



Quelques réflexions sur le budget 2022 !

Document de travail N° 17
Novembre 2021

Sommaire

I.	Budget 2022 : Attentes (craintes ?) Versus Réalité	2
	Pas si grave docteur	2
	Le socialisme pandémique, c'est fini ?.....	4
	De l'argent en plus partout ?	5
II.	Propositions d'amendements	7
	Accompagnement des ménages	7
	Soutien aux entreprises	7
	Politique(s) du logement	9
	Ne pas injurier l'avenir.....	10
III.	Zoom sur les recettes publiques : que valent les estimations officielles ?	14

Contributeurs :

Muriel Bouchet, Narimène Dahmani, Vincent Hein, Michel-Edouard Ruben et Thomas Valici.

I. Budget 2022 : Attentes (craintes ?) Versus Réalité

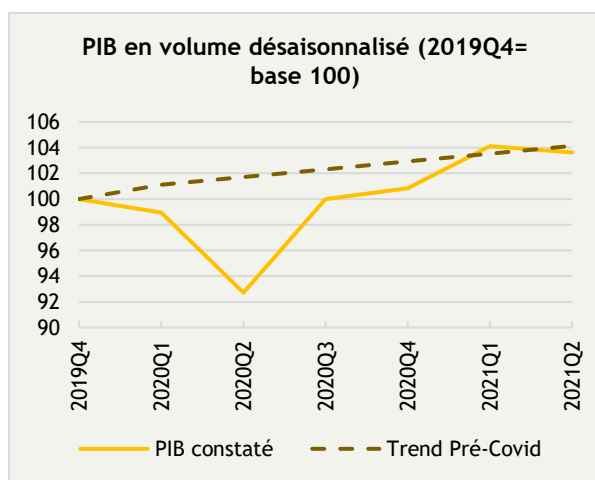
Dans un contexte de reprise économique, le projet de budget 2022 et le projet relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 ont été présentés le 13 octobre 2021. Avec des performances bien meilleures que celles anticipées, le Luxembourg confirme sa résilience face à cette crise et ses conséquences. Retour sur les principaux points marquants en 10 illustrations.

Pas si grave docteur

1. Le PIB a (très vite) retrouvé des couleurs

Alors que les projections¹ estimaient une chute du PIB de l'ordre de 6% en 2020, l'économie luxembourgeoise a largement mieux résisté qu'attendu et la récession devrait finalement se situer à -1,8% (contre -6,6% pour la zone euro)².

Le projet de budget 2022 annonce une possible croissance de 6% pour 2021. Ce chiffre peut sembler prudent car l'acquis de croissance pour 2021 est déjà de +5,7% d'après les premières estimations du PIB du 2^{ème} trimestre 2021.



Source : STATEC-Calculs IDEA

Malgré une forte chute du PIB au 2^{ème} trimestre 2020, ce dernier a retrouvé son niveau d'avant crise au bout de 3 trimestres et a même rattrapé sa tendance d'avant crise³ dès le 1^{er} trimestre 2021, soit 5 trimestres après le début de la pandémie. Au 3^{ème} trimestre 2021, la zone euro n'avait pas encore rattrapé son niveau de PIB d'avant crise (il restait inférieur de 0,5%).

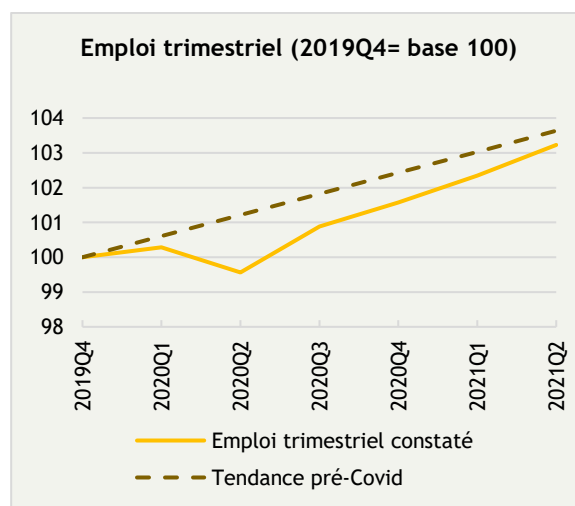
¹Voir programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 et projections macroéconomiques à moyen terme du STATEC publiées le 18/09/2020.

² Voir STATEC et Eurostat.

2. Créer de l'emploi en temps de crise, c'est possible

Depuis le début de l'année 2021, le Luxembourg a créé plus de 10.000 emplois, soit une hausse de 2,3% entre janvier et septembre. A titre de comparaison et sur la même période, l'augmentation était de 2,5% en 2019 : le rythme de créations d'avant crise est presque retrouvé. Par ailleurs, le pays est l'un des rares de la zone euro⁴ (avec Malte) à avoir affiché un bilan positif de l'emploi en 2020.

Le verre est-il à moitié plein ou à moitié vide ? S'il s'agit effectivement d'une réelle performance de continuer à créer de l'emploi en période de crise, la tendance observée avant les mesures de restriction n'est toutefois pas rattrapée. Il demeure un écart de plus de 7.000 emplois à fin septembre 2021 en comparaison à cette tendance.



Source : STATEC-Calculs IDEA

³ La tendance d'avant crise a été définie en calculant le taux de croissance trimestriel moyen sur les 10 dernières années, que cela soit pour le PIB ou pour l'emploi.

⁴ En 2020, l'emploi a reculé de 2,6 millions de postes dans la zone euro.

3. Le secteur public ne connaît pas la crise

La résistance de l'emploi est en grande partie expliquée par les performances du secteur public. Les administrations et autres services publics ont connu une croissance de l'emploi en glissement annuel de 5,3% au 2^{ème} trimestre 2020⁵ et de 5,5% au 2^{ème} trimestre 2021⁶.

En revanche, des disparités sectorielles se sont manifestées. L'industrie n'a toujours pas renoué avec ses niveaux d'emploi pré-crise et les secteurs du commerce, du transport et de l'Horeca sont à la peine. Sans surprise, ces secteurs ont été les plus affectés par les confinements et restrictions mis en place afin de contrer la pandémie.

Evolution annuelle et par secteur de l'emploi salarié

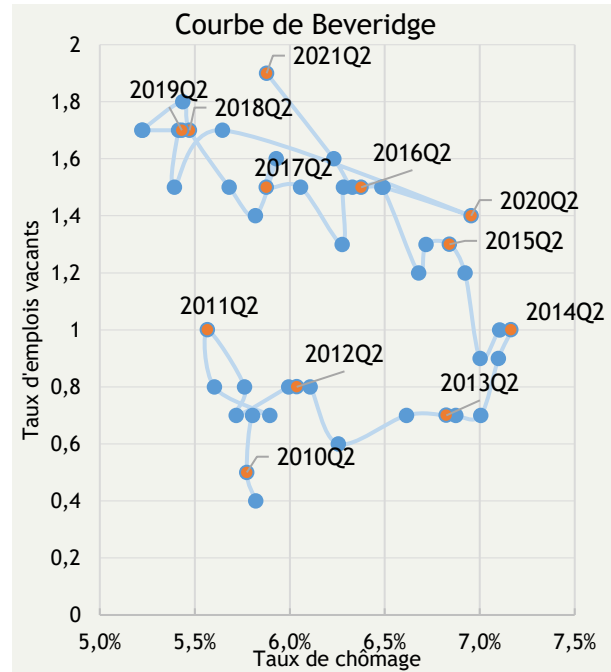
	2020Q2	2021Q2
Total	1,14%	3,68%
Industrie	-0,84%	-0,74%
Construction	3,19%	4,52%
Commerce, transport, Horeca	-0,20%	0,94%
Information et communication	1,42%	3,91%
Activités financières et d'assurance	1,48%	3,00%
Activités spécialisées et services de soutien	-2,38%	7,68%
Administration et autres services publics	5,29%	5,51%
Autres activités	0,20%	2,33%

Source : STATEC-Calculs IDEA

4. 10.000 postes vacants et un taux de chômage « normal »

Le Grand-Duché ne fait état que de 5,5%⁷ de chômage soit quasiment le même niveau que les premiers mois de l'année 2020.

