

**N° 7450<sup>7</sup>**

**N° 7451<sup>5</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

---

**PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2019 et modifiant :**

- 1° le Code de la sécurité sociale ;
- 2° le Code du travail ;
- 3° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931  
(« Abgabenordnung »)
- 4° la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps  
diplomatique ;
- 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur  
le revenu ;
- 6° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la  
valeur ajoutée ;
- 7° la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de  
l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement  
de la Cité Syrdall » ;
- 8° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité  
et la trésorerie de l'Etat ;
- 9° la loi modifiée du 24 décembre 1999 concernant le budget  
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 ;
- 10° la loi modifiée du 22 décembre 2006 concernant le budget  
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 ;
- 11° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un  
Fonds de dotation globale des communes

**PROJET DE LOI**

**relatif à la programmation financière pluriannuelle  
pour la période 2018-2022**

\* \* \*

## AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

**sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal du 18 décembre 2015 portant exécution de l'article 164bis, alinéa 10 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 139quater, alinéa 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques; le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1991 déterminant les limites et les conditions d'application des taux réduit, super-réduit et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée**

(4.4.2019)

### SOMMAIRE:

	<i>page</i>
I. Remarques préliminaires	3
1) Un budget sans surprise	3
2) Un budget de la continuité	4
II. Contexte économique	4
1) Perspectives économiques internationales	4
a) L'expansion mondiale se poursuit mais s'essouffle	4
b) Pour une croissance inclusive	4
2) Perspectives économiques européennes	5
a) Poursuite de la croissance à un rythme moins soutenu	5
b) Stratégie pour l'emploi face aux risques du numérique	5
3) Perspectives économiques nationales	6
a) Une bonne résistance du Luxembourg malgré un contexte européen incertain	6
b) Inflation	7
c) Finances publiques	7
III. Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022	7
1) Objectif à moyen terme	7
2) Soutenabilité long terme des finances publiques	8
3) Digitalisation et équité fiscale	8
a) Imposition de l'économie digitale	9
b) Tarif du barème d'imposition	10
c) Revenu des collectivités versus traitements et salaires	10
4) Mutations du monde du travail et répartition de l'emploi	11
IV. Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'état pour l'exercice 2019	12
1) Perspectives budgétaires 2019	12
2) Secteur immobilier	13
a) Potentiel foncier destiné à l'habitat	13
b) Réforme de l'impôt foncier	13
c) Révision du régime de la TVA-logement	14

d) Accès à la propriété immobilière: épargne-logement et droits d'enregistrement	16
e) Accès à la location	16
f) Spéculation immobilière défiscalisée	17
3) Environnement et climat	17
a) Investissements environnementaux et climatiques	17
b) Entre bonne volonté et réalité	17
c) Electromobilité	18
d) Transports publics	19
e) Accises sur les carburants	19
f) Investissements publics	19
4) Une conception singulière de l'équité fiscale	20
a) Impôt sur le revenu des collectivités	20
b) Impôt sur le revenu des personnes physiques	20
c) Taux de TVA	21
V. Conclusion	21

\*

Par dépêches du 5 mars 2019, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „dans vos meilleurs délais“, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de lois et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Vu les délais très restreints dont elle dispose pour prendre position, la Chambre limite l'examen des projets en question aux grandes lignes du budget de l'État proposé pour l'exercice 2019.

\*

## I. REMARQUES PRELIMINAIRES

### 1) Un budget sans surprise

Le projet de budget pour l'exercice 2019 n'a pas pu être voté pour le 31 décembre 2018 en raison des élections législatives du 14 octobre 2018. Tout comme en 2013, le gouvernement issu desdites élections a donc dû recourir à la procédure d'exception dite des „douzièmes provisoires“ permettant de mettre à disposition des ministères, administrations et services publics 4/12èmes (sauf exception) des crédits votés pour 2018 afin de couvrir leurs frais de fonctionnement durant les quatre premiers mois de l'année 2019. Le projet de budget de l'État 2019 est donc „consolidé“ puisqu'il agrège les nouvelles perspectives budgétaires à l'ensemble des crédits figurant dans le premier budget partiel provisoire. Le projet de budget à rebours sous avis peut donc difficilement prévoir de grandes surprises, sachant qu'un quart de l'année sera déjà écoulé lors de son adoption.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics note, au vu des modifications apportées à la loi électorale modifiée du 18 février 2003 par la loi du 15 décembre 2017, que la procédure d'exception dite des „douzièmes provisoires“ deviendra nécessairement, sauf dissolution anticipée de la Chambre des députés ou adoption de nouvelles dispositions légales, la procédure de routine pendant les années des élections législatives. L'article 134 de ladite loi du 18 février 2003 prévoit en effet que:

