



« La Fondation IDEA asbl a pour mission de susciter et d'alimenter un débat public de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques d'envergure.

Elle s'est donnée pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg dans le cadre d'une démarche globale s'appuyant sur les trois piliers de son action : identifier les grands défis, produire des connaissances et des idées nouvelles, alimenter et participer au débat public. »

Auteurs: Muriel Bouchet, Vincent Hein, Ioana Pop, Michel-Edouard Ruben.

Photo de couverture : Julien Mpia Massa.



©2023, Fondation IDEA a.s.b.l.

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

# Sommaire

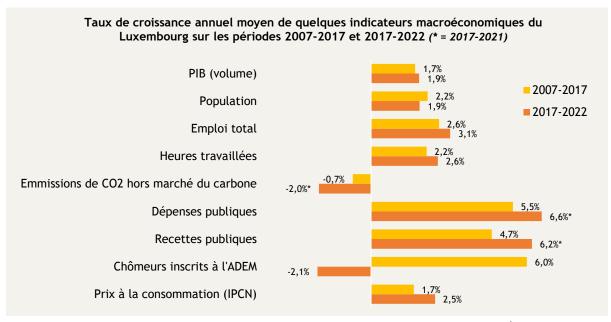
Introduction: le retour des crises	5
Synthèse de la rétrospective économique 2018-2022	6
Activité économique	
Marché du travail	17
Bilan socio-économique	25
Finances publiques	30
Emissions de CO2 et énergie	38

#### Introduction: le retour des crises

La rétrospective économique des cinq années écoulées est largement dominée par l'analyse des effets d'une succession de deux chocs, sanitaire, puis géopolitique, face auxquels l'économie luxembourgeoise semble avoir plié (un peu) mais pas rompu. Si la période observée correspond à la mandature politique qui s'achève, il n'est pas possible pour autant de considérer cet exercice comme un « bilan économique » complet et définitif de la coalition au pouvoir, dans la mesure où l'évaluation des politiques publiques requiert à la fois patience (pour mesurer les effets des politiques sur le long terme) et méthode (pour isoler les effets strictement imputables aux décisions politiques).

Il n'en demeure pas moins qu'avec l'éclatement des crises, les réorientations de la politique budgétaire et économique ont tranché avec la conduite adoptée au moment de la crise des dettes souveraines, au Luxembourg comme au niveau européen. Avec le « socialisme pandémique », puis le « socialisme énergétique », mesurable par l'impressionnante succession de plans de soutien aux entreprises et aux ménages¹, l'État a apporté une forme de stabilité dans un contexte dominé par l'urgence et l'incertitude radicale. Il s'est à la fois positionné en assureur en dernier ressort des agents économiques et en animateur du dialogue social, remettant au goût du jour le néocorporatisme luxembourgeois né d'autres crises passées.

La précédente mandature s'était achevée au milieu d'une phase d'expansion économique, principalement marquée par une forte progression de l'emploi, des prix immobiliers, des excédents budgétaires. Divers défis apparaissaient cependant en filigrane, avec notamment un ralentissement tendanciel de la croissance du PIB et de la productivité apparente du travail et divers problèmes sociaux (le taux de risque de pauvreté et le chômage de long terme, par exemple). L'actuelle mandature débutait avec de nombreuses interrogations sur les grands défis pour l'avenir du pays qui, bien que dans l'ombre des deux grands chocs qui se sont produits depuis 2020, restent pour la plupart d'actualité<sup>2</sup>.



Sources : STATEC, Agence Européenne de l'Energie

<sup>1</sup> Stabiliséirungspak, NeistartLëtzebuerg, Energiedësch, Solidaritéitspak, Solidaritéitspak 2.0, Solidaritéitspak 3.0.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Dans son Avis Annuel 2018 (« 2018 : l'élue »), cinq questions sur l'avenir du pays étaient mises en avant : 1. L'économie luxembourgeoise a-t-elle trouvé de nouvelles niches de croissance ? 2. Le pays se classe-t-il parmi les « leaders de l'innovation » européens ? 3. Le « modèle socio-économique » est-il adapté aux enjeux de la croissance démographique ? 4. Croissance inclusive : les inégalités ont-elles baissé tant sur le plan social qu'économique ? 5. La transition écologique « à la luxembourgeoise » est-elle définie et engagée ?

# Synthèse de la rétrospective économique 2018-2022

# Activité économique : une bonne résistance aux chocs

Les politiques budgétaires, les spécialisations économiques, la gestion de la crise sanitaire, la part élevée d'emplois éligibles au télétravail et la bonne situation de départ des finances publiques ont contribué à la résilience de l'économie luxembourgeoise, qui n'a connu qu'une année de récession relativement modérée (-0,8% en 2020) en comparaison internationale. Sur la période 2018-2022, le taux de croissance annuel moyen du PIB s'est établi à 1,9%, soit un rythme inférieur à sa moyenne constatée depuis 2010 (+2,3% l'an).

Au sein de l'économie luxembourgeoise, seuls les secteurs de l'Horeca et du commerce affichent des indicateurs d'activité en repli sur les cinq années écoulées, tandis que les activités de la santé et l'action sociale ont fortement progressé. La place financière, l'industrie et la construction sont quant à elles plutôt sorties « indemnes » de la pandémie, mais font face actuellement à un nouveau contexte économique fait de vents contraires.

# Le petit miracle de l'emploi

Malgré les crises, l'économie luxembourgeoise a continué de créer de nombreux emplois sur les 5 dernières années avec un taux de croissance annuel moyen de l'emploi intérieur de 3,1%, contre une moyenne de +3% entre 2013 et 2018. Le recours inédit au chômage partiel (plus de 30.000 salariés étaient concernés par le dispositif pendant certains mois de 2020), notamment, a permis d'amortir les conséquences socio-économiques durant les phases aiguës de la pandémie et d'aboutir à la performance quasi-inédite³, en 2020, de voir l'emploi augmenter de 1,6%. La « surchauffe » du marché du travail, caractérisée par des tensions sur les recrutements, est rapidement redevenue d'actualité dès les mesures sanitaires allégées et malgré l'éclatement de la guerre en Ukraine. En 2022, 17 071 emplois ont été créés, une hausse (en valeur absolue) jamais atteinte au Grand-Duché. Au total, le pays compte 70.000 emplois de plus qu'il y a 5 ans. Le taux de chômage a également amorcé sa décrue en 2021 et affiche désormais un niveau inférieur à celui du début de la mandature (4,8% contre 5,5%).

La part des femmes dans l'emploi salarié est passé de 40,2% en 2018 à 40,7% en 2022. Ces dernières sont en moyenne mieux rémunérées que les hommes (une première dans l'UE), mais d'importants écarts salariaux persistent au sein des branches d'activité et des données mesurant les écarts « à postes comparables » font encore défaut.

# Le Luxembourg attire toujours

Le nombre de résidents dans le pays a augmenté de 46.880 personnes depuis 2018, soit l'équivalent du nombre d'habitants des communes de Differdange et de Hesperange.

Le fort dynamisme du marché du travail a été rendu possible par l'apport de nouveaux actifs venus vivre dans le pays (80% de l'évolution démographique s'explique par le solde migratoire), mais aussi de nouveaux frontaliers, dont la part dans le total des créations nettes d'emplois a progressé par rapport aux cinq années précédentes (passant de 49% à 54% des créations). Les nouveaux résidents étrangers représentent un quart des créations, et phénomène notable, les « néo-frontaliers atypiques », c'est-à-dire les frontaliers de nationalité luxembourgeoise, représentent près d'un nouvel emploi sur dix (9%).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Seuls 3 pays (Luxembourg, Malte et la Belgique) ont connu une évolution positive cette année-là.

#### Un nouveau cycle économique s'ouvre, avec son nouveau lot d'incertitudes

L'un des principaux bouleversements de la période récente sur le plan macroéconomique est le retour de l'inflation à des niveaux qui n'avaient pas été constatés depuis le début des années 1980. D'abord portée par la hausse des prix énergétiques et par des tensions sur l'offre de certaines matières dans le contexte de la reprise post-COVID, puis de l'éclatement de la guerre en Ukraine, l'inflation s'est progressivement diffusée dans les services, les biens industriels et les produits alimentaires, bien que le pays ait été relativement moins touché que la moyenne européenne.

Ce nouveau paradigme est porteur de risques et de fragilités pour l'activité économique luxembourgeoise. Le maintien de prix énergétiques élevés, la hausse des taux d'intérêt et le mécanisme d'indexation des salaires pourraient peser à la fois sur la rentabilité des entreprises et leurs marges de manœuvre pour investir. Le secteur de la construction, crucial dans le pays, traverse également des turbulences liées à ce nouveau contexte qui a freiné la demande. En outre, les (nécessaires) mesures de soutien qui ont été prises depuis 2020 ont eu pour conséquence de contenir le nombre de faillites et le chômage à un niveau anormalement bas compte tenu de la baisse de l'activité. L'inéluctable sortie du « Et kascht, wat et kascht » qui interviendrait au cours du prochain mandat, pourrait provoquer un « éclusage » de faillites et une hausse du chômage. Enfin, l'attention devra également être portée sur la situation de la place financière, qui navigue également dans de nouvelles eaux. Si les hausses de taux affectent favorablement certains résultats bancaires, la baisse du niveau des actifs pourrait avoir des effets en sens inverse, comme l'illustrent les tensions récentes dans le secteur bancaire sur le plan international.

### Des décrochages accentués par les crises

La croissance moyenne de l'économie nationale, marquée par une grande volatilité, a eu tendance à ralentir depuis la crise de 2009 et oscille désormais autour de 2,5% par an. Derrière ce ralentissement tendanciel ressortent également quelques évolutions macroéconomiques auxquelles une attention particulière devra être accordée dans les prochaines années.

La crise et la forte intervention étatique qu'elle a appelée ont eu tendance à accélérer la progression de la part du secteur non-marchand dans l'économie luxembourgeoise. Le même phénomène est visible au niveau de l'emploi. En outre, la croissance annuelle moyenne de 1,9% sur les cinq dernières années est à mettre en perspective avec des progressions de l'emploi (+3,1% par an) et des heures travaillées (+2,6%) sensiblement plus élevées, dessinant une tendance à la baisse de la productivité apparente du travail.

Un découplage progressif entre le nombre d'emplois et les heures travaillées était observable depuis 2017 et a été fortement accentué par la crise COVID (notamment en raison des arrêts maladie, du chômage partiel et du ralentissement de l'activité). Depuis, le nombre d'heures travaillées par emploi ne s'est pas redressé significativement avec la reprise post-COVID. Enfin, sur le plan macroéconomique, le solde de la balance courante, qui tient compte des échanges avec l'étranger, bien que toujours positif, continue son recul tendanciel observé sur le long terme.

# Des performances sociales relativement favorables malgré des inquiétudes

Les mesures budgétaires décidées par l'État afin de lutter contre les impacts socio-économiques négatifs du « Grand Confinement » et de la crise énergétique, outre sauvegarder les postes de travail, ont également contribué à limiter la poussée inflationniste et à préserver le pouvoir d'achat des ménages. Plus généralement, le Grand-Duché aura connu durant la législature le retour de l'indexation des allocations familiales, plusieurs crédits d'impôt nouveaux, la (volonté de) montée en puissance de la subvention de loyer, l'extension des domaines de la gratuité et une

(mini)révolution en termes de congés parentaux qui, après avoir longtemps concerné principalement les mères, sont entrés en territoire mixte majoritairement masculin.

D'après les premières données disponibles, il est permis d'affirmer que les inégalités de revenus ne se sont pas creusées dans le pays. Cependant, l'importante croissance des dépenses pré-engagées, en particulier celles liées au logement, renforcent les inquiétudes des ménages.

Certaines transformations observées durant la législature ne devraient pas manquer de « faire débat », voire de « poser problèmes », dans un horizon prévisible : Comment sortir, après des années de soutien budgétaire à l'activité, du socialisme énergétique qui a pris le relais du socialisme pandémique alors qu'est de plus en plus exigé un socialisme immobilier? La progression constante du nombre de recours aux congés spéciaux (congés de paternité, congé de maternité, congé parental, congés pour raisons familiales) ne constitue-t-elle pas un coûteux choc de production pour les entreprises ? Quels sont (à long terme) les coûts budgétaire et d'opportunité des dépenses de protection sociale (gratuité, indexation des allocations, etc.) et des mesures fiscales (adaptation des barèmes) récemment décidées ? Comment parvenir à un niveau satisfaisant de vivre-ensemble interculturel dans un Luxembourg de plus en plus multiculturel ? Comment lutter efficacement contre la pauvreté au travail<sup>4</sup> (e.g. comment réduire la proportion de ménages à faible intensité de travail<sup>5</sup> (car peu ou pas qualifiés))? Comment parvenir à rassurer sur la question du logement? etc.