En revanche, le stock d'offres disponibles à l'ADEM fait état d'un niveau record avec plus de 10.700 postes vacants⁸.

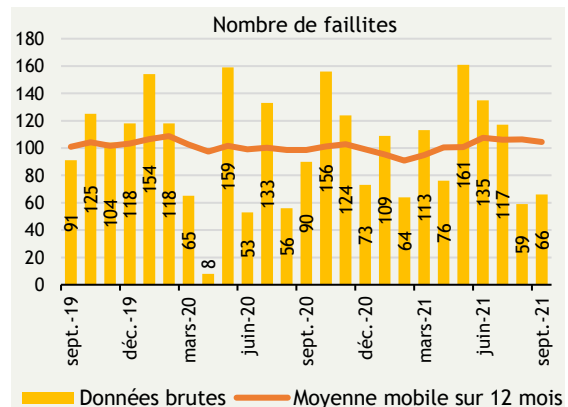


Source : Eurostat-STATEC

Comme l'illustre la courbe de Beveridge qui représente la relation entre le taux de chômage et les emplois vacants, il semble exister actuellement un « excès » d'offre d'emplois et une certaine défaillance de l'appariement sur le marché du travail. Le taux de chômage reste en effet relativement élevé compte tenu du niveau d'emplois vacants.

5. Pas de vague (de faillites)

Déjà évoqué depuis plusieurs mois⁹, aucun signe d'une vague de faillite n'est à relever, fort heureusement. Les chiffres sont plutôt stables en comparaison aux mêmes périodes des années précédentes.



Source : STATEC

⁵ Par rapport au 2^{ème} trimestre de l'année précédente.

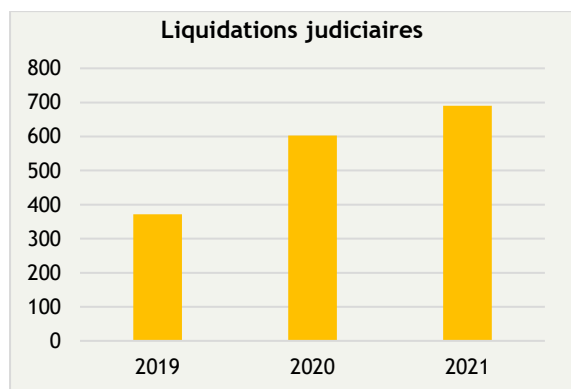
⁶ Idem.

⁷ Chiffres clés de l'ADEM, septembre 2021.

⁸ Idem

⁹ Voir : Narimène DAHMANI, *Fondation IDEA asbl*, « Aout of the box » : La menace de la vague de faillites, août 2021.

Cependant, le constat n'est pas le même pour les liquidations judiciaires. Ces dernières ont très fortement augmenté (+ 49% entre 2019 et 2020 et +10% entre 2020 et 2021¹⁰).



Source : STATEC

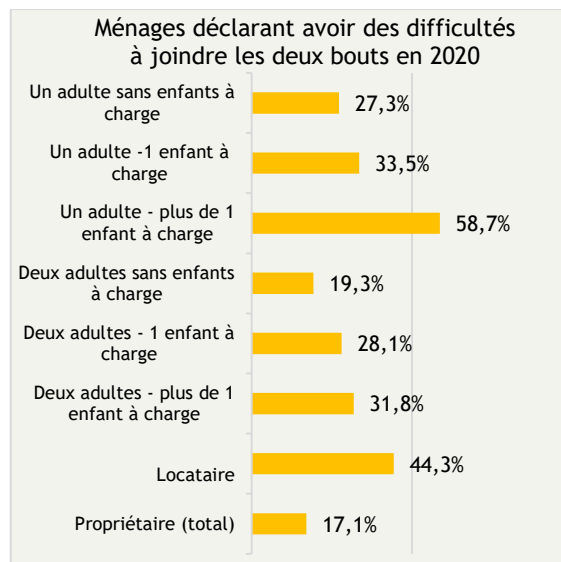
Plus précisément, les liquidations judiciaires constatées en 2020 et 2021 sont en majeure partie expliquées par la liquidation de structures au sein du secteur des sociétés de holding et fonds de placement (respectivement 53% des liquidations judiciaires entre janvier et octobre 2020 et 61% sur la même période en 2021)¹¹ et celle des commerces (16% des liquidations en 2020 et 11% en 2021).

Le socialisme pandémique, c'est fini ?

Grâce à une intervention rapide et aux aides accordées, les répercussions en cascade de la crise ont pu être évitées.

6. Des difficultés subsistent tout de même

Même si la crise sanitaire n'a pas aggravé les inégalités existantes, il n'en demeure pas moins que le taux de pauvreté reste élevé (17,2% estimés par le STATEC pour 2020 contre 17,4% en 2019) et que certaines problématiques doivent être surveillées telles que la précarité des familles monoparentales ou encore le poids du logement dans le budget des ménages.



Source : STATEC

En effet, les ménages rencontrant le plus de difficultés financières sont principalement les ménages avec un adulte et plus d'un enfant à charge ainsi que les locataires.

7. Retour sur les principales aides accordées

Afin de soutenir les entreprises et les ménages, le gouvernement, à l'instar de beaucoup d'autres en Europe, a mis en place un certain nombre de mesures de soutien à travers le plan de stabilisation de mars 2020 et le plan de relance de mai 2020. Ces mesures s'élèvent à 2,4 milliards d'euros depuis le début de la pandémie. Le montant déboursé en 2020 correspond tout de même à 3,6% du PIB. Les postes de dépenses les plus importants sont les mesures pour maintenir l'emploi et l'employabilité (chômage partiel notamment), le fonds de relance et les indemnités d'urgence ainsi que les congés extraordinaires.

Les mesures discrétionnaires ainsi que le recours au report de paiement ont bien évidemment fortement chuté entre 2020 et 2021, bien que la baisse soit plus marquée pour les mesures en faveur des ménages que pour celles en faveur des entreprises.

Seuls dispositifs ayant connu une hausse entre 2020 et 2021, le fonds de relance et les indemnités d'urgence. Cela s'explique par le fait que ces mesures aient été lancées plus tardivement que les autres.

¹⁰ Les calculs sont faits de janvier à octobre de chaque année afin de comparer les mêmes périodes pour les 3 années.