*„Les élections ont lieu, de plein droit, au cours de la cinquième année au jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections. Si ce jour n'est pas un dimanche, les élections ont lieu le dimanche qui précède ce jour.“*

*Par dérogation à ce qui précède, un règlement grand-ducal peut changer la date pour les élections et la fixer à l'un des deux dimanches qui précèdent le jour visé à l'alinéa précédent.“*

À défaut d'avancer progressivement la date des élections à l'un des deux dimanches précédents afin de permettre aux futurs nouveaux gouvernements d'entamer la procédure législative à temps pour procéder au vote du budget avant le 31 décembre, il sera donc désormais tous les cinq ans nécessaire

de recourir sur une base habituelle à cette procédure, supposée être exceptionnelle, des „*douzièmes provisoires*“.

## 2) Un budget de la continuité

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2019 a été présenté par le ministre des Finances sous les signes de la cohésion sociale, de l'équité, de la compétitivité et de la durabilité.

Les efforts budgétaires en faveur de la cohésion sociale sont symbolisés par une des mesures phares du gouvernement – l'augmentation du salaire social minimum de 100 euros – mais aussi et notamment par les dépenses budgétaires induites par le succès du congé parental réformé et le coût des 20 heures d'accueil gratuites par semaine mises en place en 2017 dans le cadre de la réforme du chèque-service accueil.

L'une des autres grandes priorités du gouvernement est le logement avec un budget en hausse de 6,8% en faveur des logements locatifs sociaux, des logements à coût modéré et de la Société nationale des habitations à bon marché.

Pourtant, les mesures les plus coûteuses pour le budget de l'État, et qui ponctionnent celui-ci de quelque 50 millions d'euros à partir de 2020, sont l'abaissement de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) de 18 à 17% et l'élargissement de 25.000 à 175.000 euros de la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux minimal de l'IRC (15%).

\*

## II. CONTEXTE ECONOMIQUE

### 1) Perspectives économiques internationales

#### a) *L'expansion mondiale se poursuit mais s'essouffle*

Lors du dépôt du projet de budget sous avis, le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>1</sup> prévoyaient un essoufflement de l'expansion de l'économie mondiale avec une croissance estimée à 3,7% pour 2018, puis à 3,5% pour 2019 et à 3,6% pour 2020 (3,5% selon l'OCDE) en raison d'un ralentissement persistant de la croissance des pays avancés et un ralentissement temporaire de la croissance des pays émergents et des pays en développement en 2019, du fait, notamment, de contractions en Argentine, en Turquie et au Brésil, ainsi que de l'impact des mesures commerciales sur la Chine et les autres pays asiatiques.

Dans la zone euro, la croissance devrait ralentir pour passer de 1,8% (2% selon l'OCDE) en 2018 à 1,6% en 2019 et à 1,7% en 2020 (1,5% selon l'OCDE). Le FMI pointe notamment du doigt l'impact des nouvelles normes antipollution sur la consommation privée et la production industrielle en Allemagne, la faible demande intérieure et la hausse des coûts des emprunts en Italie, ainsi que les répercussions négatives des manifestations et des actions collectives en France. L'OCDE souligne, elle, les freins à l'activité que constituent l'essoufflement de la demande extérieure et l'accroissement des incertitudes liées à l'action publique.

Le FMI comme l'OCDE s'inquiètent par ailleurs des effets négatifs des incertitudes liées aux négociations autour du Brexit.

#### b) *Pour une croissance inclusive*

L'analyse des perspectives économiques mondiales pousse donc de nouveau l'OCDE<sup>2</sup> et le FMI<sup>3</sup> à recommander des mesures de protection sociale face aux transformations rapides du monde du travail et à l'inégale répartition des richesses.

1 OCDE, Perspectives économiques et évaluation économique intermédiaire, novembre 2018, <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/perspectives-economiques-analyses-et-projections/>; FMI, Perspectives de l'économie mondiale, janvier 2019, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>

2 OCDE, Perspectives économiques intermédiaires, <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/perspectives-economiques/>

3 FMI, Perspectives de l'économie mondiale, <https://www.imf.org/fr/publications/weo>

Le FMI estime ainsi que „*tous les pays devraient privilégier des mesures qui stimulent la productivité, augmentent le taux d'activité, en particulier des femmes et des jeunes dans certains cas, et qui garantissent une protection sociale adéquate, y compris pour les personnes vulnérables aux transformations structurelles. La politique monétaire devrait veiller à ce que les anticipations inflationnistes restent ancrées, tandis que la politique budgétaire devrait mettre en place des amortisseurs là où c'est nécessaire pour reconstituer la marge de manoeuvre restreinte en vue de combattre les récessions*“.