### Finances publiques : résilientes, mais (très) exposées

Si le Luxembourg a pu agir avec célérité face à la crise sanitaire et aux conséquences de la guerre en Ukraine, cette flexibilité a reposé dans une large mesure sur l'existence initiale de marges de manœuvre budgétaires appréciables. En second lieu et corrélativement, les crises ont été amorties au prix d'un endettement public croissant, qui pourrait s'avérer problématique dans un contexte de taux d'intérêt croissants.

Les dépenses publiques sont passées de 2018 (dernière année de la législature précédente) à 20236 de 42,3 à 44,9% du PIB, soit 2,6 points de PIB de plus. La composition des dépenses a évolué avec une montée en puissance des investissements et des transferts en capital.

Les recettes se sont avérées quant à elles moins dynamiques que l'activité au cours de cette même période. Elles se limiteraient en effet à 42,8% du PIB en 2023<sup>7</sup> soit bien en deçà du taux de 45,3% encore observé en 2018. Les impôts directs ont largement guidé l'évolution des recettes au cours de la législature. Parmi ces prélèvements, ceux dont sont redevables les sociétés ont accusé un décrochage particulièrement marqué, qui a cependant été partiellement amorti par les impôts sur le revenu des personnes physiques dont le produit a augmenté de 1,2 point de PIB depuis 2018.

L'année 2023 se solderait selon le budget 2023 (et les projections à moyen terme du STATEC) par un déficit des Administrations publiques de 2,2%. En conséquence, alors que la dette brute consolidée serait déjà passée de 20,9% en 2018 à 26,3% en 2023, elle frôlerait de peu le « seuil gouvernemental » des 30% dès 2026, une évolution qui pourrait être accélérée par la hausse des taux et par les décisions prises lors de la tripartite du 3 mars 2023. L'affaissement des finances publiques luxembourgeoises risque de réduire l'aptitude du Luxembourg à faire face à des crises futures, par définition imprévisibles et difficilement chiffrables.

<sup>6</sup> Selon le budget correspondant.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Le taux de risque de pauvreté des personnes en emploi est de 13% au Luxembourg contre 9% au sein de l'Union européenne.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2022), Heurs et malheurs de la vi(ll)e.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Toujours selon le budget 2023, donc avant incorporation de l'incidence des mesures du Solidaritéitspak 3.0.

# Des économies d'énergie « aidées » par les crises

La mise à l'arrêt de nombreuses activités et les mesures de limitation des contacts physiques prises pendant la pandémie ainsi que le renchérissement des produits énergétiques depuis la fin 2021 ont poussé à la baisse la consommation énergétique et permis d'améliorer le bilan des émissions de gaz à effet de serre du Luxembourg pendant la mandature. Il reste cependant difficile d'apprécier la part que représentent les mesures gouvernementales en faveur de la sobriété énergétique (introduction de la taxe CO2, augmentation des aides à la transition énergétique) dans cette tendance, d'autant que l'intervention gouvernementale dans ce domaine a été « complétée » par des mesures de subvention énergétique prises dans l'urgence de la crise récente (subvention carburant, crédit d'impôt énergie, bouclier tarifaire énergétique).

La production électrique à base d'énergies renouvelables a progressé sensiblement au cours des cinq dernières années, en particulier avec la montée en puissance du parc photovoltaïque national, mais cette évolution doit être mise en perspective avec la forte dépendance énergétique du pays vis-à-vis de l'étranger.

# Activité économique

Dresser le « bilan économique » d'une mandature législative qui s'achève à peine n'est en général pas possible à une échéance aussi courte. Cela l'est encore moins après trois années où se sont succédées, voire entremêlées, des crises aussi intenses qu'inattendues, rendant impossible tout établissement honnête d'un contrefactuel « à politique inchangée ». Il est néanmoins permis de penser que les (ré)orientations de politique économique, au Luxembourg comme au niveau européen, ont été opérées avec suffisamment de célérité et de souplesse<sup>8</sup> et ont contribué à créer le nécessaire choc de confiance en passant le message que les agents économiques seraient « soutenus autant que possible et sauvés autant que nécessaire<sup>9</sup> ». Les spécialisations économiques du Luxembourg<sup>10</sup>, la gestion de la crise sanitaire<sup>11</sup>, la part élevée d'emplois éligibles au télétravail et la bonne situation des finances publiques ont probablement aussi joué un rôle dans la résilience de l'économie luxembourgeoise, qui n'a connu qu'une année de récession relativement modérée (-0,8% en 2020) en comparaison internationale.

Sur la période 2018-2022, le taux de croissance annuel moyen du PIB s'est établi à 1,9%, un rythme inférieur à sa moyenne constatée depuis 2010 (+2,3% l'an), ramenant le PIB de 2021 à un niveau inférieur de 1,1% à ce qu'il aurait été s'il avait cru au rythme observé sur les 10 dernières années pendant la pandémie (au niveau de la zone euro, cet écart est de 1,8%)<sup>12</sup>. La croissance moyenne de l'économie nationale, marquée par une grande volatilité, oscille autour de 2,5% par an<sup>13</sup> depuis la rupture qu'a représenté la crise financière de 2009, crise avant laquelle le taux de croissance moyen se situait environ un point au-dessus sur une décennie.

Parmi les principales contributions à la croissance, les années récentes ont été marquées par une forte progression des dépenses de consommation des administrations publiques, vraisemblablement en lien avec la gestion de la crise sanitaire, puis de la crise énergétique. Ces dernières ont progressé de 5% par an en moyenne sur 5 ans et ont représenté environ 18% du PIB, soit 2 points de plus que la moyenne entre 2010 et 2019. L'évolution de la formation brute de capital (investissement), qui était restée relativement soutenue sur la période 2010-2017, a marqué un léger ralentissement (+0,5% par an en moyenne entre 2017 et 2022). La consommation des ménages, qui évoluait de manière quasi-identique au PIB, a logiquement été affectée par la pandémie et n'a retrouvé son niveau d'avant COVID qu'en 2021 (année encore partiellement marquée par les restrictions sanitaires), puis a partiellement rattrapé son retard par rapport à sa tendance passée en 2022 (les dépenses de consommation des ménages demeurent en 2022 inférieures de 2,4% à ce qu'elles seraient si elles avaient continué à progresser au rythme observé entre 2010 et 2019).

-

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben, *La santé d'abord, l'économie ensuite!* Document de Travail n°14, Fondation IDEA, asbl, 17 mars 2020, <a href="https://www.fondation-idea.lu/2020/03/17/document-de-travail-n14-la-sante-dabord-leconomie-ensuite/">https://www.fondation-idea.lu/2020/03/17/document-de-travail-n14-la-sante-dabord-leconomie-ensuite/</a>.

ensuite/.

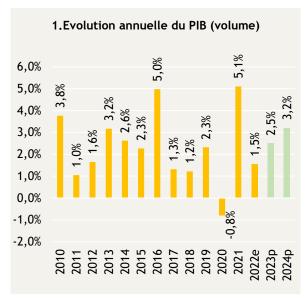
9 Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben, Soutenir autant que possible, sauver autant que nécessaire ! Décryptage n° 11, 10 juin 2020, <a href="https://www.fondation-idea.lu/2020/06/10/decryptage-n11-soutenir-autant-que-possible-sauver-autant-que-possib

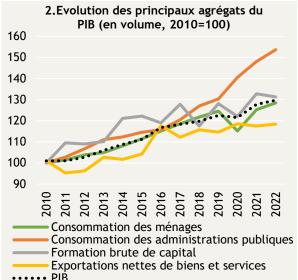
<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Malgré des tensions élevées sur les marchés financiers au début de la pandémie (mi-mars 2020), la crise COVID n'a pas donné lieu à une crise financière qui aurait pu avoir des conséquences négatives sur l'économie luxembourgeoise. En outre, la modification de la structure de consommation des ménages (plus de biens manufacturés, de services IT consommés, moins de services touristiques, Horeca et autres loisirs inadaptés à la distanciation physique) a été moins défavorable à l'économie luxembourgeoise qu'à d'autres pays.

<sup>11</sup> Voir OCDE, Évaluation des réponses au COVID-19 du Luxembourg, Tirer les enseignements de la crise pour accroître la résilience, octobre 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Les données des comptes nationaux de 2022 ne constituent au moment de la rédaction de cette étude qu'une première estimation du STATEC, encore susceptible d'être révisée.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Voir : STATEC, Projections à moyen terme 2023-2027, Statnews n° 12, 24 février 2023.





Source: STATEC

Bien que les exportations de services (majoritaires dans les échanges) aient cru en moyenne de 4,6% par an depuis 2017, la hausse des importations de services (+5,1% par an) a pesé sur le solde, limitant la contribution, certes toujours positive, des exportations nettes au PIB luxembourgeois. Cette donnée est à surveiller, compte tenu de l'importance des échanges internationaux de services pour l'économie nationale. En outre, le solde de la balance courante, qui tient également compte des revenus des investissements et des salariés (reçus de l'étranger et versés à l'étranger), bien que toujours positif, continue son recul tendanciel sur le long terme. D'après la BCL, si le pays a enregistré des excédents courants avec le reste du monde qui représentaient en moyenne 6,5% du PIB entre 2002 et 2011, la dernière décennie a vu le solde excédentaire s'éroder progressivement pour représenter en moyenne 4,5% du PIB sur la période 2012-2021 (4,7% en 2021)<sup>14</sup>.

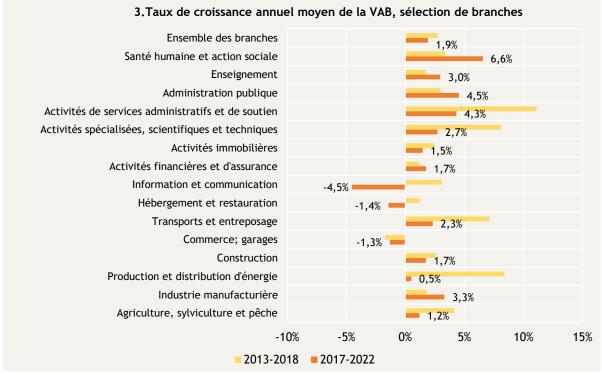
14

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Banque Centrale du Luxembourg, *Bulletin* 2023/1, février 2023. Voir: https://www.bcl.lu/fr/publications/bulletins\_bcl/Bulletin-BCL-2023\_1/BCL\_BULLETIN\_1\_2023.pdf.

# Des évolutions sectorielles de l'activité qui portent la marque de la pandémie

Sur les cinq dernières années, toutes les branches de l'économie luxembourgeoise n'ont pas contribué positivement à la croissance. En effet, la valeur ajoutée brute (VAB, en volume) du secteur information et communication affichait un recul annuel moyen de l'ordre de 4,5%, après des révisions à la baisse par le STATEC qui indique des difficultés méthodologiques pour déterminer la valeur ajoutée de ce secteur, à l'origine de nombreuses révisions<sup>15</sup>. Sur la même période, l'emploi total de cette branche a cru en moyenne de 3,2% par an.

Deux secteurs de l'économie luxembourgeoise ont été particulièrement touchés par la crise sanitaire et marquent également un recul de la VAB sur les 5 dernières années, à savoir l'Horeca (-1,4% par an) et le commerce, qui poursuit son recul déjà observé les années précédentes (-1,3% par an). Les branches affichant les évolutions les plus positives de leur VAB sur la période considérée sont la santé et l'action sociale (+6,6% par an en moyenne), l'administration publique (+4,5%) et les services administratifs (+4,3%). La progression de la part du secteur non-marchand dans l'économie luxembourgeoise s'est ainsi accélérée depuis 2017, passant de 15% à 17,3% de la VAB. L'industrie affiche par ailleurs des performances relativement élevées, ainsi que les activités spécialisées, scientifiques et techniques. Les activités financières et d'assurance, qui représentent environ 27% de la VAB totale, ont également connu une évolution positive (+1,7% par an).



Source: STATEC

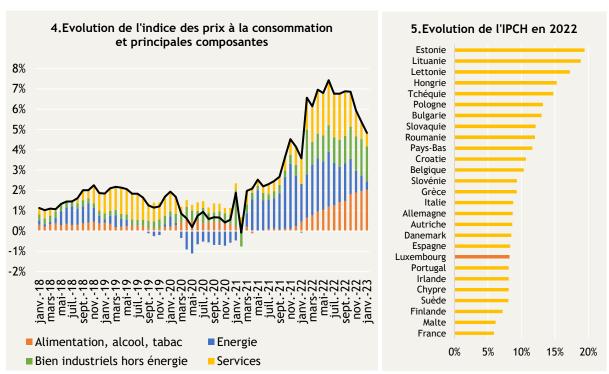
<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Voir notamment : STATEC, Notes de conjoncture 2/2021 et 2/2022.

# Le grand retour de l'inflation

L'un des principaux bouleversements de la période récente sur le plan macroéconomique a été le retour de l'inflation à des niveaux qui n'avaient pas été constatés depuis le début des années 1980<sup>16</sup>. D'abord portée par la hausse des prix énergétiques et des tensions sur l'offre de certaines matières dans le contexte de la reprise post-COVID, puis de l'éclatement de la guerre en Ukraine, l'inflation s'est progressivement diffusée dans les services, les biens industriels et les produits alimentaires. En 2022, l'indice des prix à la consommation national (IPCN) a progressé de 6,3% par rapport à 2021. En comparaison européenne, le pays a toutefois été relativement moins touché.