Montants des aides et reports de paiement au 31 août 2021 (en millions d'euros)

	2020	2021	Total
Mesures discrétionnaires	1767,5	480	1863,7
Aides aux ménages	1431	217,3	1264,3
Mesures pour maintenir l'employabilité et l'emploi	1007	168	791 ¹²
Indemnités pécuniaires de maladie	145	9	154
Congés extraordinaires	238	40	278
Aides sociales	41	0,3	41,3
Aides aux entreprises	336,5	262,7	599,4
Avances remboursables	152	21	173
Fonds de relance et indemnités d'urgence	157	171	328,2
Aides pour stimuler les investissements	6,5 ¹³	70,5	77 ¹⁴
Aides sectorielles	21	0,2	21,2
Reports de paiement	531	8	539
Total (mesures discrétionnaires + reports de paiements)	2298,5	488	2402,7

Sources : MECO-MinFin

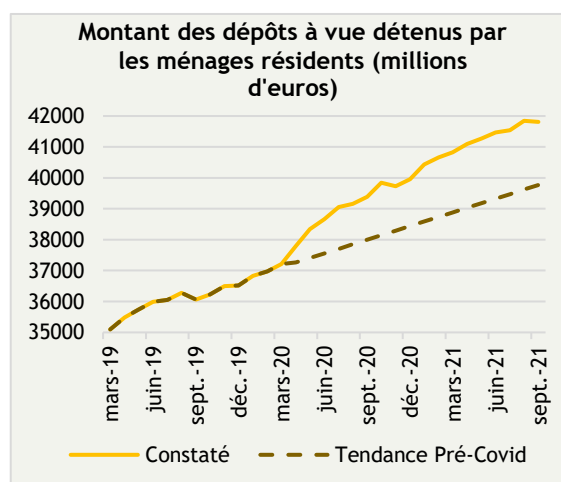
Les montants déboursés ne sont pas anodins et ont dégradé le solde budgétaire en 2020 (2,3 milliards d'euros soit 3,5% du PIB contre un excédent de 2,4% en 2019). En revanche, le fait d'avoir compensé les pertes de revenus générées par la crise « à la source » a probablement permis de passer à côté d'une récession beaucoup plus forte, avec des pertes de revenus des entreprises et des ménages qui sur le long terme auraient pu coûter plus cher à l'Etat.

De l'argent en plus partout ?

8. Epargne

Une des principales conséquences, côté ménages, des restrictions (nationales et internationales) imposées pour endiguer la pandémie est le surplus d'épargne accumulé par les ménages. Déterminer précisément ce surplus n'est pas possible mais un ordre de grandeur peut être estimé¹⁵. Depuis mars 2020,

ce sont environ 2 milliards d'euros de dépôts à vue de plus qui ont été épargnés en plus de ce que la tendance d'avant crise ne pouvait laisser entrevoir.

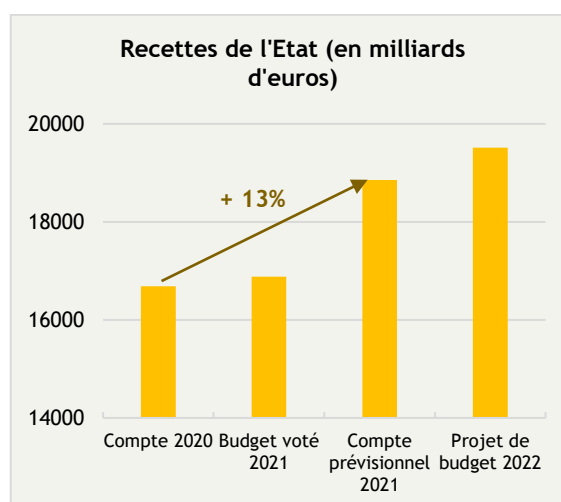


Source : BCL-Calculs IDEA

La question fondamentale qui se pose alors est d'envisager ce qu'il adviendra de ce montant colossal, l'idéal étant qu'une grande partie soit déversée dans l'économie luxembourgeoise (et permettrait notamment des recettes fiscales additionnelles, à travers la TVA par exemple).

9. Recettes fiscales

Autre signe révélateur d'une reprise économique significative, les recettes de l'Etat devraient s'élever à plus de 18,8 milliards d'euros selon le compte prévisionnel pour 2021, ce qui représente une hausse de 13% par rapport à 2020.



Source : Budget-Calculs IDEA

¹² L'écart s'explique par les remboursements déjà effectués par les entreprises mais qu'il n'est pas possible de répartir sur 2020 ou 2021.

¹³ Montant au 11 novembre 2020.

¹⁴ Montant au 22 septembre 2021

¹⁵ Voir : Michel-Edouard RUBEN, *Fondation IDEA asbl, Décryptage n°21* : De l'épargne des ménages depuis la crise Covid, octobre 2021.

Comparé au budget voté pour 2021, le compte prévisionnel compte 2 milliards d'euros de plus, ce montant s'expliquant principalement par une hausse des recettes de TVA (+ 549 millions), de celles de l'impôt sur le revenu des capitaux (+300 millions), de l'impôt retenu sur

les traitements et salaires (+255 millions d'euros) et de celles de la taxe d'abonnement (+190 millions d'euros).

II. Propositions d'amendements

Alors que le Luxembourg est sorti plus rapidement de la récession pandémique que la plupart des pays de la zone euro et que les mesures de stabilisation et les dispositifs d'aide à la reprise semblent avoir pleinement joué leur rôle, limitant les pertes de revenus des entreprises et des ménages, le projet de Budget de l'Etat pour 2022 est l'occasion pour le gouvernement d'engager un retour progressif « à la normale ». Cette phase de reprise est néanmoins marquée par une accumulation d'incertitudes et de défis pour l'avenir. En complément des principales mesures annoncées dans le cadre de la présentation de la loi budgétaire pour renforcer les investissements publics, accompagner la transition énergétique, rendre le logement plus abordable et soutenir la formation ainsi que la transition digitale, plusieurs mesures pourraient utilement compléter le budget dans le but d'améliorer la protection des ménages les plus vulnérables, de soutenir les entreprises, de limiter la pression sur le marché de l'immobilier et de ne pas injurier l'avenir du pays. Ces propositions font l'objet de 9 amendements.

Accompagnement des ménages

1. Attribution automatique et revalorisation du crédit d'impôt monoparental

Avec le taux de risque de pauvreté le plus important dans le pays (40,3% en 2019 selon le STATEC), les familles monoparentales sont les ménages les plus exposés à la précarité. Ce type de ménage représente environ 17% des ménages résidents au Grand-Duché selon le Conseil économique et social. Leurs revenus sont imposés en classe 1a ce qui remet en question la reconnaissance de leur foyer comme une famille (qui elle est imposée en classe 2 dans le cas d'un mariage ou d'un partenariat) et cela contribue à aggraver des inégalités déjà existantes et notamment d'un point de vue fiscal.

Introduit en 2008¹⁶ puis révisé en 2017¹⁷, le crédit d'impôt monoparental (CIM) visant à prendre en compte cette situation est le seul type de crédit d'impôt aux ménages à être accordé sur demande. Il est fixé à 1.500 euros si le revenu imposable ajusté (RIA) est inférieur à 35.000 euros, il s'élève à 750 euros lorsque le revenu imposable est supérieur à 105.000 euros et il décline linéairement entre ces deux seuils. De plus, dès lors que l'enfant ou les enfants bénéficie(nt) d'allocations (pension alimentaire, frais de garde, etc.) dépassant 2.208 euros annuellement, ce CIM est réduit de moitié.

Dans l'attente d'une réforme fiscale qui, idéalement, supprimerait la classe d'impôt 1a et permettrait aux familles monoparentales de bénéficier de la même classe d'imposition qu'un couple marié ou pacsé (classe 2), rendre le CIM automatique comme tous les autres types de crédit d'impôts existants au Luxembourg semble être une nécessité. Cela impliquerait de supprimer toute condition de revenu et de pension alimentaire pour pouvoir en bénéficier. Outre l'automatisation de ce crédit d'impôt, une augmentation du même ordre que celle de l'augmentation des prix depuis 2008 (année d'introduction de ce CIM) aiderait à limiter l'injustice fiscale affectant les familles monoparentales. Cela représenterait alors une hausse du crédit d'impôt monoparental de plus de 18%.

