

Les mesures du gouvernement auront un impact légèrement expansif sur le PIB et l'emploi

Le STATEC a pris sous la loupe six mesures du gouvernement dont la gratuité du transport public et la hausse des accises sur l'essence et le diesel. Résultat des courses: les mesures prises ensemble ont un léger impact positif sur le PIB et un effet plus substantiel sur l'emploi. L'impact sur le budget de l'État par contre est négatif, ce qui va de soi, puisque les mesures engagent au préalable de l'argent public¹.

Les modèles macroéconomiques du STATEC lui permettent de quantifier les mesures du gouvernement, et d'évaluer leur impact sur l'activité économique, l'emploi, les prix et les finances publiques. Par une hausse des dépenses publiques, l'État peut relancer l'économie par l'effet dit du «multiplicateur keynésien». À titre d'exemple, en augmentant le salaire social minimum, l'État contribue à augmenter la masse salariale, donc les revenus des ménages. Les salariés augmentent leur consommation, ce qui fait progresser les revenus des commerçants, les impôts, etc. L'effet global sur l'économie est ainsi amplifié (multiplié).

Les simulations du STATEC permettent donc de dégager le «multiplicateur budgétaire» [ou keynésien] qui se définit par l'impact, en EUR, sur le PIB en volume, résultant d'une dépense publique additionnelle liée à une mesure. Les calculs permettent aussi de mettre en avant que le coût budgétaire est après-coup généralement inférieur au coût présenté dans les documents budgétaires officiels. En d'autres mots, les mesures, une fois implémentées, se financent en partie d'elles-mêmes, justement en raison des effets multiplicateurs favorables.

Qui profite en fin de compte le plus des mesures économiques récentes du gouvernement? Le STATEC a étudié l'effet redistributif de la gratuité du transport public et de la hausse des accises. Il en ressort que les ménages plus modestes profitent davantage de la gratuité du transport public et sont moins pénalisés par la hausse des accises sur l'essence et le diesel [ces questions sont approfondies dans la Note de Conjoncture 1-2019].

Présentations des mesures individuelles

Les mesures étudiées sont la hausse des accises, la gratuité du transport public, l'accord salarial dans la fonction publique, la baisse des impôts en faveur des sociétés, la hausse du salaire social minimum et la baisse de la durée légale de travail. Le STATEC n'a pas simulé l'impact de certaines mesures qui figurent dans les documents budgétaires du fait qu'elles sont soit de trop faible envergure, difficilement identifiables comme mesures ou simplement impossibles à quantifier ou à implémenter dans le modèle.

Hausse des accises

Au 1^{er} mai 2019, les taux d'accises prélevées sur l'essence et le diesel ont augmenté de respectivement 1 et 2 cents au Luxembourg. Les effets sur le PIB et l'emploi sont négligeables, le seul impact notable s'observe sur le budget de l'État qui baisse d'environ 50 Mio EUR, en raison de la chute des ventes de carburants et de produits de tabac. Ces dernières sont impactées négativement par la réduction du différentiel de prix avec les pays voisins, ce qui rend le carburant plus cher au Luxembourg, en termes relatifs. Sur les accises prélevées, la baisse des volumes est partiellement compensée par une hausse des accises au litre. Deux autres effets induits sont à noter: une baisse de la TVA et une baisse des ventes de produits de tabac [et des accises liées] en raison du nombre de passages aux pompes qui a diminué.

¹ Cf. [Note de Conjoncture 1-2019](#), pp. 58-69, ce «Regards» n'en constituant qu'un résumé.

Gratuité du transport public

À partir du 1^{er} mars 2020, le transport public sera gratuit au Grand-Duché. Les recettes de l'État vont diminuer car moins de billets seront vendus. En contrepartie, le revenu disponible des ménages augmente, ce qui favorise la consommation privée. Une deuxième chaîne d'effets s'en suit: la baisse des prix à la consommation a une répercussion automatique sur l'échelle mobile des salaires, le coût du travail (à la baisse) et donc l'emploi (à la hausse). Du fait des effets favorables sur la valeur ajoutée et les impôts, le coût budgétaire de la mesure est en fin de compte nettement inférieur à l'estimation. La mesure se finance donc en partie d'elle-même.

