de cette composante, avec 44%, de sorte que la gestion des eaux usées représente à elle seule plus de 80% des dépenses d'investissement dévolues à la protection de l'environnement.

1 000 Services Services de Services récréatifs et **Total** radio, de TV Autres culturels assimilés sportifs et édition ■ Divers Investissements Autres transferts courants Subventions ■ Rémunération des salariés ■Consommation intermédiaire Total 

Graphique 57: Dépenses de loisirs, culture et cultes (en euros par habitant (PPA))

Sources: Eurostat, STATEC et calculs IDEA.

Les dépenses de « *Loisirs*, *culture et cultes* » semblent à l'instar de la quasi-totalité des autres dépenses - postes régaliens mis à part - nettement plus élevées au Luxembourg que dans les autres pays considérés, comme l'illustre le graphique 58.



Graphique 58 : Comparaison aux 4 pays avoisinants des dépenses de « Loisirs, culture et cultes » *(en euros par habitant (PPA))* 

Sources: Eurostat, STATEC et calculs IDEA.

Cet état de fait vaut en particulier pour les services récréatifs et sportifs et dans une moindre mesure pour les services culturels. Pour ces derniers, les pouvoirs publics dépensent 340 euros par résident, contre 174 en moyenne dans les 4 pays avoisinants - ce qui pourrait refléter le statut de « bien supérieur »<sup>118</sup> de la

<sup>118</sup> C'est-à-dire un bien dont la consommation tend à augmenter plus que proportionnellement au pouvoir d'achat.

culture. On notera par ailleurs des « *cultes et assimilés* » bénéficiant par tête d'habitant d'un financement quatre fois plus élevé au Grand-Duché.

### Encadré 8 : Quelle évolution dans le temps des dépenses par domaine d'activité ?

Les pages qui précèdent renferment une approche statique et géographique des dépenses « *COFOG* » (approche dans l'espace pour une année précise, 2015). Cet encadré vise à les compléter par une approche temporelle (approche dans le temps): quelle a été l'évolution au fil du temps des dépenses par domaine des Administrations publiques luxembourgeoises ? Le graphique suivant vise à répondre à cette question, en examinant l'évolution des dépenses par domaine d'activité par rapport à l'année de base 2000. En termes nominaux, les dépenses totales (hors corrections pour les non—résidents, qui sont donc intégrés aux calculs même pour la protection sociale) se sont en termes nominaux accrues de 148% de 2000 à 2015 (indice 248) - ce qui correspond à une hausse moyenne de 6,2% par an. A titre de comparaison, le PIB nominal a quant à lui progressé de 126% en termes cumulés sur la même période 2000-2015 (soit +5,6% l'an en moyenne), tandis que l'inflation mesurée par l'indice des prix national s'est établie à +35,6% au total (soit +2,05% par an en moyenne).

Tableau 12: Evolution nominale des dépenses par domaine d'activité (indices 2000=100)

Tableda 12: Evolution nominate des depenses par domaine d'activité (marces 2000-100)												
2010	Total	Services	Défense	Ordre et	Affaires	Environ-	Logement	Losirs,	Ensei-	Protection		
		généraux		sécurité	économiques	nement	et équip.	culture et	gnement	sociale et		
				publics			collectifs	cultes		santé		
Consommation intermédiaire	197	184	218	236	167	164	203	250	254	261		
Rémunération des salariés	186	192	171	187	162	166	176	239	197	171		
Subventions	185				179	254	115	216	540	174		
Charges d'intérêt	191	190								100		
Prestations sociales	214								266	213		
Autres transferts courants	174	110	551	417	440	620	125	156	338	229		
Transferts en capital	242	188	0	100	241	785	171	909	214	301		
Investissements publics	218	190	7538	277	172	169	256	160	344	230		
Total des dépenses publiques	203	166	385	204	176	181	184	206	232	214		
2015												
Consommation intermédiaire	243	248	204	276	220	183	169	318	193	447		
Rémunération des salariés	236	269	186	244	214	140	90	366	234	302		
Subventions	265				385	431	91	558	588	17		
Charges d'intérêt	206	206								100		
Prestations sociales	264								334	263		
Autres transferts courants	253	140	686	1292	472	267	75	154	481	418		
Transferts en capital	180	201	0	0	165	765	168	4	33	165		
Investissements publics	217	39	1177	253	222	255	244	146	293	737		
Total des dépenses publiques	248	189	255	255	237	202	151	246	254	271		

Sources: Eurostat, STATEC et calculs IDEA.