L'OCDE note, quant à elle, que, „*dans de nombreux pays, la croissance des salaires réels est plus lente que celle de la productivité depuis quelque temps, ce qui a permis de contenir les tensions sur les coûts du travail même si ces gains de productivité étaient eux-mêmes nettement inférieurs à leurs niveaux d'avant la crise. Cette question va de pair avec l'expansion des chaînes de valeur mondiales, le changement technologique, et avec les parts de marché que gagnent chaque jour un peu plus un certain nombre d'entreprises très productives, à forte intensité capitaliste et peu consommatrices de main-d'œuvre*“.

Lors de la présentation des „*Perspectives économiques*“, le secrétaire général de l'OCDE a déclaré: „*nous exhortons les responsables de l'action publique à contribuer à rétablir la confiance dans le système commercial international fondé sur des règles et à mettre en oeuvre des réformes renforçant la croissance et rehaussant les niveaux de vie – en particulier pour les personnes les plus vulnérables*“.

## 2) Perspectives économiques européennes

### a) Poursuite de la croissance à un rythme moins soutenu

D'après ses prévisions économiques de l'hiver 2019<sup>4</sup>, la Commission européenne prévoit, elle aussi, une poursuite de la croissance économique malgré un ralentissement. Elle prévoit ainsi une croissance du PIB dans la zone euro de 1,9% en 2018, de 1,3% en 2019 et de 1,6% en 2020, soutenue par l'amélioration de la situation sur le marché du travail, des conditions de financement favorables et une orientation légèrement expansionniste des politiques budgétaires.

Selon les projections macroéconomiques de décembre 2018 de la Banque centrale européenne, la croissance du PIB en volume s'est ralentie de façon inattendue au troisième trimestre 2018, mais la croissance devrait reprendre à court terme sous l'effet d'une orientation très accommodante de la politique monétaire, d'une amélioration de la situation sur les marchés du travail, d'une consolidation des bilans et d'un certain assouplissement budgétaire.

Le FMI recommande ainsi de nouveau aux États européens disposant d'un espace budgétaire abondant d'accroître l'investissement public. Il recommande par ailleurs de maintenir une politique monétaire accommodante.

L'OCDE appelle, quant à elle, de ses vœux un engagement ferme des autorités de la zone euro en faveur d'une politique accommodante „*aussi longtemps que nécessaire pour atteindre l'objectif d'inflation, tout en préparant sa normalisation progressive*“. Elle alerte par ailleurs les autorités concernées sur le découplage „*salaires/productivité*“ qui creuse les inégalités et elle les appelle à „*investir dans les compétences pour contribuer à ce que les gains issus du progrès technologique soient largement partagés avec les travailleurs, le capital se substituant moins facilement à une main-d'œuvre qualifiée à mesure que le prix des nouvelles technologies diminue*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'est donc penchée avec intérêt sur la nouvelle stratégie pour l'emploi face aux mutations du monde du travail proposée par l'OCDE<sup>5</sup>.

### b) Stratégie pour l'emploi face aux risques du numérique

Alors que l'OCDE préconisait auparavant la flexibilité en réponse au chômage de masse, puis différentes combinaisons de politiques visant le plein emploi, elle propose désormais une toute nouvelle

4 Commission publishes winter 2019 economic forecast, February 2019, [https://ec.europa.eu/commission/news/commission-publishes-winter-2019-economic-forecast-2019-feb-07\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/commission-publishes-winter-2019-economic-forecast-2019-feb-07_en)

5 Une nouvelle stratégie pour l'emploi s'impose face aux mutations du monde du travail, OCDE, décembre 2018, <http://www.oecd.org/fr/emploi/une-nouvelle-strategie-pour-l-emploi-s-impose-face-aux-mutations-du-monde-du-travail.htm>

lecture de l'impact des transformations numériques et des changements technologiques sur nos sociétés et un cadre d'action davantage tourné vers la qualité des emplois et l'inclusivité.

Elle mentionne notamment, au regard de la progression des différentes formes d'emploi atypiques, le principe d'une protection sociale minimale universelle et loue les bons résultats des pays qui s'emploient à promouvoir la quantité et la qualité des emplois ainsi que l'inclusivité, comme le Danemark, l'Islande, la Norvège ou la Suède, par rapport à ceux qui favorisent la flexibilité du travail.