Soutien aux entreprises

2. Elargissement de l'amortissement spécial pour les investissements climatiques des entreprises

Dans le cadre du Plan National Energie Climat adopté en 2020, le pays s'est fixé comme objectif une ambitieuse¹⁸ réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 55% d'ici à 2030 en comparaison aux niveaux de 2005, pour les secteurs qui ne relèvent pas du marché européen du carbone¹⁹. Dans un projet de Règlement grand-ducal en cours de

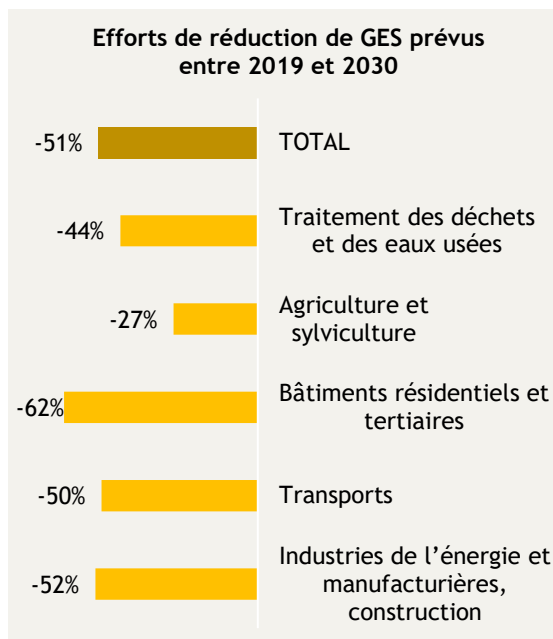
¹⁶ Voir Mém. A 2008, N° 198

¹⁷ Voir Mém. A 2016, N° 274

¹⁸ Cet objectif suppose, compte tenu de la dynamique démographique du pays, une baisse des émissions par tête de plus de 70%.

¹⁹ Dans le cadre du projet « fit for 55 » présenté par la Commission européenne le 14 juillet 2021, il est désormais prévu que les émissions des secteurs couverts par le marché du carbone baissent de 61% en 2030 par rapport à 2005 (contre une baisse de 43% prévue auparavant).

discussion²⁰, le Gouvernement précise la répartition sectorielle des efforts qui seront à fournir pour y parvenir. Ainsi, en l'espace d'une décennie, les émissions issues du parc des bâtiments devraient notamment baisser de 62%, celles des transports divisées par 2, tout comme celles issues de l'industrie au sens large (incluant énergie et construction), hors marché du carbone.



Source : Projet de Règlement grand-ducal

L'ampleur des transformations nécessaires à l'atteinte de ces objectifs sur une échéance très courte imposera des incitations fortes, comme un relèvement progressif et anticipable de la taxe CO₂²¹, des adaptations réglementaires, mais également des dispositifs de soutien ciblés²².

Dès lors, compte tenu du surcoût que représentent les projets de décarbonation pour les entreprises, tant en matière d'investissements que de coûts opérationnels, et dans le but de compléter les aides directes existantes, il pourrait être opportun d'élargir le spectre des coûts couverts par le mécanisme d'amortissement spécial pour les

investissements réalisés dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la réalisation d'économies d'énergie²³. Cet amortissement spécial ne couvre pas à l'heure actuelle les investissements productifs, ni les coûts induits en matière de personnel et de formation. En outre, il pourrait être réévalué à la hausse (le taux actuel est de 80% des investissements réalisés).

3. Flécher l'épargne vers les entreprises

Dans l'écosystème luxembourgeois de *start-up nation* qui va de la SARL-simplifiée à l'existence de *Houses of (start-ups, entrepreneurships, fintech)* et d'incubateurs en passant par des aides à la création d'entreprises et le mentorat, il manque une mesure fiscale incitative pour les apporteurs de fonds propres²⁴ qui est pourtant un élément commun aux pays les plus dynamiques et performants en termes d'entrepreneuriat ; c'est que la préférence luxembourgeoise va traditionnellement aux investisseurs dans l'immobilier qui bénéficient d'amortissement accéléré, de déductibilité non plafonnée des intérêts d'emprunt, etc.

Dans le contexte actuel d'une épargne excédentaire estimée à 2 milliards d'euros, de déformation du bilan de certaines entreprises sous l'effet de la crise, d'un potentiel moindre appétit pour le risque entrepreneurial dû aux incertitudes liées à la crise, et alors que la (très compliquée) bonification d'impôt pour investissement en capital-risque a été abrogée le 1^{er} janvier 2021, décider d'une fiscalité favorable à ceux qui investissent dans des entreprises est une voie à emprunter, d'autant plus que cela viendrait, en plus de renforcer le bilan des entreprises, utilement concurrencer l'investissement dans la pierre.

Concrètement, cette mesure pourrait s'inspirer du *tax-shelter scale-up* belge, de l'IR PME français, ou du dispositif « Invest » allemand²⁵ et consister en un abattement d'impôt sur le

²⁰ Projet de règlement grand-ducal déterminant les allocations d'émissions de gaz à effet de serre annuelles pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. Voir : <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2021/08/allocations-emissions-gaz/Projet-RGD-objectifs-sectoriels.pdf>.

²¹ Voir : Muriel Bouchet, Vincent Hein, Michel-Edouard Ruben, *Fondation IDEA asbl, Document de travail N°16* :

Quelques réflexions sur le budget 2021 ! p. 10-11, octobre 2020.

²² Voir notamment : <https://www.fedil.lu/fr/press-releases/objectif-climatique-national-pour-lindustrie/>.

²³ Article 32bis LIR.

²⁴ Business angels, venture capital, corporate venture capital.

²⁵ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2017), *Start-up nation : vers un young business act* et Michel-Edouard Ruben (2018), *Elections législatives 2018 - Cahier thématique n°5/5*.

revenu fixé entre 25 et 30% du montant investi dans une entreprise éligible sans que l'abattement en question ne puisse dépasser un certain seuil (par exemple 20% du revenu imposable).

Politique(s) du logement

4. Réembarquer dans la lutte contre la vacance

Le logement est une priorité du Gouvernement qui doit composer avec une hausse des prix immobiliers de plus de 60% depuis 2014. Dans l'optique d'aider les ménages à faire face aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer en la matière, il a été décidé de lancer un nouveau pacte logement (pacte logement 2.0), d'inscrire le droit au logement dans la constitution (dans le cadre de la révision constitutionnelle²⁶), de reformer l'impôt foncier afin de lutter contre la rétention et la spéculation foncière (annonce faite lors du discours sur l'état de la Nation), de reformer la loi sur le bail à usage d'habitation et de faire du Fonds de soutien et de développement au logement un acteur central du marché immobilier à même d'augmenter l'offre de logements à loyer modéré et vendus à prix abordable.

Si ces mesures forment un tout cohérent qui sert utilement la politique du logement, leurs premiers effets ne devraient toutefois pas se matérialiser avant plusieurs années.

D'ici là, une mesure à impact immédiat et destiné à (tenter d') augmenter l'offre de logements à destination des locataires, qui sont ceux qui ont le plus de difficultés en termes d'accessibilité au logement, serait de « réactiver » la lutte contre la vacance.