L'activité ayant connu la plus faible croissance est « *Logement et équipements collectifs* » (sauf en termes d'investissements), la « *protection sociale et santé* » se situant à l'autre extrême avec quasiment un triplement (toujours en termes nominaux) de 2000 à 2015. La hausse nominale moyenne de ce poste a donc été de 6,9% l'an, soit +4,8% l'an en termes réels. L'enseignement, autre activité importante, a quant à lui connu une évolution similaire à celle de l'ensemble des dépenses des Administrations publiques.

A noter également une progression des investissements publics totaux inférieure à celle de l'ensemble des dépenses.

### En guise de conclusion : que faire ?

Cette partie thématique dite « Input - output » n'épuise certainement pas un sujet à la fois vaste et complexe, souvent teinté d'idéologie. Il faut y voir un premier débroussaillage, une invitation à aller plus loin. Il s'agit aussi d'une mise en garde contre des jugements à l'emporte-pièce du type « Vous travaillez jusqu'à la fin mai uniquement pour l'Etat ». Les prélèvements publics ne sont en effet nullement des pertes sèches pour les citoyens (ou les salariés et les entrepreneurs), bien au contraire comme a pu l'établir un survol des diverses dépenses. Un inventaire certes toujours perfectible des domaines d'action des pouvoirs publics a permis de montrer qu'il s'agit là d'un véritable « caléidoscope », tant les activités des Administrations publiques au service de l'intérêt général et de la cohésion sociale sont multiples et variées.

A travers cette revue détaillée des « *Input-output* », nous avons pu identifier un certain nombre de régularités, notamment le fait qu'en comparaison internationale les dépenses publiques par habitant paraissent souvent élevées au Luxembourg, dans une proportion allant souvent pratiquement du simple au double. Est-ce à dire qu'il conviendrait de réduire d'urgence les dépenses publiques de 40 à 50% ? Certainement pas. Il s'agit bien plus modestement d'initier un processus d'analyse systématique des dépenses publiques, une sorte de « *bilan général* » prenant en compte tous les aspects de la problématique. Des dépenses publiques élevées peuvent résulter d'un manque de rigueur dans la gestion des fonds - un écueil toujours menaçant au sein d'une petite économie prospère où d'aucuns pensent que « *l'argent n'est pas un problème* ». Elles peuvent également n'être que le reflet de priorités politiques (le souci de privilégier la qualité, de favoriser certains comportements ou de veiller davantage à l'équité et à la cohésion sociale) ou de facteurs économiques parfaitement objectivables (découlant par exemple la loi de Wagner : un niveau de vie élevé tend à aller de pair avec une demande accrue de biens publics supérieurs - la culture, l'éducation et la formation, etc.).

Un tel processus de réflexion (et surtout d'action, dans un second temps...) devrait être lancé dès que possible et au plus tard dans le cadre de la formation du prochain gouvernement. Il devrait impliquer les économistes et statisticiens, qui doivent inlassablement expliquer leurs indicateurs et concepts dans le domaine des dépenses publiques, un sujet finalement assez mal appréhendé même par les observateurs avisés. Les experts concernés devraient aussi poursuivre le travail d'harmonisation internationale des données. Au niveau luxembourgeois, il s'imposerait enfin de mieux cerner les transactions associées aux non-résidents - faute de quoi un véritable bilan des recettes et dépenses publiques ne pourra jamais être établi.