Prises dans leur ensemble, les mesures du « bouclier tarifaire énergétique »<sup>17</sup>, de soutien aux ménages, ainsi que le décalage d'une tranche d'indexation de 2022 à 2023 ont notamment permis de contenir les effets sur le pouvoir d'achat et, dans une moindre mesure, le coût du travail<sup>18</sup>. Depuis 2020, l'indice du coût de la main-d'œuvre mesuré par Eurostat a toutefois progressé de 7,2% au Luxembourg, contre une hausse de 4,9% au niveau de la zone euro (+7,6% en Belgique, +5,8% en France et +2,2% en Allemagne)<sup>19</sup>.

Pour 2023, le STATEC table sur une inflation de 3,4%, puis de 4,8% en 2024 (projection ne tenant pas encore compte du maintien du bouclier tarifaire énergétique<sup>20</sup>).



Sources: STATEC et Eurostat, calculs IDEA

<sup>16</sup> Il faut remonter à 1983 (+8,6%) pour retrouver un niveau d'inflation (IPCN) supérieur à celui de 2022 au Luxembourg.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Les mécanismes visant à limiter la hausse des prix de l'énergie ont été décidés dans le cadre de l'accord tripartite de septembre 2022 jusqu'à la fin de l'année 2023 : plafonnement de la progression du prix du gaz à 15%, gel du prix de l'électricité, subvention du mazout et des pellets de bois de chauffage. Il est prévu dans l'accord tripartite de mars 2023 qu'ils soient prolongés durant toute l'année 2024.
<sup>18</sup> D'après le STATEC, « Le pouvoir d'achat moyen est supérieur en 2022 et 2023 par rapport à 2019, quel que soit le niveau de

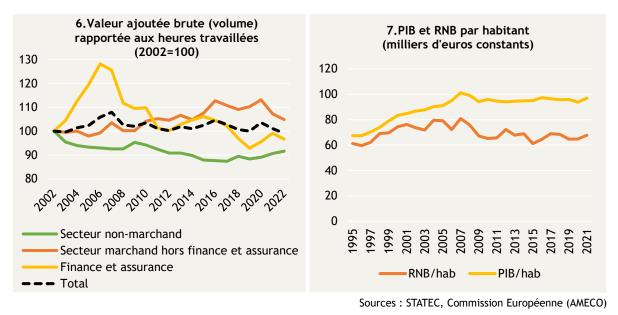
<sup>18</sup> D'après le STATEC, « Le pouvoir d'achat moyen est supérieur en 2022 et 2023 par rapport à 2019, quel que soit le niveau de vie des ménages ou le type de chauffage utilisé. Les mesures issues des deux tripartites s'avèrent redistributives » et ont permis « plus de 2 milliards d'EUR d'économies en termes de coût salarial, ce qui favorise la compétitivité de l'économie luxembourgeoise (par rapport à un scénario hors mesures avec 5 tranches indiciaires entre la fin 2022 et la fin 2023) ». Voir : <a href="https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/regards/2023/regards-01-23.html">https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/regards/2023/regards-01-23.html</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Évolution entre le 3<sup>ème</sup> trimestre 2020 et le 3<sup>ème</sup> trimestre 2022, voir : <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEILM140/default/table?lang=fr&category=shorties.teieuro\_lm.teilm\_lc.">https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEILM140/default/table?lang=fr&category=shorties.teieuro\_lm.teilm\_lc.</a>
<sup>20</sup> Prévu par l'accord tripartite du 3 mars 2023.

# La productivité apparente du travail et le revenu national brut par habitant continuent de décrocher

Si le PIB a augmenté de 1,9% par an en moyenne entre 2017 et 2021, la population a enregistré une évolution quasi-similaire (+1,8% par an, soit +44.000 habitants), si bien que le PIB/habitant du Grand-Duché, bien que demeurant 3 fois supérieur à la moyenne de la zone euro, n'a progressé que de 0,1% par an entre 2017 et 2021. Mais le PIB par habitant est une mesure (très) imparfaite de la richesse nationale moyenne, en raison notamment des importants transferts de revenu du travail et du capital qui « quittent » le pays chaque année. Aussi, le revenu national brut, qui mesure le PIB corrigé des transferts de revenus primaires (entrants et sortants) avec l'étranger, constitue un indicateur plus pertinent. Avec la crise de 2009, l'écart entre le PIB et le RNB par tête s'est sensiblement creusé pour atteindre environ 30% en 2021. Entre 2017 et 2021, le RNB par habitant a marqué un repli annuel moyen de 0,5%, poursuivant une tendance observée au cours des années précédentes.

Un autre constat relativement peu encourageant concerne l'évolution de la productivité apparente du travail. En effet, la croissance annuelle moyenne de la valeur ajoutée brute (VAB), de 1,9%, est à mettre en perspective avec une progression de l'emploi de 3,1% par an et des heures travaillées de 2,6%. En d'autres termes, la productivité apparente (horaire) du travail a reculé de 0,7% par an depuis 2018.



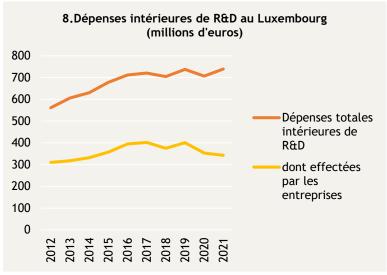
# Un recul des dépenses de R&D des entreprises, mais des indicateurs encourageants en matière d'innovation

Les spécialisations économiques du Luxembourg ont tendance à « amoindrir » l'importance des dépenses privées de recherche et développement dans le PIB en comparaison internationale<sup>21</sup>, mais l'évolution des montants alloués par les entreprises à ce type d'activités a néanmoins enregistré un net recul au cours des dernières années. Entre 2017 et 2021, les investissements ont reculé de 15% alors qu'ils progressaient de 16% en moyenne dans la zone euro. Les investissements en R&D du secteur public ont en revanche continué à progresser fortement (+24% sur 4 ans). L'intensité des dépenses totales de R&D est passée de 1,24% du PIB en 2017 (16ème rang sur 27 dans l'UE) à 1,04% en 2021 (21ème sur 27). Malgré cette tendance, à surveiller, le Luxembourg se classe toujours

\_

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Ces dernières sont généralement concentrées dans certains secteurs industriels, relativement moins représentés au Luxembourg, voir Fondation IDEA, Idée du Mois N°18, Recherche, Développement et Innovation: le Luxembourg au Milieu du Gué, 2017, <a href="https://www.fondation-idea.lu/2017/09/27/idee-mois-n18-recherche-developpement-innovation-luxembourg-milieu-gue/">https://www.fondation-idea.lu/2017/09/27/idee-mois-n18-recherche-developpement-innovation-luxembourg-milieu-gue/</a>

« honorablement » dans le tableau de bord européen de l'innovation<sup>22</sup> (7ème sur 27 en 2022) qui se base sur une palette d'indicateurs dépassant les seules dépenses de R&D. Les principaux points forts du Luxembourg sont les coopérations public-privé de R&D, le caractère international et attractif de son système de recherche public et l'intensité de l'emploi dans les activités intensives en connaissances. Sur la période récente, des évolutions encourageantes sont à noter comme les collaborations entre PME innovantes, les dépenses d'innovation (hors R&D) des entreprises, les coopérations public-privé, la mobilité des chercheurs ou encore l'introduction d'innovations de produits, des évolutions en phase avec les priorités stratégiques affichées en matière de politique de recherche et d'innovation et qui pourraient renforcer à terme la productivité.



Source: Eurostat

### Un contexte mouvant pour les entreprises

Si les prévisions de croissance pour 2023 ont récemment fait l'objet de révisions à la hausse, le contexte se caractérise néanmoins encore par la présence de vents contraires à même de nuancer le regain d'optimisme et qui appellent une attention ciblée à la situation des entreprises luxembourgeoises. Le nouveau cycle inflationniste et ses conséquences en cascade restent la préoccupation majeure de cette fin de mandature. Les niveaux élevés des prix énergétiques et de certains approvisionnements pourraient continuer à alimenter la hausse des coûts intermédiaires mais aussi des prix à la consommation<sup>23</sup>. Les hausses de salaires « assurées » par le mécanisme d'indexation pourraient peser sur la rentabilité des entreprises ce qui, couplé à la récente (et forte) hausse des taux d'intérêt, tendrait à provoquer un resserrement du crédit (voir graphique 9) et une baisse de l'investissement.

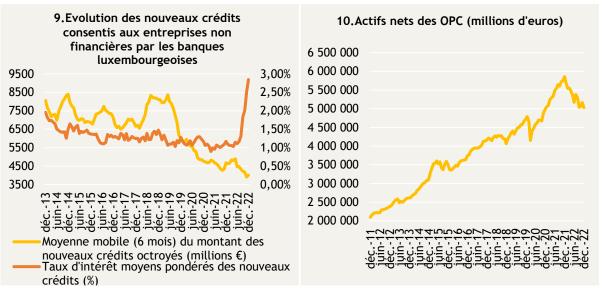
En outre, les (nécessaires) mesures de soutien qui ont été prises depuis 2020 ont eu pour conséquence de contenir le nombre de faillites et le chômage à un niveau anormalement bas compte tenu du contexte, ce qui a pu avoir pour conséquence de maintenir en vie des activités qui en l'absence de soutien n'auraient pas été rentables. L'inéluctable sortie du « Et kascht, wat et kascht » qui interviendrait au cours du prochain mandat, pourrait provoquer un « éclusage » de faillites et une hausse du chômage qu'il sera nécessaire de surveiller de près. Cette phase pourrait également avoir pour effet de renforcer le niveau de productivité apparente du travail.

https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-

scoreboard\_en#european-innovation-scoreboard-2022.

23 La composante « importée » de l'inflation, notamment par le renforcement des coûts énergétiques, pourrait aussi signifier un amoindrissement de la compétitivité de la zone euro.

L'attention devra également être portée sur la situation de la place financière, qui navigue également dans de nouvelles eaux. Si les hausses de taux affectent favorablement certains résultats bancaires<sup>24</sup>, la baisse du niveau des actifs<sup>25</sup> pourrait avoir des effets en sens inverse, l'activité économique luxembourgeoise étant globalement corrélée aux indices européens<sup>26</sup>. Par ailleurs, la BCL note un recul continu des engagements<sup>27</sup> d'investissements directs étrangers au Luxembourg depuis 2017<sup>28</sup> suite à des restructurations, voire des délocalisations de SOPARFI, possiblement dans le sillage de la réforme fiscale américaine de 2017 et des évolutions impulsées par les mesures de l'initiative BEPS<sup>29</sup>.



Source : BCL

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Voir : Pauline Perray, STATEC, *Impacts de la remontée des taux d'intérêt sur les banques au Luxembourg*, Regards N°04, février 2023.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Le montant des actifs nets des OPC gérés au Luxembourg a reculé de 14% en 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Voir: Rachida Hennani, Performance économique et marchés boursiers: le cas du Luxembourg, Document de Travail N°4, Fondation IDEA asbl, <a href="https://www.fondation-idea.lu/2017/02/14/performance-economique-marches-boursiers-cas-luxembourg/">https://www.fondation-idea.lu/2017/02/14/performance-economique-marches-boursiers-cas-luxembourg/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> 90% des engagements (investissements entrants) et des avoirs (investissements sortants) d'IDE concernent les SOPARFI.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Banque Centrale du Luxembourg, *Bulletin 2023/1*, février 2023.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Base Erosion and Profit Shifting, OCDE.

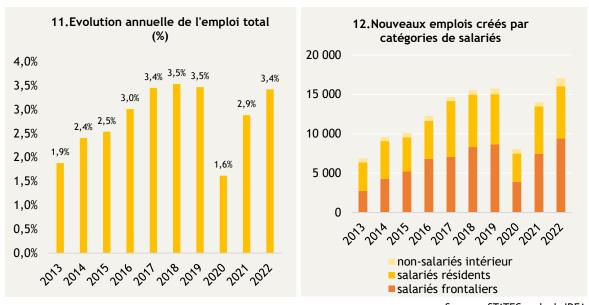
### Marché du travail

# « L'économie se venge toujours » 30

Malgré les crises, l'économie luxembourgeoise a continué de créer de nombreux emplois sur les 5 dernières années avec un taux de croissance annuel moyen de l'emploi intérieur de 3,1% (entre 2017 et 2022), contre une moyenne de +3% entre 2013 et 2018. Performance quasi-inédite<sup>31</sup>, en 2020, au plus fort de la crise COVID, l'emploi a augmenté de 1,6%. Le recours au chômage partiel, les spécialisations économiques du pays, la gestion de la crise sanitaire par le gouvernement et les entreprises<sup>32</sup> ont porté leurs fruits et ont permis d'amortir les conséquences socio-économiques durant les phases aiguës de la pandémie. A titre d'exemple, 70 455 demandes de chômage partiel ont été accordées en 2020<sup>33</sup> et plus de 30.000 salariés étaient concernés par le dispositif pendant certains mois<sup>34</sup>.