Actuellement, en vertu de l'article 27 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation « le conseil communal peut, par règlement communal, obliger les propriétaires des immeubles et parties d'immeubles non occupés destinés à servir de logement sis sur le territoire de la commune à les déclarer à l'administration communale dans le délai fixé par ledit conseil. Les infractions

aux dispositions de l'alinéa précédent sont punies d'une peine d'amende comprise entre 1 et 250 euros ». Le montant de la peine en cas d'infraction de non-déclaration, qui dans sa version initiale était entre 251 et 25.000 euros, avait été réduit en 2015 ; il pourrait, compte tenu de la tension sur le marché immobilier qui justifie de connaître la réalité de la vacance et de lutter contre elle, être réadapté à la hausse comme premier étage de la fusée « Mobilisation des logements vacants et des terrains non construits » appelée à décoller avec la future réforme globale de la fiscalité immobilière.

5. Trois propositions concrètes en matière de fiscalité foncière

Au Grand-Duché, l'impôt foncier ne pèse actuellement que 0,05% du PIB, alors qu'il se montait encore à 0,3% du PIB en 1970. En outre, les prélèvements équivalents représentent 1,2% du PIB en moyenne au sein de l'Union européenne. Cette faiblesse de l'impôt foncier s'explique surtout par le fait que la valeur unitaire, servant de base à son calcul, n'a été révisée que de manière ponctuelle et parcellaire depuis 1941.

Les autorités ont pris conscience de la situation. Dans sa déclaration du 12 octobre sur l'« Etat de la Nation », le Gouvernement s'est engagé à déposer dans les 12 mois un projet de loi portant réforme de l'impôt foncier. Le Premier Ministre a mentionné la nécessité de taxer davantage les terrains constructibles vides et les logements non occupés, dans le contexte d'une « réforme générale de l'impôt foncier ».

La lutte contre la détention improductive de biens pourrait contribuer à améliorer la situation en matière d'offre de logements²⁷. En particulier et sans préjudice de l'aboutissement de la discussion en cours, il semble opportun d'envisager une application plus homogène des outils existants mis à disposition des communes afin de lutter contre la vacance. Ainsi, l'impôt foncier dit « B6 » portant sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation est ignoré par nombre de communes, et les pouvoirs locaux recourant à cet instrument présentent des taux de taxation

²⁶ « L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. »

²⁷ Voir à cet égard les propositions de la Fondation IDEA dans : « Cahier thématique n°1/5 - Logement : IDEA

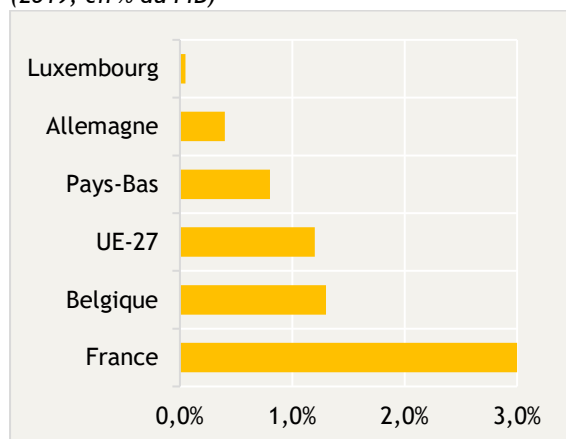
apporte sa pierre à l'édifice », avril 2018 et « Idée du Mois N°16, Logement au Luxembourg : Sous-occupation, non-occupation et colocation (2/3) », novembre 2016.

extrêmement disparates. La définition d'un « corridor » de taux, à l'instar de la situation prévalant pour l'impôt commercial communal, permettrait de résoudre ce problème.

Il convient également de réfléchir à l'adaptation au contexte luxembourgeois de la « bedroom tax » britannique, qui concernerait les propriétaires en situation de sous-occupation de leur logement. Cette « taxe » pourrait relever de la réforme générale de l'impôt foncier ou venir en déduction d'aides existantes (la déductibilité des intérêts hypothécaires, par exemple).

Par ailleurs, les autorités devraient examiner l'opportunité d'une réévaluation des valeurs unitaires (le cas échéant en réajustant les autres paramètres de l'impôt foncier) s'étayant sur des modèles « hédoniques » des prix immobiliers, conformément par exemple à la « mass appraisal technique » (ou calcul des prix automatisé) utilisée notamment au Canada et dans divers comtés des Etats-Unis. Il s'agirait concrètement de déterminer « mathématiquement » la base taxable, en fonction de diverses caractéristiques observables (la superficie, le nombre de chambres, la disponibilité d'un parking, d'une cuisine équipée, l'étage, la localisation, l'année de construction, etc.). Le modèle économétrique sous-jacent serait recalibré périodiquement (tous les 5 ans par exemple).

Impôt foncier dans les pays de l'Union européenne (2019, en % du PIB)



Source: Taxation trends in the European Union 2021 ("recurrent taxes on immovable property").

Ne pas injurier l'avenir

6. Revalorisation de la contribution de l'Etat à l'Université du Luxembourg

Selon le projet de budget pluriannuel, la principale contribution de l'Etat à l'Université du Luxembourg, soit un crédit non limitatif qui représentait 74% des recettes totales de l'institution en 2020, ne progresserait que de l'ordre de 2% l'an de 2021 à 2025 (passant de 215,6 à 234,9 millions d'euros). Ce rythme d'augmentation pour le moins tempéré, à peine supérieur à l'inflation anticipée sur cet horizon de temps, paraît surprenant à plusieurs égards.

Tout d'abord, ce dernier va à rebours de l'ambition affichée de miser sur l'économie de la connaissance et la diversification, en faveur d'un écosystème de la santé notamment. Une extension des études de médecine (en direction d'un master) d'ici 2025 constituerait déjà une source additionnelle de coûts. Sans compter le 4^{ème} pôle interdisciplinaire devant être créé à l'Université selon le discours du 12 octobre sur l'état de la Nation.

En outre, le plus récent rapport d'activité de l'Université mentionne des frais de personnel (hors paiement des fonctionnaires) s'élevant à 57% des dépenses totales de l'institution. Il conviendrait de prévoir, au prorata, une marge permettant d'intégrer une augmentation raisonnable des salaires moyens (intégrant aussi l'incidence de la progression barémique) de même qu'un accroissement des effectifs paraissant approprié compte tenu de la probable augmentation du nombre d'étudiants d'ici 2025. Pour rappel, de l'année 2010/2011 à 2020/2021, ce dernier s'est accru de 2,7% l'an en moyenne.

Enfin, de 2014 à 2021 (les deux projets de budget respectifs), la contribution de l'Etat à l'Université a en moyenne progressé de 7,6% par an - une sensible hausse s'expliquant certes en partie par la relative « jeunesse » de l'institution, dont la création date de 2003.

Dans ce contexte, il serait judicieux d'établir un budget pluriannuel plus réaliste, consistant a minima à prévoir une augmentation des frais de personnel intégrant (faute d'informations plus précises) une marge d'augmentation des rémunérations moyennes de 1% en termes réel, une hausse de 1,5% par an des effectifs (environ la moitié de l'augmentation du nombre

d'étudiants observée en 10 ans) de même que l'échelle mobile des salaires. Il est supposé que les autres dépenses vont évoluer au rythme de l'inflation. Il s'ensuivrait une dotation à l'Université de 244,4 millions d'euros en 2025, en lieu et place des 234,9 millions actuellement prévus. Il serait également nécessaire d'intégrer une marge budgétaire en phase avec les missions nouvelles (éventuelles ou déjà annoncées) que pourrait se voir confier l'Université du Luxembourg.