Le processus de réflexion devrait également impliquer davantage les citoyens, qui méritent un accès plus aisé aux données sur les recettes et dépenses publiques à la faveur, notamment, de sites Internet dédiés évitant tout piège de la complexité. Un tel effort d'information (dans les deux sens) constituerait un excellent antidote à toute généralisation abusive.

Enfin, les responsables publics ont intérêt à initier un tel processus, afin d'« optimiser » l'affectation aux différents domaines d'activité (ou à la préservation de la soutenabilité à terme des finances publiques...) des moyens publics luxembourgeois. Les (importantes) différences constatées par rapport aux pays avoisinants pourraient certes résulter de facteurs purement objectifs. Elles pourraient également refléter l'existence de coûts relevant davantage de lourdeurs administratives ou d'un manque de rigueur dans la gestion. A l'inverse, dans certains cas spécifiques (les fonctions régaliennes ou les investissements publics par exemple), un manque de moyens pourrait être identifié, avec de fâcheuses conséquences à terme pour l'état de droit ou les infrastructures.

A la lumière de ces divers enseignements, un plan d'action devrait être lancé sans tarder, comportant au moins les 5 éléments suivants :

- Une meilleure identification des domaines prioritaires de l'action publique. Les résultats obtenus dans le présent avis montrent que les Administrations publiques luxembourgeoises tendent à dépenser davantage dans pratiquement tous leurs domaines d'activité, ce qui n'évoque guère un véritable souci de ciblage de l'action publique.
- La mise en place d'une approche plus « hédoniste » des dépenses publiques. Il s'agit en clair de considérer les moyens publics non comme une fin en soi, mais comme un moyen vers de meilleurs résultats pour nos citoyens en termes de cohésion sociale, d'égalité des chances et de

bien-être « soutenable » d'un point de vue économique, social et environnemental. Dans chaque domaine d'activité voire même au-delà, des indicateurs de résultats devraient être identifiés et choisis avec soin, en examinant également les pratiques étrangères en la matière.

- Une pratique de gestion plus « cohérente dans le temps ». SI les moyens financiers paraissent importants à court terme, il en est tout autrement sur un horizon plus long en raison notamment des défis démographiques à venir. Ces évolutions prévisibles devraient être d'ores et déjà être prises en compte dans la gestion au jour le jour des Administrations publiques luxembourgeoises.
- Etudier les opportunités de coopération entre les Administrations publiques et le secteur privé dans la mise en œuvre de certaines activités de l'Etat. Les acteurs privés seraient à même d'inspirer de « bonnes pratiques de gestion » des deniers publics et pourraient faciliter le financement de certaines activités, afin d'optimiser chaque euro de contributions publiques en termes de retombées concrètes (effet de levier).
- Des Administrations publiques intégrant pleinement, au cœur même de leurs activités, les acquis de la « révolution numérique ». Il s'agirait par ce biais de faciliter leurs rapports avec les entreprises et les ménages, tout en améliorant leur gestion au jour le jour. Le « Big data », notamment, permettrait aux Administrations publiques (certes dans le respect de la vie privée) de cerner les priorités de manière à la fois plus rapide et plus approfondie, gage de pratiques publiques plus souples et proactives. La collecte des indicateurs de résultats évoqués ci-dessus pourrait en être grandement facilitée (collecte en temps réels d'indicateurs de satisfaction des « usagers », par exemple). Enfin, les nouvelles technologies numériques pourraient permettre d'améliorer les mécanismes de perception de certaines recettes, à la faveur d'une prise en compte plus efficace des réalités micro-économiques.

Il ne s'agit pas ici de simples péroraisons technocratiques : nous comptons d'ailleurs dans les prochains mois développer des propositions concrètes en la matière. Pour rappel, les dépenses publiques sont tout de même de l'ordre de 30.000 euros par an et par habitant, même hors prestations sociales en faveur des non-résidents et après neutralisation des prix plus élevés au Luxembourg...