La reprise post-COVID a été très soutenue sur le marché du travail, qui reste en surchauffe malgré l'éclatement de la guerre en Ukraine et ses conséquences. En 2022, 17 071 emplois ont été créés, une hausse (en valeur absolue) jamais atteinte au Grand-Duché. Au total, le pays compte 70.000 emplois de plus qu'il y a 5 ans.

En revanche, le STATEC<sup>35</sup> prévoit pour 2023 et 2024 un ralentissement de la croissance de l'emploi total, avec des hausses respectives de 2,5% et 1,9%.



Source: STATEC, calculs IDEA

Sur la période 2013-2018, l'emploi du secteur marchand avait progressé en moyenne de 3% par an et celui du secteur non-marchand<sup>36</sup> de 3,2% tandis que pendant la mandature qui s'achève, l'emploi marchand a marqué une décélération (+2,6% par an) et le non-marchand une nette accélération (+4,3%), marquant ainsi un creusement de l'écart entre les évolutions dans les deux grands

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Citation de Raymond Barre, Premier ministre français de 1976 à 1981.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Seuls 3 pays (Luxembourg, Malte et la Belgique) ont connu une évolution positive cette année-là.

 $<sup>^{32}</sup>$  Mise en place des tests, masques, gestes barrières, maintien de l'ouverture des frontières, etc.

https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-economie/2021-rapport-activitemeco/2021-rapport-activite-meco.pdf

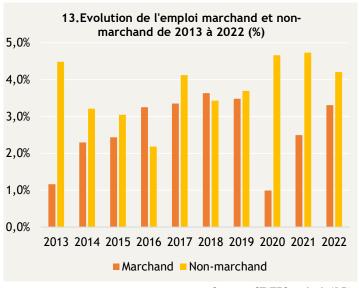
Voir: https://www.fondation-idea.lu/wp-

content/uploads/sites/2/2022/06/TdB\_economique\_et\_social\_du\_Luxembourg\_juin\_2022.pdf.

35 Voir STATEC - Statnews n°12 du 24 février 2023; https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2023/stn12-projections-moyen-

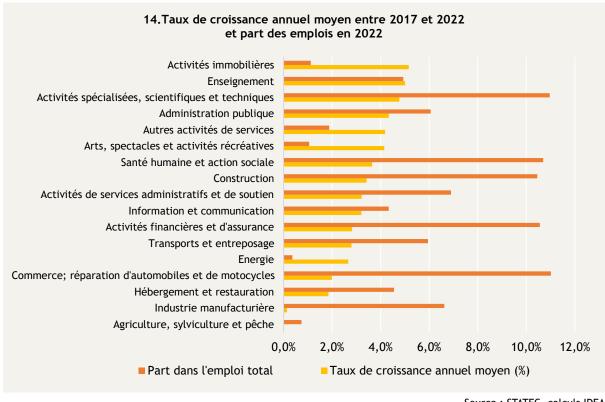
<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Le secteur non-marchand comprend l'enseignement, l'administration publique et la santé humaine et action sociale.

« secteurs ». La crise liée à la COVID explique en partie cette accélération du secteur non-marchand. Au cours des 10 dernières années, la part de ce dernier est passée de 19,9% à 21,7%, au profit notamment d'une progression plus sensible de l'emploi dans la branche santé humaine et action sociale et dans celle de l'administration publique. Pour rappel, la valeur ajoutée brute du secteur non-marchand est passée de 15% en 2017 à 17,3% en 2022.



Source: STATEC, calculs IDEA

Depuis 2017, tous les grands secteurs de l'économie luxembourgeoise ont contribué positivement à l'évolution de l'emploi, au premier rang desquels les activités spécialisées, scientifiques et techniques et les activités financières et d'assurance.



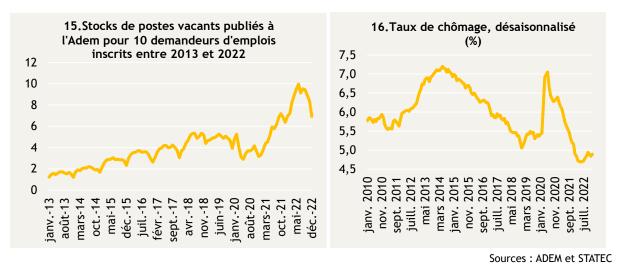
Source: STATEC, calculs IDEA

# Chômage: veni vidi vici!

Après avoir culminé à 6,8%<sup>37</sup> en 2020, au plus fort de la crise COVID, le taux de chômage a amorcé sa décrue en 2021 (5,3%) et affiche désormais un niveau inférieur à celui du début de la mandature. Le Luxembourg se positionne toujours en-dessous de la moyenne de l'Union européenne et se place par rapport à ses voisins en deuxième position, après l'Allemagne, qui présente un taux de chômage de 3,1% en 2022. La Belgique est passée en-dessous des 6%, alors que la France présente toujours un niveau supérieur à 7%.

Malgré ces évolutions très favorables des créations d'emplois, les (dés)équilibres du marché du travail ont également continué à évoluer sur la dernière mandature. A titre d'illustration, le stock d'emplois vacants publiés à l'ADEM rapporté au nombre de demandeurs d'emploi, bien qu'ayant baissé au plus fort de la pandémie (2020), a très sensiblement augmenté au moment de la reprise post-COVID et même culminé à un ratio de 1 pour 1 au printemps 2022. Cet indicateur des tensions sur le marché du travail, qui illustre une forme d'inadéquation entre offre et demande, a néanmoins reculé au cours du 2ème semestre 2022, mais reste supérieur à sa moyenne de long terme. Il pourrait indiquer un ralentissement du marché du travail, en ligne avec les prévisions du STATEC.

Par ailleurs, les prévisions disponibles entrevoient une « stagnation » du chômage autour des 5%; le STATEC<sup>38</sup> table sur un taux de chômage de 5% en 2023 et de 5,3% en 2024. La croissance prévue par la Commission européenne de 0,8% dans l'UE<sup>39</sup> selon les prévisions intermédiaires d'hiver pour 2023, devrait aussi peser sur le rythme de croissance de l'emploi au sein de l'UE.



# Baisse du chômage de longue durée et des plus de 45 ans, mais hausse des demandeurs d'emploi diplômés

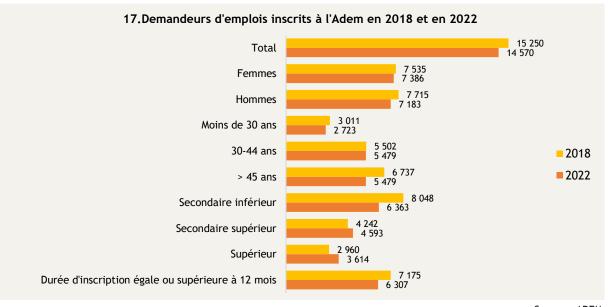
En comparaison au début de la mandature (2018), le nombre total des demandeurs d'emplois inscrits à l'ADEM a diminué (-680 inscrits, soit -4,5%). Malgré une baisse pour les femmes et pour les hommes, il y a légèrement plus de femmes inscrites à l'ADEM, à l'inverse d'il y a 5 ans. Des diminutions se font aussi remarquer pour l'ensemble des catégories d'âge, surtout pour les plus de 45 ans, avec un recul de 21%. Le nombre d'inscrits depuis plus de 12 mois a également baissé au cours de la mandature. En revanche, le nombre de chômeurs titulaires d'un diplôme du supérieur et du secondaire supérieur augmente, de respectivement 22% et 8%. Ceci pourrait s'expliquer par la hausse du nombre de

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Données d'Eurostat.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Voir les prévisions sur le site du STATEC ici : <a href="https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2023/stn12-projections-moyen-terme.html">https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2023/stn12-projections-moyen-terme.html</a>

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Voir les prévisions dans le Winter Forecast : <a href="https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-02/ip194\_en\_1.pdf">https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-02/ip194\_en\_1.pdf</a>

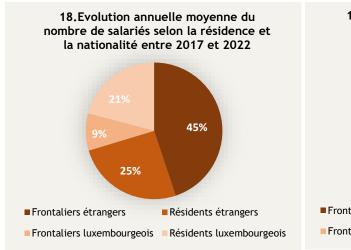
diplômés présents sur le marché du travail ainsi que par un faible degré d'appariement du marché du travail, c'est-à-dire une insuffisante adéquation entre les emplois proposés et les qualifications des demandeurs d'emploi, compte tenu des difficultés par ailleurs exprimées par les entreprises à attirer et recruter des personnes qualifiées.



Source : ADEM

# De l'importance des frontaliers, y compris luxembourgeois!

Pendant la dernière législature, entre 2017 et 2022, 70% des 67.900 nouveaux salariés au Luxembourg<sup>40</sup> sont de nationalité étrangère (45% sont des frontaliers étrangers et 25% des résidents étrangers), et seulement 30% ont la nationalité luxembourgeoise (21% de résidents et 9% de frontaliers). Sur les 5 dernières années, près d'un nouveau salarié sur 10 (9%) est donc un frontalier de nationalité luxembourgeoise, qui sont désormais 13.350. En comparaison à la mandature précédente (2013-2018), la part des frontaliers dans les créations d'emplois nettes a augmenté (passant de 49% à 54%), principalement au « détriment » des résidents étrangers dont la part dans les créations a sensiblement reculé (de 36% sur la période 2013-2018 à 25% sur la dernière mandature).





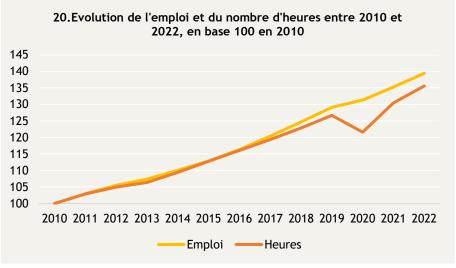
Source: IGSS - data.public.lu, calculs IDEA

-

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Evolutions entre mars 2017 et mars 2022, données IGSS.

#### Recul des heures travaillées

Au cours des 5 dernières années, marquées notamment par la crise COVID, le nombre d'heures travaillées a progressé moins vite que l'emploi total. Le taux de croissance annuel moyen du nombre d'heures travaillées est de 2,6% tandis que l'emploi total a augmenté en moyenne de 3,1% par an sur la même période. Les deux grandeurs divergent depuis 2017, un découplage qui s'est fortement accentué en 2020. Le chômage partiel, les arrêts maladie et le ralentissement de l'activité lors des vagues pandémiques peuvent expliquer ce plongeon conjoncturel, mais l'écart ne s'est pas refermé à la faveur de la forte reprise économique en 2021 et la quasi-sortie de la pandémie en 2022. Le STATEC relevait notamment un taux d'absentéisme pour maladie élevé en 2022 (supérieur à 2020 et 2021)<sup>41</sup> qui pourrait expliquer en partie ce décrochage persistant depuis la COVID<sup>42</sup>. Le découplage entre l'évolution de l'emploi et l'évolution du nombre d'heures travaillées sur les 5 dernières années est particulièrement élevé dans la construction, l'industrie, le commerce et l'HORECA.



Source: STATEC, calculs IDEA

### **Télétravail**

Avant la pandémie, en 2019, le Luxembourg se situait en 2ème position après les Pays-Bas en termes de travail effectué à domicile par les salariés résidents (35% des salariés résidents l'ayant pratiqué, contre 38% aux Pays-Bas, selon le STATEC<sup>43</sup>). En 2020, le Luxembourg était en 1ère position dans le classement des pays de l'Union européenne, avec 48% de personnes en télétravail, la moyenne européenne étant légèrement au-dessus des 20%. En 2021, le travail à domicile a baissé légèrement pour atteindre 45%, mais le nombre d'heures effectuées à distance demeurait élevé. Selon une enquête de l'UEL réalisée entre août et septembre 2022, sur 1073 entreprises ayant répondu, 40% d'entre elles disent avoir perdu au moins un candidat potentiel à cause du manque de télétravail proposé. Les freins au développement du télétravail transfrontalier ont en effet été au cœur des discussions sur ce nouveau phénomène, bien qu'il ait de nombreuses autres implications<sup>44</sup>. D'après cette enquête, les entreprises participantes qui autorisent le télétravail (65% des sondées)

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Voir: STATEC, Note de Conjoncture 2-2022, p. 47, 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> D'après le conseil national de la productivité, cela pourrait également s'expliquer pas « la réduction du temps de travail suite aux réformes du congé parental et d'autres congés liés à la situation familiale, ainsi que l'augmentation du congé légal à 26 jours et l'introduction d'un jour férié légal supplémentaire (Journée de l'Europe) en 2019 », voir https://odc.gouvernement.lu/dam-assets/domaines/cnp/cnp-rapport-2021-2022.pdf

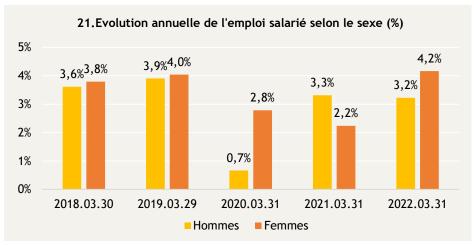
<sup>43</sup> STATEC - Rapport travail et cohésion sociale 2022 « D'une crise à l'autre : la cohésion sociale sous pression »

<sup>44</sup> Voir: https://www.fondation-idea.lu/2022/12/19/le-teletravail-en-2023/.