7. Création d'une Commission des infrastructures

En matière de « grandes » infrastructures publiques (mobilité, santé, éducation, logement, etc.) les projets d'investissement sont détaillés dans les projets de loi successifs. Ils font certes l'objet d'une préparation et d'une planification au sein des divers Ministères et des autorités concernées, mais une « Vision d'ensemble » à moyen terme gagnerait à être élaborée de manière transparente, voire participative. Une telle démarche est indispensable au Luxembourg compte tenu de diverses spécificités comme une étroite imbrication avec les Etats environnants, une forte progression tendancielle de la population (de l'ordre de 2% l'an, contre à peine 0,5% en moyenne dans les pays voisins) et les « obstacles à la croissance » d'ores et déjà présents en matière notamment de mobilité et de logement. Une réflexion transversale sur les besoins d'infrastructures à long terme, à tous les stades du « cycle de vie » d'un citoyen ou d'un frontalier (crèches, éducation, transports, infrastructures culturelles et sportives, hôpitaux et centres médicaux, logement, maisons de repos, etc.) s'impose dès lors, dans une démarche résolument holistique et « proactive ».

A cette fin, il serait opportun de créer au Luxembourg, selon l'exemple du Royaume-Uni mais en tenant compte des spécificités nationales, une Commission Nationale des Infrastructures. Elle bénéficierait d'une grande indépendance fonctionnelle et serait composée de représentants des ministères et administrations concernés, des communes et d'experts reconnus (dimension pluridisciplinaire). Sa principale (sinon unique)

tâche consisterait à identifier les besoins en infrastructures sur un horizon d'une vingtaine d'années en fonction des différentes stratégies d'aménagement du territoire existantes et d'établir une liste de projets par ordre de priorité. Elle serait amenée à consulter en permanence la « société civile » (académiques et experts, Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire, Conseil national du développement durable, partenaires sociaux, différents segments de la population en fonction du revenu, de la classe, de l'âge, les frontaliers, ...) ainsi que des représentants de la Grande Région.

Les rapports de la Commission, qui détailleraient la « philosophie » inhérente aux choix opérés et les hypothèses (économiques notamment) sous-jacentes, seraient présentés à la Chambre des Députés bien en amont de la procédure budgétaire. Les documents budgétaires devraient spécifier explicitement comment les recommandations de la Commission ont été prises en compte (ou non) lors de l'établissement du projet de budget, selon le principe « comply or explain »²⁸.

8. Création d'un Fonds des Calamités au Luxembourg

Selon un rapport du Ministère de l'environnement, du Climat et du Développement durable, « *il faut s'attendre à une baisse des précipitations pendant les mois d'été et une hausse des précipitations hivernales. Reliées à des températures de l'air plus élevées (...), ces évolutions font baisser la probabilité de chute de neige et augmenter simultanément le risque d'inondation*²⁹ ». La tornade d'août 2019 et les inondations de juillet 2021 ont en effet montré à quel point les catastrophes naturelles peuvent être traumatiques, inattendues, onéreuses et récurrentes.

Dans un tel contexte, le Luxembourg pourrait se doter d'un Fonds pour les calamités naturelles. Celui-ci permettrait de garantir des réserves mobilisables rapidement en cas d'événements climatiques graves. Dans son objet, il pourrait s'inspirer du Fonds belge des Calamités, qui prévoit une aide à la réparation

²⁸ Voir le site <https://nic.org.uk/> pour une description du dispositif britannique.

²⁹ Voir : *Stratégie et plan d'action pour l'adaptation aux effets du changement climatique au Luxembourg 2018-2023*

aux sinistrés. Le but de ce dernier n'est pas « de remplacer ou de compléter les indemnités octroyées par les compagnies d'assurance » mais plutôt « (...) de permettre aux sinistrés de retrouver une vie normale et de recouvrer des biens de première nécessité³⁰».

En Belgique « seuls les dommages directs, matériels et certains aux biens corporels, meubles ou immeubles (...) sont indemnisables ». Avec des montants maximums imposés, il s'agit notamment d'immeubles extérieurs (abri de jardin, terrasse...), de meubles extérieurs (mobilier de jardin, jeux d'enfants...), certains types de véhicules, vélos, des biens corporels affectés à une activité professionnelle, établissement public, fondation ou ASBL (matériel de bureau), des biens agricoles et horticoles (bétail, récoltes...), des peuplements forestiers et des biens relevant du domaine public. En revanche, les aides ne concernent pas les bâtiments et leur contenu, et certains biens sont exclus des remboursements.

En cas de besoin, ce Fonds pourrait également intervenir pour octroyer des avances remboursables aux compagnies d'assurances. Il pourrait aussi permettre de centraliser les lignes budgétaires des Ministères concernés³¹.

Neuf types de catastrophes naturelles seraient pris en compte : inondation par ruissellement et par débordement, tempête, tornade, grêle, accumulation de neige, séisme, affaissement et glissement de terrain et éboulement rocheux. Un remboursement plus généreux, dans le périmètre d'aide et/ou dans les plafonds, pourrait enfin être attribué aux personnes à faibles revenus.

9. Création d'un fonds de codéveloppement transfrontalier

Le modèle de développement économique et social luxembourgeois repose en partie sur une interdépendance croissante avec ses territoires

transfrontaliers³². La « métropole transfrontalière » qui émerge de cette dynamique ne dispose pas pour autant d'organes de coopération à cette échelle, alors qu'il s'agit d'un territoire hautement stratégique pour le Luxembourg.

Le « territoire économique et social » du pays dépasse en effet ses frontières nationales, mais il est plus restreint que celui de la Grande Région, ce qui a pour conséquence qu'il n'existe pas d'outils de gouvernance adaptés à cet espace.

Si certains phénomènes continuaient de s'amplifier au rythme actuel (distorsions sur le marché du logement, pénuries de personnel, congestion des infrastructures, etc.) cela pourrait représenter un réel risque pour l'économie luxembourgeoise. Ce constat plaide ainsi pour un renforcement de la coopération transfrontalière selon un objectif de codéveloppement. Cela impliquerait notamment d'aller bien au-delà de la logique de « saupoudrage » (financement au compte-goutte de projets bilatéraux -principalement dans la mobilité-) mais aussi de celle de « compensation » (transferts financiers aux communes voisines sans visibilité sur leur objet et sans évaluation des investissements publics) afin d'entrer progressivement dans une logique de développement plus équilibré, comme cela se pratique par exemple déjà dans le Grand Genève³³.

Cela nécessiterait de construire avec les partenaires transfrontaliers une stratégie d'aménagement du territoire avec des priorités partagées, mais également de mettre des moyens en commun pour y parvenir.

Afin d'appuyer cette démarche, la création d'un fonds de codéveloppement pourrait être actée. Ce fonds pourrait servir à lancer des appels à projets pour co-financer avec les collectivités et/ou les Etats voisins des infrastructures de mobilité, des projets de formation communs, des équipements sociaux,

³⁰Voir : Wallonie Service Public (2021) : *Calamités Naturelles Publiques - Guide à destination des pouvoirs locaux*

³¹ A titre d'illustration, lors des inondations de juillet 2021, ont été mobilisés le Ministère de la Famille, Intégration, Grande Région (aide financière pour ménages privés), le Ministère de l'Economie (aide financière pour les entreprises sinistrées suite aux inondations), le Ministère du Travail (chômage partiel en cas de force majeure applicable aux entreprises sinistrées), le Ministère de

l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural (aide financière pour les exploitations agricoles) et enfin le Ministère de l'Intérieur (aides aux communes).

³² Voir : Vincent Hein, Fondation IDEA asbl, *Document de travail n°13 : Le codéveloppement dans l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg. Vers un modèle plus soutenable ?* Novembre 2019.