Accord salarial du secteur public et hausse du salaire social minimum

Les deux mesures conduisent chacune à une hausse du revenu disponible des ménages. Avec l'accord salarial, la masse salariale publique augmente d'environ 50 Mio EUR à partir de 2019 ou de 1%. La hausse nette du salaire social minimum de 5% (ou 100 EUR) est intégrée en deux étapes: via le coût du travail à charge des employeurs (+2% ou 30 Mio EUR) puis +3% via la fiscalité directe (à charge de l'État) pour un coût de 50 Mio EUR. Les effets macroéconomiques agrégés des deux mesures sont faibles: on constate bien une hausse de l'emploi et du PIB, mais toutes les deux prises individuellement sont inférieures à 0.1%. L'impact le plus notable concerne le budget de l'État avec un déficit de 0.1% à chaque fois. Bien que les deux mesures stimulent le pouvoir d'achat domestique, leur impact sur l'activité au Grand-Duché reste faible car les ménages achètent beaucoup de produits qui sont importés de l'étranger.

Baisse des impôts sur les sociétés

Les entreprises au Luxembourg profitent d'allègements fiscaux: dans le modèle du STATEC, le taux nominal d'imposition des sociétés est baissé d'un point, passant à 26%. Cette mesure devrait favoriser l'activité des entreprises résidentes entre autres par une hausse des investissements, mais de manière négligeable. D'autre part, on admet un certain effet de concurrence fiscale: la baisse des taux nominaux devrait mener à une hausse de la base imposable au Luxembourg qui devrait, in fine, d'après les simulations du STATEC, compenser quasi intégralement la perte induite par la seule baisse du taux facial.

Au total, aussi bien les effets macroéconomiques que ceux sur les finances publiques de cette mesure sont plutôt faibles, ce qui est une bonne nouvelle, car la baisse des impôts devrait a priori peser sur les finances publiques (comme avancé dans les documents budgétaires). Or les effets positifs (concurrence fiscale) et négatifs (baisse des impôts, car baisse du taux facial) se compenseraient globalement, d'après les évaluations du STATEC.

Baisse de la durée légale de travail

La mesure consiste en une baisse de la durée légale de travail. D'une part le nombre de jours de congé légal passe de 25 à 26 jours par an. D'autre part, le gouvernement a décidé d'instaurer un nouveau jour férié, à savoir le 9 mai, jour de l'Europe. Potentiellement, il s'agit d'une mesure d'envergure car la durée légale annuelle baisse de 16 heures sur 1 700, soit de -0.9%. C'est trois fois plus que la baisse annuelle moyenne observée en tendance.

Toutefois, cette réduction théorique équivaut à une limite supérieure, car un certain nombre de travailleurs n'en profite pas. La quasi-totalité des salariés du secteur public et du secteur financier disposent d'un nombre de jours de congé ou de repos supérieur au minimum légal de 25 jours. Pour ce qui concerne les autres branches, le STATEC se base sur les informations contenues dans les conventions collectives de travail. L'hypothèse retenue est que 60% environ des salariés sont au minimum légal et bénéficient dès lors de la hausse de congé. En prenant en compte le jour férié légal supplémentaire dont bénéficieront tous les salariés, la réduction effective de la durée de travail pour l'économie dans son ensemble est estimée à -0.7% (au lieu du -0.9% théorique).

Pour effectuer les simulations, le STATEC a supposé qu'en 2019, la réduction de la durée de travail est entièrement compensée par une hausse de la productivité horaire et que les salaires mensuels ne sont pas touchés. À partir de 2020, des emplois additionnels seraient créés. Selon l'hypothèse retenue, ladite hausse de la productivité ne compense plus que la moitié de la réduction de la durée, le reste passant par une augmentation des effectifs.