Elle insiste ainsi sur la nécessité de partager équitablement les avantages et les coûts des efforts d'adaptation nécessaires entre les entreprises et les travailleurs: „*la nouvelle stratégie pour l'emploi de l'OCDE considère qu'une réorientation s'impose en faveur de politiques préventives plutôt que correctives, afin d'améliorer simultanément l'efficacité et l'équité. Les règles de fixation des salaires et le système d'imposition et de prestations peuvent être associés pour rendre le travail financièrement attractif et protéger les travailleurs plutôt que les emplois*“.

L'OCDE a par ailleurs publié un nouveau rapport qui conclut que „*les technologies numériques peuvent nous aider à mieux vivre, mais elles risquent aussi d'accentuer les inégalités sociales et de barrer la route à ceux d'entre nous qui ne possèdent pas les compétences nécessaires pour évoluer dans le cyber environnement en toute sécurité*“<sup>6</sup>.

Dans ce cadre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient une nouvelle fois à insister sur la nécessité, non seulement au niveau national, mais surtout au niveau européen, d'intégrer dans les „*objectifs à moyen terme*“ (OMT) définis par le Pacte de stabilité et de croissance, des objectifs sociaux et environnementaux mesurant le bien-être des citoyens en matière d'emploi, de protection sociale, de protection de l'environnement, d'égalité entre les hommes et les femmes, de répartition des richesses entre les différentes couches sociales, d'accès aux soins et aux services publics, etc.

La Chambre réitère ainsi ses appels, qu'elle avait notamment déjà formulés dans le cadre de son avis n° A-3009 du 13 novembre 2017 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018, à amorcer une véritable réforme du Pacte de stabilité et de croissance en vue d'exclure les investissements publics et surtout les investissements publics à caractère social et environnemental du calcul des déficits publics.

La Chambre réitère également – en réponse aux dérives capitalistes et antisociales des accords commerciaux, tels que le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI/TTIP/TAFTA) et l'Accord sur le commerce des services (ACS/TISA), portés par des „*lobbys*“ qui souhaiteraient établir la suprématie de leurs intérêts financiers sur les intérêts environnementaux, sociaux et vitaux des peuples et des États – la nécessité d'ériger deux principes en principes fondamentaux en matière sociale dans le cadre du Socle européen des droits sociaux:

- le principe du „*statu quo*“: ce principe interdit tout retour en arrière par rapport au niveau de protection sociale atteint. Il interdit donc toute réduction ou détérioration des droits sociaux acquis;
- la clause à effet de cliquet: cette clause oblige les États à poursuivre l'objectif de l'amélioration des conditions sociales une fois que le processus de décision lancé a dépassé un certain stade. Elle oblige ainsi les États qui souhaitent modifier un droit social existant à le renforcer au profit du travailleur/assuré.

### 3) Perspectives économiques nationales

#### a) *Une bonne résistance du Luxembourg malgré un contexte européen incertain*

Au niveau national, les dernières estimations disponibles font apparaître une croissance en volume du PIB de l'ordre de +3% en 2018, contre +2,4% en 2016 et +1,5% en 2017<sup>7</sup>. Malgré une dégradation du contexte extérieur, la confiance reste élevée au Luxembourg.

<sup>6</sup> How's life in the digital age?, OCDE, February 2019, <http://www.oecd.org/fr/presse/il-faut-saisir-les-opportunités-offertes-par-les-technologies-numériques-pour-améliorer-le-bien-être-mais-aussi-parer-aux-risques.htm>

<sup>7</sup> STATEC, Conjoncture flash, janvier 2019, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2019/01-19-conjflash/index.html>

Au niveau du marché de l'emploi, le taux de chômage a diminué pour la quatrième année consécutive pour s'établir à 5,5% en 2018 contre 5,9% en 2017 avec une baisse relative et significative pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans, les jeunes moins qualifiés et les hommes. L'amélioration de la situation sur le marché de l'emploi s'accompagne, par ailleurs, d'un renforcement de la croissance des salaires, en particulier dans les services aux entreprises et dans les domaines de l'éducation et de la santé.

### **b) Inflation**

Alors que l'inflation en zone euro s'est rapprochée, avec 1,8%, du taux de 2% visé par la Banque centrale européenne, et qu'elle a été tirée vers le haut par les prix des produits pétroliers qui devraient se stabiliser et l'impacter de nouveau à la baisse, l'inflation luxembourgeoise était, avec 1,5%, exceptionnellement plus faible que celle de la zone euro en 2018. Ce ralentissement relatif reflète néanmoins essentiellement l'impact de la mise en oeuvre de la gratuité des crèches (20 heures d'accueil par semaine) depuis automne 2017.