« souhaiteraient voir augmenter à 2 jours (ou plus) le nombre de jours de télétravail hebdomadaire pouvant être presté en toute neutralité fiscale et de sécurité sociale<sup>45</sup> ».

### Qu'en-est-il des femmes?

En 2022, sur un total de 475.860 salariés<sup>46</sup>, 40,7% sont des femmes. Entre 2018 et 2022, leur nombre a en moyenne augmenté de 3,3% par an (contre +2,8% pour les hommes). En 2020, l'écart de progression entre les femmes et les hommes était particulièrement important (respectivement +2,8% et +0,7%), en raison du fait que ces dernières sont plus présentes dans le secteur non-marchand, notamment dans la santé.



Source: IGSS

Sur un ensemble de 22 branches d'activité, 10 d'entre elles indiquent une quasi-parité des genres dans l'emploi salarié, comme par exemple dans le commerce, la réparation d'automobiles et de motocycles (43,6%), les activités spécialisées, scientifiques et techniques (43,8%), les activités financières et d'assurance (44,9%, avec une baisse de 0,2 point depuis 2018)<sup>47</sup>, les activités de services administratifs et de soutien (47,3%), les activités immobilières (48,9%), l'administration publique (50,1%), l'HORECA (50,8%) et l'enseignement (54,5%). En outre, les femmes sont présentes majoritairement dans la santé humaine et action sociale (75,4%), malgré une baisse relative de leur part depuis 2018 (-0,7 point), branche qui représente plus de 10% de l'emploi total en 2022.

Cependant, des progrès restent à faire en matière d'inclusion du genre féminin dans certains secteurs, tels que l'industrie manufacturière, où elles ne représentent que 18,1% des salariés en 2022, avec une progression très lente durant la dernière législature (+0,3 point par rapport à 2018). Dans la construction, la part des femmes est encore nettement plus minoritaire et progresse lentement (9%, contre 8,8% en 2018). Elle est également faible dans les secteurs de l'énergie (16,4%), de l'agriculture (24,1%) et de l'information et communication (25,8%), où, pour cette dernière, leur présence a baissé de 0,3 point par rapport à 2018, alors qu'il s'agit d'un secteur fortement développé au Grand-Duché.

En matière d'égalité salariale entre les 2 genres, le Gender Pay Gap (GPG)<sup>48</sup> au Luxembourg, qui mesure l'écart entre les femmes et les hommes en matière de rémunération horaire, est de -0,2% en

<sup>47</sup> Pour rappel, cette branche représente plus de 27% de la valeur ajoutée brute totale en 2022.

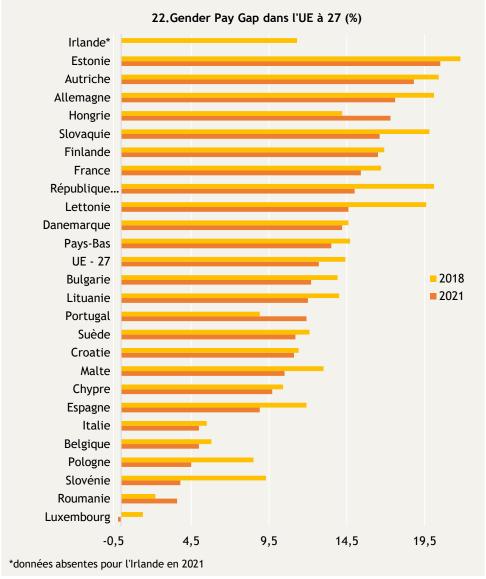
<sup>45</sup> https://www.uel.lu/fr/article/enquete-sur-la-pratique-du-teletravail-au-luxembourg-janvier-2023/

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Données de l'IGSS, mars 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Définition d'Eurostat et méthode de calcul pour le résultat donné: l'écart de rémunération entre les sexes non ajusté ou Gender Pay Gap (GPG) représente la différence entre les gains horaires bruts moyens des salariés hommes et des salariées femmes, en pourcentage des gains horaires bruts moyens des salariés hommes. Le GPG est calculé sur la base de :

<sup>-</sup> l'enquête quadriennale sur la structure des salaires (SES) 2002, 2006, 2010, 2014 et 2018, et avec le champ d'application requis par le règlement SES,

2021, autrement dit, les femmes sont en moyenne mieux rémunérées, ce qui est à la fois une première et un cas unique dans les 27 pays de l'UE. L'indicateur de Gender Pay Gap ne permet en revanche pas de mesurer si les écarts salariaux s'expliquent (ou non) par différents critères comme les diplômes, les postes occupés, etc. Le constat est en effet plus nuancé selon les branches d'activité<sup>49</sup>. L'administration publique (0%) et la santé humaine et action sociale (0,4%), secteurs où les femmes sont très présentes, sont les plus égalitaires; les emplois dans la production et distribution d'eau<sup>50</sup> (-3,3%), la construction (-13,9%) et les arts, spectacles et activités récréatives (-16,8%), indiquent que les salaires sont en faveur des femmes; les emplois où leur salaire est inférieur se trouvent dans les branches de l'activité immobilière (23.1%), activités financières et d'assurance (23%) et activités spécialisées, scientifiques et techniques (21,9%).



Source : Eurostat

<sup>-</sup> estimations nationales basées sur des sources nationales pour les années se situant entre les années du SES, à partir de l'année de référence 2007, avec la même couverture que le SES.

Les données sont ventilées par activité économique (nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne - NACE), selon le contrôle économique (public/privé) de l'entreprise ainsi que par temps de travail (temps plein/temps partiel) et âge (six ans). groupes) d'employés. Les données sont publiées en février/mars sur la base des informations fournies par les instituts nationaux de statistique.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Données de l'Eurostat : <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn\_gr\_gpgr2/default/table?lang=en">https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn\_gr\_gpgr2/default/table?lang=en</a> et du STATEC - Statnews n° 13 du 6 mars 2023.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Nom complet de la branche : production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution.

Avec la guerre en Ukraine, le Luxembourg dénombrait 4 492 résidents ukrainiens en juin 2022, soit 4 fois plus qu'en janvier 2022<sup>51</sup>. Les bénéficiaires d'une protection temporaire, dont une majorité sont des femmes, peuvent ainsi accéder librement au marché de l'emploi au Luxembourg. Selon le STATEC, au Luxembourg, 54,5% des bénéficiaires de la protection temporaire sont en âge de travailler, âgés de 18 à 64 ans, dont 68% de femmes et 39,9% ont moins de 18 ans (59,9%, parmi les hommes).

.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Source : Rapport travail et cohésion sociale - STATEC

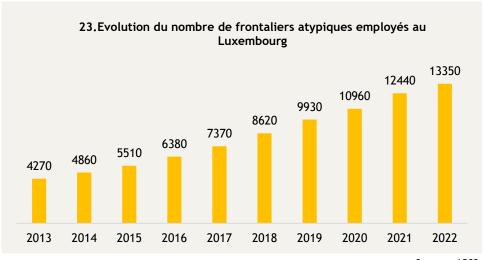
# Bilan socio-économique

Les années 2018-2022 ont été marquées par une succession de crises majeures (crise dans la construction européenne avec le Brexit, crise sanitaire avec la pandémie de COVID-19, crise énergétique avec la guerre en Ukraine) et auront été une période durant laquelle l'incertitude radicale a régné en maître. En conséquence, certaines priorités contenues dans l'accord de coalition ont dû être reconsidérées et l'orientation prospective de la politique économique du gouvernement a sans cesse pris de nouveaux virages - symbolisés par la multiplication de plan de soutien (Stabiliséirungspak, NeistartLëtzebuerg, Energiedësch, Solidariteitspak, Solidaritéitspak 2.0, Solidaritéitspak 3.0) et la tenue répétée de réunions tripartites - qui ont consacré la primauté des principes sur les règles<sup>52</sup>. Ces vertus du Luxembourg que sont sa grande flexibilité et un néocorporatisme<sup>53</sup> pensé pour aligner des « perfect steps in a dark room » lui auront permis de traverser cette ère de « permacrise<sup>54</sup> » en affichant, tout compte fait, des performances démographiques et sociales relativement favorables.

# Toujours attractif (et accueillant)!

Avec une population (projetée) de 660.780 habitants en 2022<sup>55</sup>, le nombre de résidents dans le pays aura augmenté de 46.880 personnes depuis 2018, soit l'équivalent du nombre d'habitants des communes de Differdange et de Hesperange. Le solde naturel (excédent des naissances sur les décès) n'ayant été que d'environ 2.000 nouveau-nés par an, l'immigration nette est restée le principal déterminant du fort dynamisme démographique du Luxembourg.

Ce haut niveau d'immigration (principalement de travail) indique que le pays est demeuré attractif - c'est-à-dire capable d'attirer sur son territoire des ressources productives mobiles -, même s'il n'a pas été rare d'entendre évoquer des craintes, voire une situation, de sévère pénurie de maind'œuvre ou un risque, voire un phénomène, d'exode résidentiel dont la forte progression du nombre de frontaliers atypiques<sup>56</sup> serait à l'avant-garde.



Source: IGSS

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2020), Soutenir autant que possible, sauver autant que nécessaire !

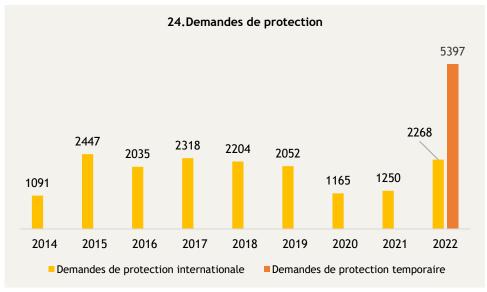
<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Voir à ce sujet : Serge Allegrezza (2003), Néocorporatisme et performance économique : quel avenir pour le modèle luxembourgeois?

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Traduction du concept de *permacrisis* ; voir à ce sujet : <a href="https://theconversation.com/permacrisis-what-it-means-and-why-">https://theconversation.com/permacrisis-what-it-means-and-why-</a> its-word-of-the-year-for-2022-194306 55 Source: STATEC.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Les frontaliers atypiques sont des frontaliers de nationalité luxembourgeoise qui résident en Allemagne, en Belgique ou en France et travaillent au Luxembourg.

En dépit de l'importante immigration nette, la part des étrangers dans la population totale a eu tendance à (marginalement) reculer, passant de 47,9% en 2018 à 47,1% en 2022, un recul qui s'explique par le niveau soutenu de naturalisation qui, vraisemblablement, a connu un effet « Brexit ».

Aussi, la période récente a vu le Grand-Duché connaître, au même titre que les autres pays européens, un afflux continu (1.800 par an en moyenne) de demandes de protection internationale qui après un creux durant la période aiguë de la crise sanitaire est reparti à la hausse puis, dans le sillage de la guerre en Ukraine, a été augmenté de demandes de protection temporaire<sup>57</sup>.



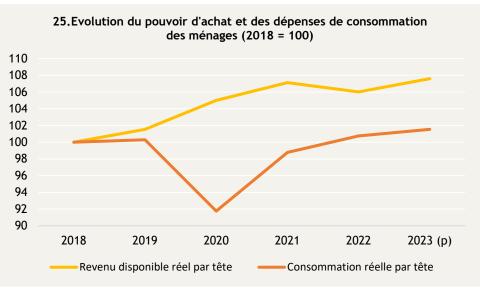
Source: MAEE

# L'État gère

Les mesures budgétaires décidées par l'État afin de lutter contre les impacts socio-économiques négatifs du « Grand Confinement » et de la crise énergétique ont singulièrement tranché avec celles qui avaient prévalu lors de la crise de la zone euro<sup>58</sup> et ont largement contribué à maintenir l'économie luxembourgeoise au voisinage du plein-emploi. Outre sauvegarder les postes de travail (notamment grâce au recours massif au chômage partiel en 2020 et 2021), elles ont également contribué à limiter la poussée inflationniste (6,3% en 2022, 3,4% en 2023 au Luxembourg contre respectivement 9% et 6,4% au sein de l'UE) et à préserver le pouvoir d'achat des ménages ce qui, dans le contexte de consommation contrainte durant la crise sanitaire, a permis à certains de se constituer un confortable excédent d'épargne<sup>59</sup>.

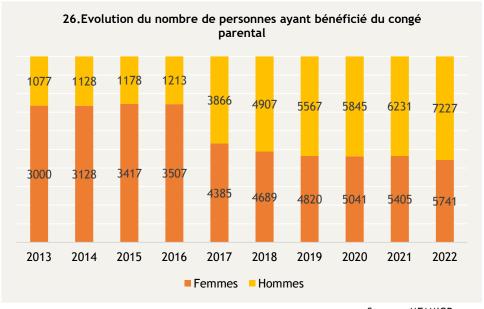
<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Pour faire face à l'afflux massif de migrants à cause du déclenchement de la guerre en Ukraine, les Etats membres ont activé pour la première fois la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire à des personnes déplacées.