Comme résultat principal, il ressort un impact positif sur l'emploi intérieur d'environ 0.3% [2020] passant à moyen terme à 0.2% [correspondant à un chiffre compris entre 1500 et 1000 personnes]. Il en résulte une légère hausse de l'activité via la consommation privée.

RÉSUMÉ DE L'IMPACT DES MESURES*

	PIB vol.	Emploi	Solde public
Hausse accises			-
Gratuité transport public	+	+	
Accord salarial fonction publique			-
Baisse impôts sociétés			
Hausse salaire minimum			-
Réduction durée travail	+	++	
TOTAL	++	++++	--

Source: STATEC (Note de Conjoncture 1-2019); * + ou - correspond à un effet d'environ 0.1% à la hausse ou à la baisse sur la variable concernée, à moyen terme; l'absence de signe indique un effet nul ou inférieur à 0.1%

Impact macroéconomique cumulé des six mesures

Les six mesures prises ensemble ont un impact légèrement positif sur le PIB en volume (+0.2%) mais plus substantiel sur l'emploi (+0.4 à 0.5% à court terme, un peu moins à moyen terme). L'impact sur le budget de l'État est négatif, ce qui va de soi, puisque les mesures engagent au préalable de l'argent public et ne sont pas destinées à équilibrer les finances publiques, comme jadis le «Zukunftspak».

Pour ce qui concerne les finances publiques, plusieurs points méritent d'être soulignés:

- Tout d'abord, le chiffrage de l'impact des mesures par le STATEC se base sur celui qui figure dans les documents budgétaires officiels mais il l'augmente de la notion de «bouclage». Les mesures sont ainsi évaluées pour ce qui concerne leur impact global sur le circuit économique, et, partant, les recettes publiques. Il est ainsi possible d'évaluer le coût budgétaire après coup, après bouclage. Vu l'impact des mesures sur l'activité économique (emploi, prix, salaires), les recettes publiques s'en ressentent à leur tour. L'impact ex post sur le solde budgétaire est donc

généralement différent de l'impact préalable sur les dépenses (en l'occurrence plus favorable). La modélisation des mesures permet par ailleurs de dégager les effets dynamiques, car une mesure, dans une économie en croissance, n'a généralement pas un coût constant. Pour les cinq mesures concernées directement par l'engagement d'une dépense publique ou résultant en une moindre recette, le STATEC estime que l'économie pourrait être d'environ 50% des sommes engagées ex ante en 2019, ce taux convergeant graduellement vers 20% à moyen terme.

- Quel est l'impact des mesures sur l'activité économique? Les simulations du STATEC aboutissent à un multiplicateur de 0.75 environ, résultant de l'ensemble des six mesures évaluées. Une dépense publique additionnelle de 1 EUR entraînerait ainsi une hausse du PIB en volume de 0.75 EUR à moyen terme. La valeur relativement élevée du multiplicateur résulte de la nature de certaines des mesures, surtout de la réduction de la durée de travail, qui n'engage pas de dépense publique, mais qui a des effets relativement favorables sur l'activité, via la hausse de l'emploi. Sans ces effets, le multiplicateur retomberait à des valeurs plus habituelles pour des petites économies ouvertes, à savoir de l'ordre de 0.3 à 0.4.

IMPACT DES MESURES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

	2019	2020	2021	2022	2023
	Déviation en % (ou spécifié différemment) d'un scénario de base sans mesures				
PIB en vol.	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2
Emploi total	0.0	0.4	0.4	0.5	0.4
Taux de chômage (% de la population active)	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0
Inflation (déflateur des prix à la consommation)	0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0
Solde des finances publiques [% du PIB]	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2

Source : STATEC (Note de Conjoncture 1-2019)

Ferdy Adam
STATEC
ferdy.adam@statec.etat.lu
(+352) 247-84217
www.statistiques.lu
ISSN 2304-7135