# <u>ANNEXE</u>: DEPENSES PUBLIQUES PAR RESIDENT AU LUXEMBOURG ET DANS LES QUATRE « PAYS AVOISINANTS » (2015; EN EUROS PPA ET POUR LE LUXEMBOURG APRES DEDUCTION DES PRESTATIONS SOCIALES CANALISEES VERS LES NON-RESIDENTS)

# Luxembourg

	Total,	Total	Services	Défense	Ordre et	Affaires	Environnement	Logement et	Loisirs, culture	Enseignement	Prot. soc.
	en %		généraux		sécurité	économiques		équipements	et cultes		et santé
Consommation intermédiaire	10%	2 849	662	31	108	968	155	54	241	264	366
Rémunération des salariés	23%	6 786	1 439	107	571	1 076	257	50	294	2 433	560
Subventions	4%	1 075	14	0	0	722	137	59	60	66	17
Charges d'intérêt	1%	266	265	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestations sociales en espèces	33%	9 515	0	0	0	0	0	0	4	8	9 503
Transferts sociaux en nature	10%	2 941	0	0	0	0	0	0	0	108	2 833
Autres transferts courants	8%	2 386	749	50	23	106	6	2	87	348	1 016
Transferts en capital	2%	608	239	0	0	140	23	60	0	1	146
Investissements	10%	2 819	95	23	78	1 146	186	169	188	527	408
Divers	0%	4	1	0	0	3	0	0	0	0	0
Total des dépenses		29 250	3 464	210	780	4 160	764	394	874	3 755	14 849
Total, en %			12%	1%	3%	14%	3%	1%	3%	13%	51%

# Moyenne arithmétique des « 4 pays avoisinants »

	Total,	Total	Services	Défense	Ordre et	Affaires	Environ-	Logement,	Loisirs, culture	Enseignement	Prot. soc.
Classification économique:	en %		généraux		sécurité	économiques	nement	équ. Collect.	et cultes		et santé
Consommation intermédiaire	6%	1 730	286	113	129	298	147	54	114	272	319
Rémunération des salariés	12%	3 549	540	214	417	273	76	60	136	1 228	604
Subventions	2%	671	11	4	0	519	15	14	23	30	53
Charges d'intérêt	2%	667	667	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestations sociales en espèces	19%	5 464	2	2	1	34	0	1	1	42	5 382
Transferts sociaux en nature	10%	2 856	0	0	0	0	0	0	0	23	2 833
Autres transferts courants	3%	832	434	8	8	51	8	5	87	69	161
Transferts en capital	1%	337	44	1	1	158	12	23	8	29	60
Investissements	3%	962	185	60	31	305	87	20	57	139	81
Divers	0%	46	6	1	1	5	2	2	1	7	22
Total des dépenses		17 115	2 176	402	589	1 643	348	176	426	1 839	9 515
Total, en %			0	2%	3%	10%	2%	1%	2%	11%	56%

## Allemagne

	Total,	Total	Services	Défense	Ordre et	Affaires	Environ-	Logement,	Loisirs, culture	Enseignement	Prot. soc.
Classification économique:	en %		généraux		sécurité	économiques	nement	équ. Collect.	et cultes		et santé
Consommation intermédiaire	10%	1 655	341	123	149	296	98	54	94	254	263
Rémunération des salariés	17%	2 712	536	149	377	183	33	50	88	868	429
Subventions	2%	326	21	8	1	178	28	6	12	37	35
Charges d'intérêt	4%	561	561	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestations sociales en espèces	35%	5 587	0	0	0	50	0	0	0	30	5 507
Transferts sociaux en nature	19%	2 994	0	0	0	0	0	0	0	24	2 970
Autres transferts courants	6%	892	447	1	3	21	7	2	118	178	116
Transferts en capital	2%	352	86	0	1	175	9	17	14	12	39
Investissements	5%	740	146	80	33	227	45	26	39	109	34
Divers	0%	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Total des dépenses		15 822	2 140	362	563	1 129	219	138	366	1 511	9 395
Total, en %			14%	2%	4%	7%	1%	1%	2%	10%	59%