<sup>58</sup> Cette différence d'intervention s'explique(rait) par la nature différente des crises (choc d'offre et de demande pour la crise sanitaire, choc inflationniste pour la crise énergétique, crises des finances publiques et de confiance lors de la crise de la zone euro) et par le comportement différent des autorités européennes entre la crise des années 2010 et celles des années 2020. <sup>59</sup> Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2021), De l'épargne des ménages depuis la crise COVID!



Source: STATEC

Plus généralement, le Grand-Duché aura connu durant la législature le retour de l'indexation des allocations familiales (introduction de l'échelle mobile des allocations familiales), plusieurs crédits d'impôt nouveaux (crédit d'impôt salaire social minimum, crédit d'impôt énergie pour indépendant, crédit d'impôt énergie pour salarié, crédit d'impôt conjoncture), la (volonté de) montée en puissance de la subvention de loyer (hausse des montants de l'aide et augmentation du nombre de communautés domestiques éligibles), l'extension des domaines de la gratuité (transports publics, des maisons-relais, repas scolaires, activités artistiques, cours de rattrapage d'avant rentrée scolaire) et une (mini)révolution en termes de congés parentaux qui, après avoir longtemps concerné principalement les mères, sont entrés en territoire mixte majoritairement masculin.



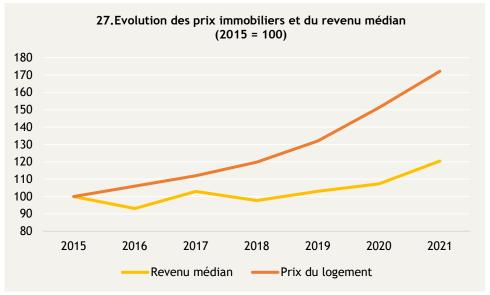
Source: MFAMIGR

# Inégalités en baisse (mais classe moyenne sous pression)

S'il est relativement impossible à ce stade - tant les ruptures de série ont été nombreuses à cause des crises successives - de conclure de façon définitive quant à l'évolution des inégalités de revenus depuis 2018, il est tout de même généralement admis qu'elles ne se sont pas creusées dans le pays<sup>60</sup>.

Les premières estimations disponibles<sup>61</sup> indiquent ainsi que le rapport interquintile (qui compare la part du revenu total perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé et la part du revenu total perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus bas) serait passé de 5,18 à 4,7 entre 2018 et 2021<sup>62</sup> et le coefficient de Gini (indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité au sein de l'ensemble de la population) de 0,313 à 0,298.

Cependant, les ménages ont semblé de plus en plus inquiets sur leur capacité à rejoindre (ou à demeurer au sein de) la classe moyenne (i.e ménages gagnant entre 75 % et 200 % du revenu médian), préoccupés par l'importance croissante des dépenses pré-engagées<sup>63</sup>, au premier rang desquelles celles liées au coût du logement dans un contexte où les prix immobiliers ont eu tendance à augmenter - sensiblement - plus rapidement que les revenus<sup>64</sup>.



Sources: STATEC, Eurostat

# Questions à venir

Au-delà des (raisonnables et légitimes) inquiétudes d'une partie de la classe moyenne qui redoute le déclassement via le canal immobilier - et nonobstant certaines évolutions socio-économiques encourageantes compte tenu des crises à répétition -, des transformations observées durant la législature ne devraient pas manquer de « faire débat », voire de « poser problèmes », dans un horizon prévisible : Comment sortir, après des années de soutien budgétaire à l'activité, du socialisme énergétique qui a pris le relais du socialisme pandémique alors qu'est de plus en plus exigé un socialisme immobilier ? La progression constante du nombre de recours aux congés spéciaux

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Voir à ce sujet : https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2022/stn40-2022-pandemie-revenu-inegalite-pauvrete.html

<sup>61</sup> Voir à ce sujet : STATEC (2022) Rapport travail et cohésion sociale.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> N.B. L'évolution (positive) du rapport interquintile ne suffit pas à capter les multiples facettes (territoriales, éducatives, d'accès au logement, etc.) des inégalités au Luxembourg.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Loyers d'habitation, remboursements d'emprunt, dépenses relatives à l'eau, au gaz, à l'électricité et aux autres combustibles utilisés dans les habitations ; 2. Services de télécommunications ; 3. Frais de cantine (scolaire et professionnelle) ; 4. Services de télévision (y compris les abonnements à des chaînes payantes) ; 5. Frais assurances ; 6. Services bancaires.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> La hausse des taux d'intérêt, réduisant la capacité d'emprunt des ménages, est venue, à partir de 2022, exacerber les difficultés d'accès à la primo-accession pour les ménages appartenant à la classe moyenne.

(congés de paternité, congé de maternité, congé parental, congés pour raisons familiales) ne constitue-t-elle pas un coûteux choc de production pour les entreprises ? Quels sont (à long terme) les coûts budgétaire et d'opportunité des dépenses de protection sociale (gratuité, indexation des allocations, etc.) et des mesures fiscales (adaptation des barèmes) récemment décidées ? Comment parvenir à un niveau satisfaisant de vivre-ensemble interculturel dans un Luxembourg de plus en plus multiculturel ? Comment lutter efficacement contre la pauvreté au travail<sup>65</sup> (e.g. comment réduire la proportion de ménages à faible intensité de travail<sup>66</sup> (car peu ou pas qualifiés)) ? Comment parvenir à rassurer sur la question du logement ? etc.

-

<sup>65</sup> Le taux de risque de pauvreté des personnes en emploi est de 13% au Luxembourg contre 9% au sein de l'Union européenne.

<sup>66</sup> Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2022), Heurs et malheurs de la vi(ll)e.

# Finances publiques

Les finances publiques ont été exposées à diverses crises successives au cours de la législature 2018-2023, ce qui complique singulièrement l'établissement d'un quelconque bilan. Cette période délivre cependant quelques constats incontournables. En premier lieu, il apparaît que si le Luxembourg a pu agir avec célérité face à la crise sanitaire et aux conséquences de la guerre en Ukraine, cette flexibilité a reposé dans une large mesure sur l'existence initiale de marges de manœuvre budgétaires appréciables. En second lieu et corrélativement, les crises ont été amorties au prix d'un endettement public croissant, qui pourrait s'avérer problématique dans un contexte de taux d'intérêt croissants. Au-delà des grands constats, diverses lignes de force sont mises en évidence par un examen précis des dépenses, des recettes et des soldes budgétaires des Administrations publiques<sup>67</sup>.

# Les dépenses : une dérive marquée, mais aisément explicable

Les dépenses publiques sont passées de 2018 (dernière année de la législature précédente) à 2023<sup>68</sup> de 42,3 à 44,9% du PIB (voir le tableau 1), soit 2,6 points de PIB de plus. En termes absolus et avant même toute prise en compte des mesures adoptées dans la foulée de la réunion tripartite du 3 mars 2023, les dépenses se sont accrues de 8% par an en moyenne au cours de la législature. Une véritable « gabegie » en apparence, mais ce constat d'une politique « dispendieuse » doit être nuancé.

Tableau 1 : Dépenses totales des Administrations publiques (en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022e	2023p
Consommation intermédiaire	3,8%	4,0%	4,1%	4,1%	4,1%	4,3%	4,3%	4,2%	4,4%	4,5%
Formation de capital investissements)	3,7%	3,9%	3,8%	4,0%	3,9%	4,1%	4,6%	4,1%	4,2%	4,5%
Transfert en capital	0,8%	0,7%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	1,2%	1,4%	1,4%	1,5%
Rémunération des salariés	9,4%	9,4%	9,2%	9,5%	9,9%	10,2%	10,7%	10,2%	10,2%	10,3%
Prestations sociales	18,2%	17,8%	17,4%	17,9%	18,2%	18,5%	20,7%	18,3%	18,2%	18,4%
Subventions	1,2%	1,2%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,2%	1,6%
Charges d'intérêt	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Autres dépenses	3,2%	3,1%	3,3%	3,4%	3,8%	3,7%	3,8%	3,6%	3,8%	4,0%
Total	40,6%	40,4%	40,0%	41,3%	42,3%	43,1%	46,7%	42,9%	43,5%	44,9%

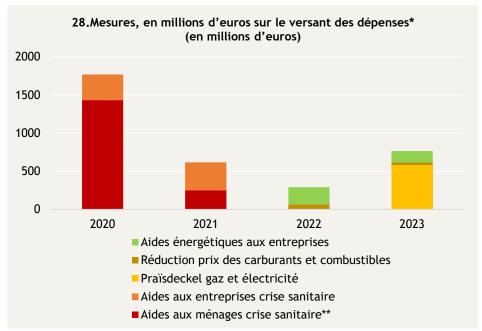
Sources: STATEC, budget 2023 et calculs IDEA

En premier lieu, il découle des nombreuses impulsions discrétionnaires visant à pallier l'incidence sur les ménages et les entreprises des crises successives (voir le graphique 28). Ainsi, les dépenses additionnelles liées à la crise « ukrainienne » et ses suites, énergétiques en particulier, se sont montées à près de 800 millions d'euros en 2023<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Selon le budget 2023.

<sup>67</sup> Regroupant l'Administration centrale, la sécurité sociale et les pouvoirs locaux.

<sup>69</sup> Voir le projet de budget 2023. Les nouvelles mesures adoptées à l'issue de la réunion tripartite du 3 mars 2023 ne sont pas prises en compte.



Sources : Projets de budget successifs, STATEC et calculs IDEA. \* : hors reports de paiement. \*\* : y compris le coût du chômage partiel.

En second lieu, les dépenses publiques ont pu être gonflées par l'inflation, agissant directement sur diverses dépenses (la consommation de l'Etat ou les investissements, par exemple) ou plus indirectement, sur les rémunérations via le mécanisme d'indexation. En termes réels<sup>70</sup>, les dépenses courantes apurées des mesures discrétionnaires précitées ont en moyenne augmenté de 4,6% de 2018 à 2023, à comparer à 4,1% de 2000 à 2019.

Enfin, la composition des dépenses a changé au cours de la législature en cours, avec une montée en puissance des investissements et des transferts en capital, deux catégories qui sont conjointement passées de 4,9 à 6,0% du PIB. Ces deux postes mis à part, les dépenses des Administrations publiques n'ont augmenté durant la législature « que » de 1,5 point de PIB, soit de 7,5% en moyenne par année en termes nominaux.

# Les recettes publiques : ne pas démolir l'amortisseur

Alors que les dépenses se sont fortement accrues au cours de la législature du fait notamment des crises successives, les recettes se sont avérées moins dynamiques que l'activité au cours de cette même période. Toujours selon les données du budget 2023, elles se limiteraient en effet à 42,8% du PIB en 2023 soit bien en deçà du taux de 45,3% encore observé en 2018 (voir le tableau 2). Cette évolution à la baisse a été accentuée par deux mesures adoptées dans la foulée des événements en Ukraine, à savoir le crédit d'impôt énergétique<sup>71</sup> dont le coût en 2023 peut être estimé à 165 millions d'euros<sup>72</sup> et la diminution de 1 point de pourcentage du taux de la TVA (avec un coût budgétaire de 317 millions d'euros selon le projet de budget 2023).

31

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> En déflatant les dépenses nominales par l'indice des prix à la consommation national.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Qui est censé venir compenser le glissement de juillet 2022 à avril 2023 d'une tranche d'indexation.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Et à 330 millions d'euros en 2022.

Tableau 2: Recettes totales des Administrations publiques (en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022e	2023p
TVA	7,3%	5,5%	5,6%	5,8%	5,9%	5,9%	5,7%	6,1%	6,6%	6,4%
Droits d'accise	2,9%	2,4%	2,4%	2,4%	2,5%	2,6%	2,2%	2,4%	2,2%	2,1%
Droits d'enregistrement	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%
Taxe d'abonnement	1,6%	1,7%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%	1,7%	1,5%
Revenus de la propriété	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,4%	0,9%	1,2%	1,1%	1,0%
Impôts sur le revenu des personnes physiques	8,4%	8,7%	8,9%	8,7%	9,3%	9,5%	9,7%	10,1%	9,9%	10,5%
IRC	2,9%	2,9%	2,9%	3,4%	4,4%	3,9%	3,0%	2,9%	2,7%	2,5%
ICC et impôt de solidarité sur l'IRC	1,3%	1,3%	1,5%	1,6%	2,0%	2,1%	1,7%	1,6%	1,4%	1,3%
Impôt sur la fortune	0,5%	0,7%	0,9%	0,9%	1,1%	1,2%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%
Cotisations sociales	11,5%	11,6%	11,5%	11,9%	12,1%	12,4%	12,5%	11,9%	11,8%	12,0%
Autres recettes	3,9%	5,0%	4,8%	4,3%	4,4%	4,2%	4,0%	3,8%	4,0%	3,8%
Total	41,9%	41,7%	41,9%	42,6%	45,3%	45,4%	43,3%	43,7%	43,1%	42,8%

Sources: Projets de budget successifs, STATEC et calculs IDEA

Les impôts directs ont largement guidé l'évolution des recettes au cours de la législature. Parmi ces prélèvements, ceux dont sont redevables les sociétés (à savoir l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), l'impôt « Fonds pour l'emploi correspondant et l'impôt commercial communal (ICC)) ont accusé un décrochage particulièrement marqué au cours des récentes années. Alors qu'ils se montaient encore à 6,3% du PIB en 2018, dernière année de la législature précédente, ils ne représenteraient plus que 3,8% du PIB en 2023. Cette chute de 2,5 points de PIB, équivalente à la décrue générale des recettes observée sur cette période, est imputable à l'incidence sur les entreprises des « crises à répétition », mais aussi au contrecoup de l'introduction à partir de l'exercice d'imposition 2017 de la déclaration automatique obligatoire, qui a induit une franche accélération du paiement de l'IRC et de l'ICC en 2018<sup>73</sup>. La diminution de 18 à 17% du taux de l'IRC à partir de l'année d'imposition 2019 peut également expliquer le fléchissement des impôts directs à charge des entreprises.