³³ Voir : <https://www.grand-geneve.org/agglomeration-transfrontaliere>.

culturels, environnementaux... Ces projets pourraient être indifféremment développés du côté luxembourgeois ou étranger, l'important étant qu'ils aient une plus-value transfrontalière, c'est à dire qu'ils contribuent à renforcer la fluidité, la cohérence, l'attractivité et la durabilité du territoire transfrontalier pris dans son ensemble. Le bon

fonctionnement du système territorial transfrontalier et une plus grande « adhésion » des responsables politico-économiques frontaliers à ce projet de territoire bénéficieraient au Luxembourg sur le long terme.

III. Zoom sur les recettes publiques : que valent les estimations officielles ?

Depuis octobre 2014, les autorités luxembourgeoises déposent, en même temps que le projet de budget proprement dit, un « projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle » (PLPFP), en clair un budget pluriannuel renfermant notamment le détail des crédits budgétaires par ministère et ce sur un horizon de cinq années. Ainsi, le PLPFP 2014-2018, le premier du genre déposé en octobre 2014³⁴, se rapporte à l'année de dépôt des documents budgétaires correspondants (2014), à l'année budgétaire (soit celle qui est visée par le projet de budget proprement dit, déposé en même temps que le PLPFP) et aux trois années suivantes (2016 à 2018 en l'occurrence). Outre les crédits, le PLPFP renferme plusieurs annexes, dont celle sur les opérations des fonds spéciaux ou celle sur les dépenses spéciales, ainsi que les comptes SEC 2010 de l'Administration centrale.

Cette partie se limite précisément à cette dernière entité, et plus exactement aux impôts et cotisations sociales qu'elle perçoit³⁵. Il s'agit de savoir si l'estimation de ces recettes dans les PLPFP successifs s'est avérée fiable pour l'année budgétaire et les années suivantes, ou si à l'inverse un biais systématique a entaché ces estimations et prévisions.

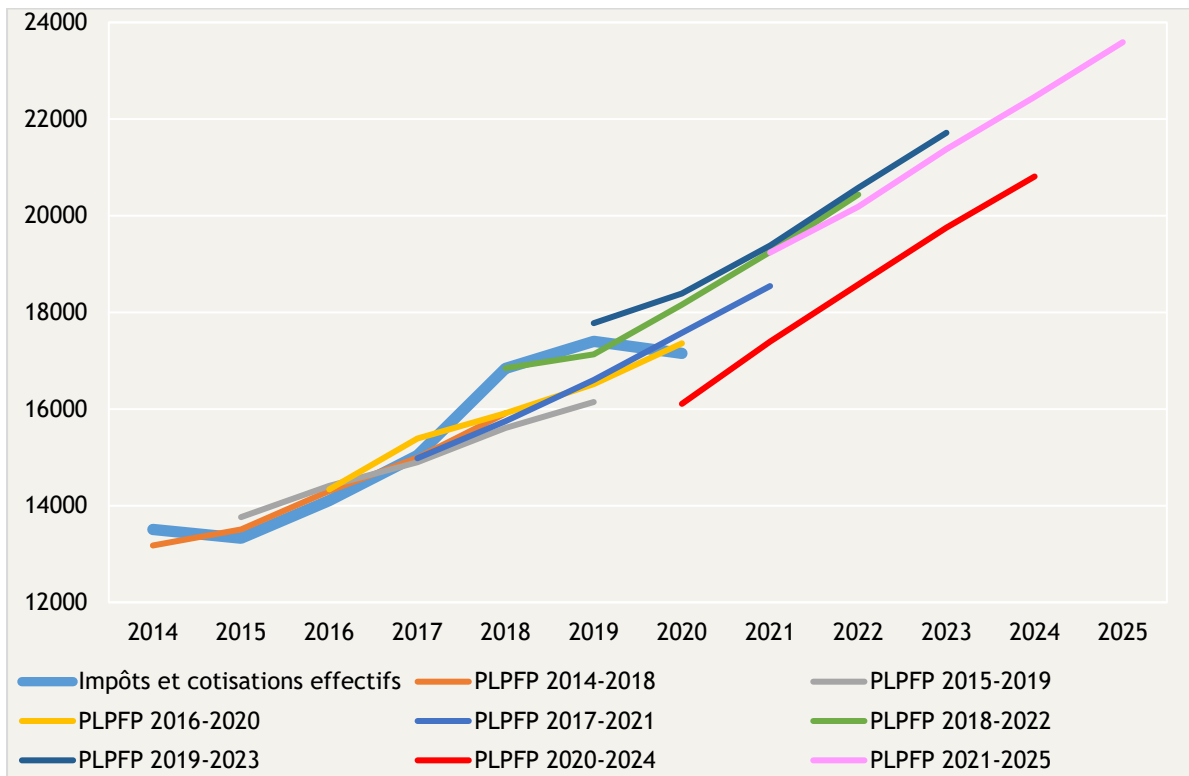
Le graphique suivant offre un premier aperçu optique, les recettes effectives issues des comptes nationaux du STATEC (courbe bleue épaisse) étant comparées aux estimations et prévisions des PLPFP successives (les autres courbes). Aucun lien systématique ne se manifeste clairement *de visu*, le seul élément « frappant » étant la nette sous-estimation des recettes dans le PLPFP 2020-2024, la quasi-totalité des observateurs prévoyant alors un net décrochage de l'activité et des recettes publiques sous l'effet de la crise sanitaire. Au vu du PLPFP suivant, déposé le 13 octobre

dernier, ce décrochage ne s'est en définitive que partiellement manifesté. Le Luxembourg a en effet enregistré une diminution du PIB limitée à 1,8% en 2020, alors que les documents budgétaires déposés en octobre 2020 tablaient encore sur une chute de 6% du PIB en 2020. Ce « biais pessimiste » ayant prévalu lors de l'élaboration du PLPFP 2020-2024 était bien compréhensible, dans l'environnement prévalant en automne 2020.

³⁴ Toutes les PLPFP ont été déposées vers la mi-octobre, sauf la PLPFP 2018-2022, qui a été déposée en mars 2019 et non en octobre 2018, en raison des élections anticipées du 14 octobre 2018.

³⁵ Ont été considérées les trois catégories suivantes des comptes nationaux : (i) les impôts sur la production et les importations (couramment et quelque peu improprement appelés « impôts indirects »), (ii) les impôts courants sur le revenu, le patrimoine (les « impôts directs », avec au premier rang l'impôt sur les personnes physiques et l'IRC) et les cotisations sociales perçues par l'Administration centrale. Seule l'Administration centrale est considérée, car les comptes détaillés des Administrations publiques n'ont été incorporés aux PLPFP que sur le tard (en raison de données insuffisantes sur les pouvoirs locaux).

Comparaison entre les recettes effectives et les PLPFP (en millions d'euros)



Sources : PLPFP, STATEC et estimations d'IDEA.

Une analyse plus fine permet d'isoler trois sous-périodes aisément identifiables. Ainsi, les trois premiers PLPFP, déposés d'octobre 2014 à octobre 2016, se caractérisaient pour l'année couverte par le budget (c'est-à-dire 2015 à 2017) par une surestimation des recettes (toujours les impôts et cotisations) de l'Administration centrale de respectivement 1,4, 2,2 et 2,4%. Ce qui pouvait donner l'impression de l'existence d'un biais « optimiste » d'un Gouvernement soucieux d'enjoliver la présentation de son budget.