# Belgique

	Total,	Total	Services	Défense	Ordre et	Affaires	Environ-	Logement,	Loisirs, culture	Enseignement	Prot. soc.
Classification économique:	en %		généraux		sécurité	économiques	nement	équ. Collect.	et cultes		et santé
Consommation intermédiaire	8%	1 410	289	51	81	295	121	54	96	269	172
Rémunération des salariés	23%	4 296	750	213	491	413	91	28	154	1 720	437
Subventions	6%	1 158	4	0	1	1 016	14	12	58	4	48
Charges d'intérêt	6%	1 031	1 031	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestations sociales en espèces	32%	5 926	0	0	0	65	0	4	1	21	5 836
Transferts sociaux en nature	15%	2 763	0	0	0	0	0	0	0	0	2 762
Autres transferts courants	4%	711	423	5	15	53	10	4	44	33	123
Transferts en capital	2%	439	28	2	2	219	24	9	9	1	146
Investissements	4%	796	263	20	16	161	38	21	53	161	64
Divers	0%	0	4	0	0	0	0	0	-4	0	0
Total des dépenses		18 532	2 792	290	606	2 222	299	114	411	2 209	9 589
Total, en %			15%	2%	3%	12%	2%	1%	2%	12%	52%

# France

	Total,	Total	Services	Défense	Ordre et	Affaires	Environ-	Logement,	Loisirs, culture	Enseignement	Prot. soc.
Classification économique:	en %		généraux		sécurité	économiques	nement	équ. Collect.	et cultes		et santé
Consommation intermédiaire	9%	1 557	221	162	76	215	122	54	83	172	440
Rémunération des salariés	23%	3 923	521	249	375	208	73	88	154	1 157	1 098
Subventions	4%	771	11	3	0	641	17	35	8	49	6
Charges d'intérêt	4%	612	610	0	0	1	0	0	0	0	0
Prestations sociales en espèces	35%	6 085	8	6	6	22	1	1	2	83	5 957
Transferts sociaux en nature	11%	1 821	0	0	0	0	0	0	0	15	1 806
Autres transferts courants	6%	1 015	376	17	7	98	9	6	60	57	386
Transferts en capital	2%	301	10	0	0	187	6	62	3	6	27
Investissements	6%	1 083	139	94	29	349	71	63	90	109	140
Divers	1%	148	16	3	3	14	6	6	4	13	84
Total des dépenses		17 317	1 912	534	496	1 734	306	325	404	1 661	9 945
Total, en %			11%	3%	3%	10%	2%	2%	2%	10%	57%

# Pays-Bas

	Total,	Total	Services	Défense	Ordre et	Affaires	Environ-	Logement,	Loisirs, culture	Enseignement	Prot. soc.
Classification économique:	en %		généraux		sécurité	économiques	nement	équ. Collect.	et cultes		et santé
Consommation intermédiaire	14%	2 298	293	118	210	385	247	54	181	393	400
Rémunération des salariés	19%	3 265	352	247	427	289	108	73	147	1 169	453
Subventions	3%	427	10	4	0	242	3	1	15	31	122
Charges d'intérêt	3%	466	465	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestations sociales en espèces	25%	4 259	0	0	0	0	0	0	0	32	4 227
Transferts sociaux en nature	23%	3 848	0	0	0	0	0	0	0	53	3 795
Autres transferts courants	4%	709	492	11	6	33	7	7	126	8	19
Transferts en capital	2%	253	53	0	0	50	10	4	8	99	28
Investissements	7%	1 230	192	45	45	482	193	-31	45	175	85
Divers	0%	35	4	0	2	6	4	1	3	13	2
Total des dépenses		16 791	1 860	424	691	1 487	570	127	524	1 976	9 132
Total, en %			11%	3%	4%	9%	3%	1%	3%	12%	54%

©2018, Fondation IDEA a.s.b.l.

www.fondation-idea.lu | info@fondation-idea.lu



https://twitter.com/FondationIDEA



https://www.facebook.com/FondationIDEA/



https://www.linkedin.com/in/fondation-idea-26436793/