Le décrochage des impôts directs sur les sociétés, ainsi que d'autres catégories de moindre importance, a été partiellement amorti par les impôts sur le revenu des personnes physiques, dont le produit a augmenté de 1,2 point de PIB au cours de la législature, ce net accroissement étant observé en dépit de l'introduction précitée du crédit d'impôt énergie. Cette évolution est dans une large mesure la conséquence de la non-indexation des barèmes fiscaux, traditionnel amortisseur des finances publiques luxembourgeoises qui a joué à plein dans un contexte marqué par une forte résurgence de l'inflation. Sur la base des tranches d'index octroyées au cours de la législature<sup>74</sup>, l'impact spécifique et cumulé de la non-indexation au cours de la législature 2018-2023 peut être estimé à 0,6 point de PIB<sup>75</sup>. En l'absence de cet effet (et toutes autres choses égales par ailleurs, les mesures gouvernementales notamment), les recettes publiques seraient en 2023 de l'ordre de 42% du PIB « seulement »<sup>76</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Par rapport à leurs niveaux moyens de 2014 à 2016, en revanche, ces impôts n'affichent qu'un retrait de l'ordre d'un demipoint de PIB en 2023.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Soit 6 tranches, en supposant une élasticité du produit des impôts directs sur les personnes physiques aux revenus correspondants égale à 1,6 (une estimation assez « conservatrice »).

<sup>75</sup> Avec un « effet de débordement » défavorable de 0,1% additionnel en 2024.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Soit les 42,8% du PIB escomptés pour 2023 moins l'impact calculé de 0,6% du PIB.

# Encadré: l'indexation des barèmes fiscaux<sup>77</sup>

La non-indexation des barèmes fiscaux est une constante du débat socio-économique au Luxembourg. En l'absence d'indexation des barèmes et des seuils fiscaux, l'inflation exerce (via sa traduction concrète, à savoir une tranche d'index) le même impact sur l'impôt qu'une véritable augmentation du pouvoir d'achat, alors que l'indexation des salaires ne fait que compenser une hausse des prix. Par le jeu de la progressivité des taux d'imposition, une tranche d'indexation de 2,5% donnera lieu, pour la plupart des contribuables, à un accroissement des impôts largement supérieur à 2,5%, avec à la clef une diminution du pouvoir d'achat réel minant la neutralité par rapport à l'inflation du régime fiscal. Pour un revenu imposable de 45 000 euros relevant de la classe d'imposition 1, la tranche indiciaire en question ne débouchera que sur une augmentation d'un peu plus de 1,7%, car l'inflation et la tranche d'index corrélative vont faire « glisser » ce contribuable le long de la pente des taux d'imposition, qui sont empreints d'une certaine progressivité au Luxembourg.

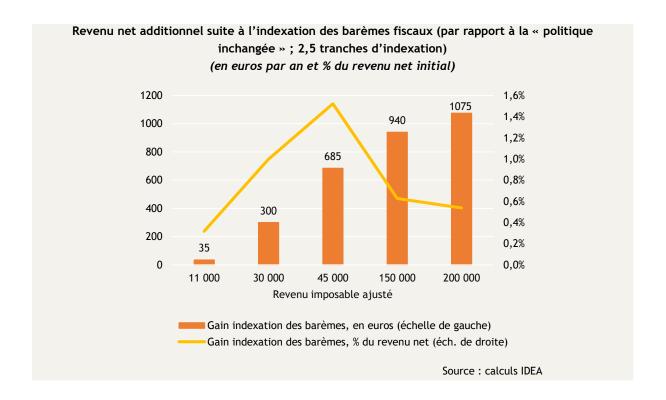
Si le principe de l'indexation des barèmes semble fondé sur un plan « philosophique », il présente néanmoins un inconvénient économique de taille, à savoir son coût budgétaire conséquent par rapport à une situation de gel des barèmes, surtout si l'indexation en question était introduite de manière automatique. Toujours pour une tranche d'index (2,5%), une adaptation parallèle de l'ensemble des barèmes (et autres seuils) fiscaux donnerait lieu à un coût de l'ordre de 120 millions d'euros (conditionnellement à une élasticité de 1,6). Aux trois tranches d'imposition mentionnées dans le plus récent scénario macroéconomique central du STATEC correspondrait dès lors un coût de 360 millions d'euros en année pleine. Le coût serait à peine moins élevé, soit de 300 millions, en cas d'indexation des barèmes à concurrence de 2,5 tranches d'index - la mesure retenue dans le cadre de la réunion tripartite du 3 mars 2023.

Les finances publiques seront dès lors obérées par rapport à une trajectoire « à politique inchangée », alors que le Luxembourg se voit confronté à de nombreux défis à court terme (« multiples crises » par nature impromptues) et à long terme (financement de la sécurité sociale et des pensions, aménagement du territoire, défense, transition climatique, énergétique et numérique, lutte ciblée contre la pauvreté, etc.). Un bon amortisseur (à savoir la non-indexation des barèmes...) n'est pas un luxe sur une route aussi cabossée...

L'indexation des barèmes est, en outre, peu ciblée socialement. Ainsi, une indexation des barèmes à raison de 2,5 tranches d'index, qui est désormais programmée pour 2024 (avec toutefois un crédit d'impôt spécifique dès 2023, qui n'est pas chiffré ici), rapporterait nettement plus en termes absolus à des contribuables disposant de revenus plus élevés (compte non tenu d'une indexation parallèle des crédits d'impôt), comme l'indique le graphique suivant.

33

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Pour davantage de détails, voir le décryptage n°27 de la Fondation IDEA asbl, *Mettre fin à la « Kal Progressioun », une réelle urgence*? <a href="https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2023/02/IDEA\_Decryptage\_N27\_non-indexation\_-Kal-Progressioun-.pdf">https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2023/02/IDEA\_Decryptage\_N27\_non-indexation\_-Kal-Progressioun-.pdf</a>.

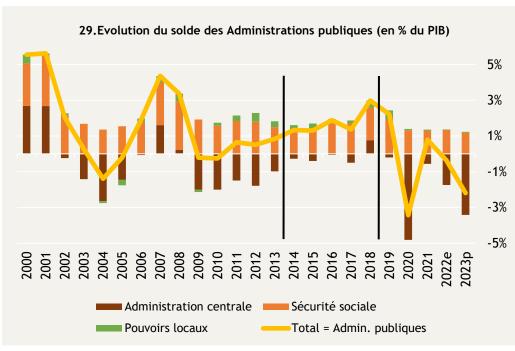


### Les soldes publics : attention à la glissade

Qui dit dépenses à la hausse et recettes à la baisse dit détérioration des soldes, certes dans un contexte plus que particulier. L'année 2023 se solderait selon le budget 2023 (les plus récentes projections à moyen terme du STATEC allant dans le même sens<sup>78</sup>) par un déficit des Administrations publiques de 2,2%. Le défi serait certes toujours inférieur à la valeur de référence « européenne » de 3%, mais il s'agirait aussi du pire résultat enregistré au cours de la période 2000-2023 - le résultat exceptionnel de 2020 mis à part. En outre, ce déficit estimé à 2,2% du PIB n'intègre (forcément) pas l'incidence des mesures nouvelles annoncées dans la foulée de la réunion tripartite du 3 mars 2023, qui selon le Gouvernement coûteraient quelque 500 millions d'euros (soit 0,6% du PIB), une grande part étant, il est vrai, appelée à peser sur l'année « hors législature » 2024. Le solde des Administrations publiques est enfin flatté par les traditionnels excédents de la sécurité sociale, dont la persistance est cependant compromise à terme.

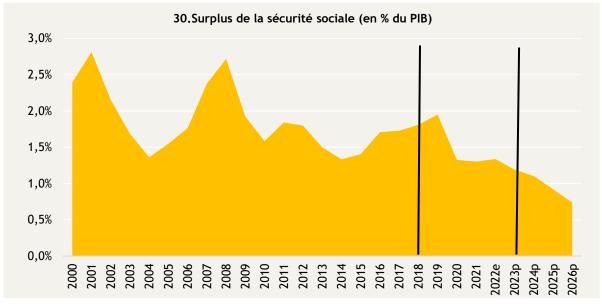
-

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> STATEC, Projections à moyen terme 2023-2027, Statnews n° 12, 24 février 2023.



Source: STATEC et calculs IDEA

La détérioration de la situation budgétaire au cours de la législature est surtout imputable à l'Administration centrale, qui a été en première ligne pour faire face aux conséquences économiques et sociales des crises successives (voir la partie brune des histogrammes du graphique 29). Alors que cette entité présentait un excédent conséquent en 2018, elle accuserait une impasse de 3,4% en 2023 - et ce toujours compte non tenu des récentes mesures issues de la « Tripartite ». S'est ajoutée un étiolement des surplus de la sécurité sociale, qui sont passés en l'espace de cinq années de 1,8 à 1,2% du PIB en dépit d'une grande stabilité des cotisations sociales par rapport au PIB (voir le tableau 2 ci-dessus). Comme l'illustre le graphique ci-joint, cette réduction graduelle des excédents est un phénomène de moyen terme, apparent depuis une vingtaine d'année et qui ne se résume nullement à la crise sanitaire survenue en 2020.



Sources: STATEC et budget 2023

# Endettement et patrimoine financier : tout va bien... jusqu'à nouvel ordre

Le budget 2023 laissait augurer une nette montée en puissance de l'endettement public au cours des années à venir. Alors que la dette brute consolidée serait déjà passée de 20,9% en 2018 à 26,3% en 2023, elle frôlerait de peu le seuil gouvernemental des 30% dès 2026, avec 29,5%.

Cette hausse refléterait des déficits croissants de l'Administration centrale ainsi qu'une progression des taux d'intérêt. Or ces deux derniers facteurs se sont objectivement renforcés depuis l'établissement du budget en question. D'une part, la hausse des taux d'intérêt souverains s'est amplement confirmée au fil des récents mois. Ainsi, à la date du 7 mars, les taux de rendement des obligations linéaires belges à 10 ans<sup>79</sup> atteignaient 3,30%. Pour rappel, le budget 2023 prévoyait des « taux d'intérêt à long terme EUR » de 2,2% en 2023. D'autre part ce dernier, présenté en octobre 2022, n'intégrait forcément pas les 500 millions de coûts associés aux mesures de la réunion tripartite du 6 mars 2023, qui vont obérer la situation budgétaire en 2024<sup>80</sup>. Toutes autres choses égales par ailleurs (une remarque particulièrement importante au Luxembourg...), ces deux développements sont de nature à induire dès 2026, voire même auparavant, une violation de la règle gouvernementale des 30%.

Les Administrations publiques luxembourgeoises disposent certes d'actifs financiers conséquents qui, selon les comptes financiers établis conjointement par la BCL et le STATEC, se sont montés à 75% du PIB en 2022. Cependant, ces actifs reposent dans une large mesure (à savoir 36% du PIB à la fin de 2021) sur les réserves du Fonds de Compensation commun au régime général de pension. Or ces dernières ne constituent nullement un actif « mobilisable », bien au contraire. Dans un « état du monde » qui se caractériserait par des cotisations sociales de pension inchangées, les actuels excédents des systèmes de pension luxembourgeois se transformeraient dès 2029 en déficits primaires<sup>81</sup> croissants. La valeur actualisée<sup>82</sup> de ces soldes se monterait à 160% du PIB soit bien davantage que l'actuelle réserve de compensation, dont il importe par conséquent de relativiser l'importance. D'autres avoirs financiers reposent par ailleurs sur des participations souvent stratégiques, pouvant dès lors difficilement être mobilisées. Enfin et à titre « comparatif », il importe de mentionner que le Luxembourg n'est pas le seul pays affichant de conséquents actifs financiers, bien au contraire. Selon Eurostat, ces derniers atteignaient fin 2021 près de 50% du PIB tant dans les trois pays voisins (moyenne arithmétique) que dans la zone euro.