Cette interprétation a cependant été totalement battue en brèche au cours des deux exercices budgétaires suivants - et ce de manière magistrale. Ainsi, les PLPFP 2017-2021 et 2018-2022 se sont caractérisés par une sous-estimation massive des recettes pour l'année couverte par le projet de budget associé, de respectivement 6,5 et 1,6%...

L'année 2020 (PLPFP 2019-2023 déposée en octobre 2019) voit quant à elle le retour à une surestimation (de 7% en l'occurrence) des recettes, pour des raisons aisément explicables (le décrochage subi en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, qui ne pouvait bien entendu être anticipé en octobre 2019).

Deux remarques s'imposent sur ces résultats. En premier lieu, ils ne sont nullement le reflet de sur/sous-estimations correspondantes du PIB dans les documents budgétaires précités, aucun lien systématique ne pouvant être identifié entre d'une part les « erreurs » de prévision des recettes et d'autre part les biais entachant les projections de PIB, bien au contraire. Ainsi, le PLPFP 2017-2021 s'est, comme déjà indiqué, caractérisé par une (très) nette sous-estimation des dépenses de l'exercice budgétaire correspondant, de quelque 6,5%. Or le taux de croissance en volume du PIB tel que prévu pour l'année 2018 (soit l'année couverte par le projet de budget) dans ce PLPFP déposé en octobre 2017 était de 3,7%, soit bien davantage que le taux effectivement enregistré (2,0% seulement selon le STATEC). Un phénomène similaire, certes moins prononcé, s'est manifesté dans le cadre du PLPFP suivant (2018-2022). Des aspects « techniques » non directement liés à la conjoncture semblent donc expliquer l'essentiel (voire même la

totalité...) des « erreurs » d'estimation des recettes relatives à l'année budgétaire³⁶.

En second lieu, l'erreur « terminale » (c'est à dire la différence entre les estimations de recettes pour la dernière année couverte par les PLPFP respectifs et les recettes effectives correspondantes) livre un message quelque peu différent. Cette « erreur terminale » ne peut être examinée que pour les trois premiers PLPFP. Si les deux premiers PLPFP (déposés en octobre 2014 et 2015) paraissent « optimistes » en ce qui concerne l'année budgétaire correspondante (soit 2015 et 2016) comme indiqué ci-dessus, il en est tout autrement pour les prévisions de recettes correspondant à la dernière année de ces deux horizons (soit 2018 et 2019 respectivement), qui se sont avérées très « conservatrices » (à raison de 5 et 7% respectivement). Cette tendance (certes limitée à deux observations...³⁷) suggère l'existence d'une tendance à sous-estimer les recettes au fil de l'horizon couvert par une PLPFP, même lorsque

l'estimation initiale est entachée d'un certain « optimisme ».

Ces considérations ne constituent qu'un premier débroussaillage, qui gagnerait à être complété par une analyse fine tant des écarts (en les ventilant par types d'impôts idéalement) et de leurs déterminants. En intégrant également à l'analyse l'incidence des mesures discrétionnaires, la réforme fiscale de janvier 2017 par exemple. Notons cependant que cette dernière n'est guère susceptible de remettre en cause les constats ci-dessus, bien au contraire. Elle peut tout au plus avoir influencé l'erreur « initiale » associée à la PLPFP 2016-2020, mais probablement de manière limitée car le coût de la réforme était en principe déjà connu ou du moins « anticipable » en octobre 2016. Par ailleurs, les erreurs « terminales », qui vont dans le sens d'une sous-estimation des recettes, seraient encore plus massives si l'impact de la réforme fiscale sur les recettes effectives enregistrées à partir de 2017 était neutralisé.

Tableau : Recettes d'impôts et cotisations de l'Administration centrale (millions d'euros)

Administration centrale: impôts et cotisations			Recettes de l'année...												
Projet	PLPFP	Dépôt	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
PB 2015	PLPFP 2014-2018	15.10.14	13177,0	13509,6	14306,2	14991,4	15912,6								
PB 2016	PLPFP 2015-2019	14.10.15		13764,0	14411,8	14901,5	15606,2	16145,5							
PB 2017	PLPFP 2016-2020	12.10.16			14336,8	15389,6	15916,3	16518,0	17360,0						
PB 2018	PLPFP 2017-2021	11.10.17				14982,3	15747,3	16602,8	17576,5	18544,5					
PB 2019	PLPFP 2018-2022	05.03.19					16846,3	17130,3	18159,1	19251,6	20438,7				
PB 2020	PLPFP 2019-2023	14.10.19						17777,5	18387,8	19385,6	20576,8	21716,9			
PB 2021	PLPFP 2020-2024	14.10.20							16108,2	17395,5	18576,3	19754,9	20811,7		
PB 2022	PLPFP 2021-2025	13.10.21								19238,0	20185,0	21378,0	22455,0	23591,0	
Recettes effectives (STATEC)			13507,1	13327,5	14105,6	15035,7	16842,8	17400,9	17152,4						

Sources : PLPFP, STATEC et estimations d'IDEA.

En résumé, les prévisions de recettes fiscales et de cotisations sont-elles biaisées ? La réponse à cette question doit être nuancée. Elle dépend en effet intimement de l'horizon de temps considéré. Aucune tendance claire ne se dégage (avec toutefois un basculement de la sur- à la sous-évaluation) en ce qui concerne l'année budgétaire proprement dite (les « erreurs initiales » décrites ci-dessus), mais cette situation évolue vers une

sous-estimation des recettes au fil de l'horizon temporel couvert par la « PLPFP type ». En outre, les « erreurs » relatives à la dernière année de cet horizon (de même que les avant-dernières années, d'ailleurs) tendent à aller dans le sens d'une sous-estimation.

³⁶ Une estimation plus précise pourrait certes être menée à bien, sur la base non du seul PIB mais également des agrégats macroéconomiques présentant une grande proximité avec les différentes catégories de recettes (comme la masse salariale, la consommation privée, etc.).

³⁷ La troisième observation envisageable, soit le PLPFP 2016-2020, doit en effet être maniée avec précaution, l'erreur « terminale » correspondante étant bien entendu

affectée (dans le sens d'une surestimation) par le net décrochage subi par les recettes en 2020. A noter que même compte tenu de cet impact (à la hausse) massif, la surestimation calculée dans le cadre de ce PLPFP n'excède pas 1,2%, ce qui suggère qu'en l'absence du décrochage précité la même tendance à la sous-estimation « terminale » aurait été observée que pour les deux PLPFP précédents.

Annexe : recommandations formulées pour le projet de Budget 2021

Dans le Document de Travail N° 16, Quelques réflexions sur le budget 2021 !, présenté en novembre 2020, six amendements visaient à renforcer le triptyque Justice fiscale - Logement - Soutenabilité autour duquel était construit le projet de Budget pour l'État de 2021. En outre, deux propositions visaient à rendre la politique budgétaire du pays plus durable sur le plan environnemental.

Justice fiscale

- Régime impatrié et prime participative
- Régimes complémentaires de pension : accroissement du plafond « personnel » déductible
- Taux de déduction « social » des avantages fiscaux

Logement

- Détournement de l'épargne forcée

Soutenabilité

- Pour une pérennité de la part de « Taxe CO2 » redistribuée en compensation sociale
- Un budget mobilité durable

Une trajectoire pour la taxe CO2 à l'horizon 2030

Une architecture budgétaire plus complète et durable

- Un Green Budgeting « à la luxembourgeoise »
- Une appréhension plus complète des investissements publics

Ces propositions sont à retrouver sous ce lien : <https://www.fondation-idea.lu/2020/11/24/document-de-travail-n16-quelques-reflexions-sur-le-budget-2021/>.