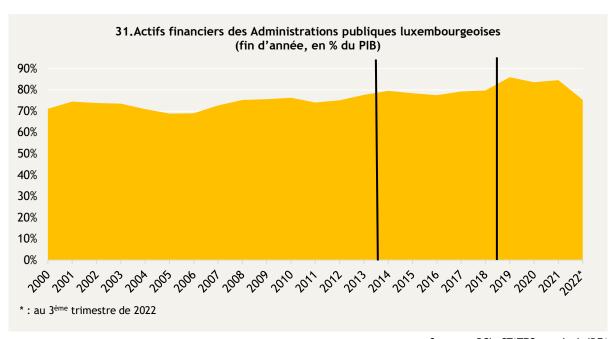
-

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Exemple raisonnablement proche du Luxembourg, avec en prime un marché nettement plus liquide que celui des obligations luxembourgeoises. Les taux à 20 ans correspondants atteignaient 3,55% le 7 mars 2023. Anticipant « *l'évolution future des marchés et notamment des taux d'intérêts* », la Trésorerie de l'Etat a d'ailleurs placé en février un emprunt en deux tranches, l'une à 10 ans étant assortie d'un coupon de 3%, tandis que l'autre, à 20 ans, présentera un coupon de 3,25%.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Même si certaines mesures auront déjà des retombées en 2023, par exemple la compensation de la probable tranche indiciaire du 4ème trimestre 2023 ou l'introduction rétroactive à partir de janvier 2023 d'un nouveau crédit d'impôt en lien avec l'adaptation à l'inflation des barèmes fiscaux.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> C'est-à-dire hors charges d'intérêt et revenus du patrimoine.

<sup>82</sup> Valeur actualisée calculée avec un taux d'escompte de 4% par hypothèse et ce jusqu'en 2070, sur la base des données du bilan technique du régime général de pensions publié par l'IGSS en avril 2022 (scénario de base; voir https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/04-avril/26-haagen-pensions/bilan-technique-pensions-2022.pdf). Une valeur actualisée égale à la réserve (soit 36% du PIB) signifierait que le régime est actuariellement en équilibre.



Sources: BCL, STATEC et calculs IDEA

L'affaissement des finances publiques luxembourgeoises risque de réduire l'aptitude du Luxembourg à faire face à des crises futures, par définition imprévisibles et difficilement chiffrables<sup>83</sup>. Il importe de rappeler qu'avant la crise sanitaire, soit en 2019, les Administrations publiques luxembourgeoises affichaient un surplus de 2,2% du PIB, contre un déficit du même ordre de grandeur actuellement. La dette publique se montait par ailleurs à 22% du PIB en 2019, alors que le seuil des 30% se précise à l'horizon.

Le Luxembourg se doit de conserver d'importantes marges de manœuvre budgétaire, en tant qu'économie très ouverte et exposée aux développements internationaux, présentant en outre une importante spécialisation financière. S'ajoutent des défis tels que le vieillissement futur (défis en matière de sécurité sociale, d'infrastructures, de formation, etc.), la nécessité d'une meilleure interaction avec les régions transfrontalières, d'un aménagement du territoire cohérent ou encore le coût de la transition climatique, énergétique et numérique, pour ne citer que quelques éléments.

En conclusion, il est essentiel que le Luxembourg continue à disposer de conséquentes marges de manœuvre budgétaires, car l'avenir devrait être jalonné de défis potentiellement très onéreux. La législature 2018-2023 n'est pas totalement rassurante à cet égard, même abstraction faite de l'incidence des crises successives.

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> Mentionnons dans ce contexte une éventuelle hausse des dépenses de défense, nettement inférieures actuellement au seuil des 2% du PIB préconisé par l'OTAN, ou les conséquences de l'accord fiscal international sur la fiscalité directe des multinationales, toujours très incertaines au Luxembourg (dans les deux sens, certes).

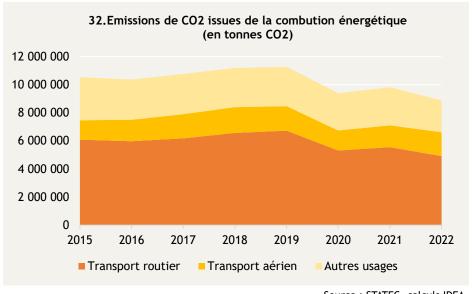
# Emissions de CO2 et énergie

### Emissions de CO2 : d'une crise à l'autre

La cible visée pour 2020 en matière d'émissions de gaz à effet de serre (une baisse des émissions de 20% par rapport au niveau de 200584) a été atteinte, notamment « grâce » à la pandémie de COVID-19 qui a imposé une réduction importante des activités humaines cette année-là<sup>85</sup>, mettant fin à une tendance à la hausse au cours des trois années précédentes. Alors que la trajectoire à respecter sur la période allant de 2013 à 2020 prévoyait un total cumulé de 70,4 millions de tonnes équivalent CO2 (MteCO<sub>2</sub>, hors marché du carbone), ces dernières se sont finalement élevées à 70,10 MteCO<sub>2</sub><sup>86</sup>.

Le pays est désormais entré dans une nouvelle phase où il ambitionne d'opérer une baisse de 55% des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport aux niveaux de 200587, ce qui représente une accélération sensible de la tendance. En effet, entre 2005 et 2019, les émissions ont baissé en moyenne de 0,6% par an et le plan climat national ambitionne un recul moyen des émissions de plus de 6% chaque année entre 2019 et 2030.

En 2022, les émissions de CO2 liées à la combustion énergétique ont diminué de 9,8% par rapport à leur niveau de 2021, dans un contexte de fort renchérissement des coûts. Le transport aérien est le seul à avoir connu une hausse (+9,1%) tandis que celles du secteur des transports routiers et des autres usages ont connu des baisses respectivement de 11,4% et 16,5%.



Source: STATEC, calculs IDEA

Pour atteindre la cible de 2030, le gouvernement a fixé des objectifs sectoriels qui mettent en lumière la répartition attendue des efforts à fournir. Ainsi, le secteur des bâtiments résidentiels et

<sup>84</sup> Ces données excluent les émissions liées au marché européen du carbone qui entrent dans des objectifs de réduction

transnationaux, ainsi que le bilan carbone résultant des activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie ; voir les données de la European environment agency (EEA): https://www.eea.europa.eu/dataand-maps/data/esd-4

85 Sur l'année 2020, les émissions (hors marché du carbone) ont baissé de 14% dans le pays, principalement en raison d'un repli

marqué dans le secteur des transports (-21%).

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Si l'on exclut les émissions des installations intégrées dans le marché du carbone, seul le secteur des transports a vu ses rejets de GES reculer au Luxembourg (-15%) entre 2005 et 2019. Elles ont progressé de 14% dans l'industrie, la production énergétique et la construction, de 10% dans l'agriculture et la sylviculture, de 7% dans le secteur des déchets et de 0,5% dans le secteur résidentiel et tertiaire.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Le Plan National Energie Climat (PNEC) fixe également deux objectifs corolaires en matière de transition énergétique pour 2030 : l'atteinte d'une part de 25% d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie ainsi que des gains d'efficacité énergétique et 40 à 44%, ce qui revient à une baisse de la consommation d'énergie finale de 25% par rapport au niveau de 2005.

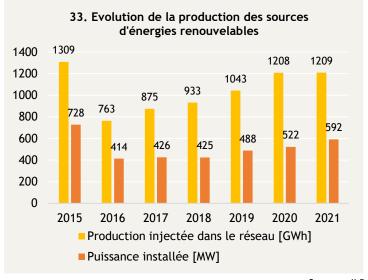
tertiaires est celui dont les réductions les plus importantes sont attendues (-8,9% par an entre 2019 et 2030), suivi de celui regroupant l'énergie, l'industrie et la construction (-6,5% par an) et du secteur des transports, premier contributeur national (deux tiers des émissions hors marché du carbone), qui devrait voir les émissions reculer de 6,1% par an. Pour tous les secteurs, cette nouvelle trajectoire correspond donc à une rupture très claire avec la tendance observée depuis 2005.

En outre, la perspective d'une forte dynamique démographique, qui pourrait déboucher sur un Luxembourg à 760.000 habitants en  $2030^{88}$ , revient à comprimer les émissions par tête de l'ordre de 8% par an entre 2021 et 2030, pour les amener autour de 6 teCO $_2$  par tête (hors marché du carbone). Cela représente un triplement du rythme de baisse observé depuis 2005 (-2,7% par an en moyenne).

Il apparaît difficile d'entrevoir une atteinte de ces objectifs sans un renforcement de la fiscalité carbone (incluant taxe(s) CO2 et déductions fiscales), du soutien direct aux entreprises et aux ménages (subventions), des normes et règles favorisant les meilleures pratiques, ainsi que des changements profonds en matière d'aménagement du territoire et de mobilité.

#### **Energie**

A l'horizon 2030, le Plan National en matière d'énergie et de climat (PNEC)<sup>89</sup> prévoit un objectif de 25% d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie. Selon l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR)<sup>90</sup>, le nombre de centrales de production d'électricité renouvelable a augmenté de 39% depuis 2017, passant de 7082 à 9865, tout comme la capacité de production totale installée, qui a augmenté de 39% (passant de 426 MW à 592 MW). Cette hausse s'explique surtout par la progression du nombre de centrales photovoltaïques<sup>91</sup>, qui représentent 46,8% du total de la capacité de production électrique installée (23% pour les éoliennes, 13,3 % pour le gaz naturel et 5,9% pour l'hydraulique) et 97,6 % du total des sources d'énergies renouvelables.



Source : ILR

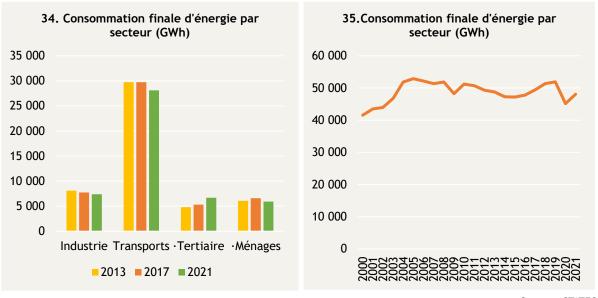
<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Voir: <a href="https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/bulletin-statec/2017/03-17-Projections-macroeconomiques-et-demographiques/index.html">https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/bulletin-statec/2017/03-17-Projections-macroeconomiques-et-demographiques/index.html</a>.

Woir: https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2020/05/Plan-national-integre-enmatiere-d-energie-et-de-climat-du-Luxembourg-2021-2030-version-definitive-traduction-de-courtoisie.pdf https://assets.ilr.lu/energie/Documents/ILRLU-1685561960-998.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Le nombre de centrales photovoltaïques a augmenté de 11,3% en moyenne par an entre 2018 et 2021 et la production d'énergie photovoltaïque injectée dans le réseau a augmenté de 14,6% en moyenne par an pour une puissance installée qui a progressé de 28,4% par an sur la même période.

Au total, la production d'électricité renouvelable représente 15,2% de la production totale couverte par le pays (qui n'est que de 18,5% de la consommation nationale)<sup>92</sup>, le reste étant importé. En termes de consommation, l'ensemble de la consommation finale d'électricité est passée de 41 552,5 GWh<sup>93</sup> au début des années 2000 à 48 102,5 GWhs en 2021, soit une hausse de 15,8% en 20 ans, quand la population progressait de 47%.

La consommation finale d'énergie du Luxembourg a marqué une baisse de 2,7% entre 2017 et 2021. Mais la crise sanitaire (certaines restrictions étaient encore présentes en 2021) explique probablement une part importante de ce recul dans la mesure où la consommation énergétique était repartie à la hausse depuis 2017.



Source : STATEC

Sur la période 2017 et 2021, la consommation énergétique des ménages a baissé de 10,2%, celle des transports de 5,5% tandis que celle du secteur tertiaire a augmenté de 25,7%. Par ailleurs, d'après le STATEC<sup>94</sup>, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale pour le transport est passée de 0,2% en 2005 à 12,6% en 2020.

92 https://assets.ilr.lu/energie/Documents/ILRLU-1685561960-998.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Définition d'Eurostat : « le gigawattheure (GWh) est une unité d'énergie correspondant à 1 milliard de watts heure ou 1 million de kilowattheures ; il est souvent utilisé pour mesurer la production des grandes centrales électriques. Un kilowattheure est équivalent à une puissance continue d'un kilowatt pendant une heure. »

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup>Voir les Principaux indicateurs énergétiques sur le site du STATEC ici : https://lustat.statec.lu/vis?fs[0]=Th%C3%A8mes%2C1%7CTerritoire%20environnement%20et%20%C3%A9nergie%23A%23%7CEner gie%23A4%23&pg=0&fc=Th%C3%A8mes&df[ds]=ds-release&df[id]=DF\_A4104&df[ag]=LU1&df[vs]=1.0&pd=2015%2C2020&dq=A.