Cet effet de la réforme du chèque-service accueil ne devrait plus impacter l'inflation et le STATEC prévoit un retour à un taux d'inflation de l'ordre de 1,5% à 1,8% en 2019<sup>8</sup>, compte tenu des incertitudes liées à l'impact des différentes mesures annoncées dans l'accord de coalition, telles que la gratuité des maisons relais, la hausse des accises sur les produits pétroliers et la fixation à 3% de la TVA sur les produits hygiéniques.

Les prévisions pour 2020 restent, elles aussi, très incertaines en raison de l'impact potentiel des réformes annoncées par le gouvernement, dont notamment la gratuité des transports publics.

### **c) Finances publiques**

Tout comme en 2016, la situation financière de l'État s'est davantage redressée en 2017 que ne le prévoyait le budget voté. Le compte général de l'exercice 2017 a en effet été clôturé avec un excédent de 1.352,9 millions d'euros alors que le budget voté prévoyait un déficit de -850,9 millions d'euros. Cette amélioration résulte essentiellement de plus-values importantes en matière fiscale.

D'après la dernière situation budgétaire au 31 décembre 2018, le compte général de l'exercice 2018 devrait, à son tour, suivre la même tendance, au bénéfice d'un encaissement de recettes supérieur de 8% aux montants prévus au budget voté 2018 et de dépenses qui devraient être contenues dans les limites du budget prévu<sup>9</sup>.

\*

## **III. PROJET DE LOI RELATIF A LA PROGRAMMATION FINANCIERE PLURIANNUELLE POUR LA PERIODE 2018-2022**

### **1) Objectif à moyen terme**

Les lois de programmation financière pluriannuelle visent à définir pour l'année en cours et les quatre années suivantes les orientations financières des trois secteurs de l'administration publique: État, administrations locales et administrations de sécurité sociale.

Dans ce cadre, la mission principale de la loi de programmation pluriannuelle est de déterminer l'objectif budgétaire à moyen terme de l'administration publique (OMT) ainsi que la trajectoire d'ajustement permettant de l'atteindre.

Les objectifs nationaux à moyen terme découlent directement du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, approuvé au Luxembourg par la loi du 29 mars 2013. Ce traité définit la „*règle d'or*“ selon laquelle le solde structurel des administra-

<sup>8</sup> STATEC, Prévisions d'inflation: 1,7% pour 2019 et 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/prix/2019/02/20190215A/index.html>

<sup>9</sup> Communiqué – Les finances publiques en équilibre en 2018, Ministère des Finances, février 2019, [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2019/02-fevrier/01-gramegna-finances-2018.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2019/02-fevrier/01-gramegna-finances-2018.html)

tions publiques doit correspondre à l'objectif budgétaire à moyen terme propre à chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB aux prix du marché ou de 1% du PIB lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60%.

Au titre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022, le gouvernement maintient les objectifs budgétaires à moyen terme suivants:

- le maintien du solde structurel au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB pour les exercices 2018 et 2019, et
- la maîtrise de la dette publique, actuellement en trajectoire baissière, nettement au-dessous de 30% du PIB.

Le projet de loi prévoit en effet un solde structurel, effectif de +0,9% pour 2019, de +0,8% pour 2020 et jusqu'à +1,8% pour 2022.

En prévision de la prochaine actualisation de l'OMT pour la période 2020-2022, qui aura lieu dans le cadre de l'actualisation du Programme de stabilité et de croissance à transmettre en avril à la Commission européenne, le gouvernement propose par ailleurs de fixer d'ores et déjà l'OMT pour ladite période à +0,5% du PIB.

## 2) Soutenabilité à long terme des finances publiques

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 revient sur la question de la réforme du régime général d'assurance pension, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Il rappelle les conclusions du bilan actuariel de l'Inspection générale de la sécurité sociale sur la situation financière du régime présenté en décembre 2016, conclusions qui font état de la position confortable du régime général (avec des réserves qui atteignent 4,5 fois le montant des prestations annuelles) ainsi que de la nécessité de ne pas se reposer sur le niveau actuel et d'envisager en temps utile de nouveaux mécanismes correcteurs par la suite.

L'exposé des motifs mentionne aussi les travaux du groupe de travail mis en place en 2016 pour procéder à une évaluation de l'impact de la réforme en question. Sur ce point, la Chambre tient à rappeler que les chambres, professionnelles représentant les travailleurs au sein dudit groupe (Chambre des salariés et Chambre des fonctionnaires et employés publics) ont dû insister pour que le groupe de travail tienne compte de leurs propositions dans ses conclusions, à savoir: „dans le cadre de la digitalisation de notre économie, des changements potentiels au niveau de l'emploi et des gains potentiels en termes de productivité, la question du recours à des sources alternatives de financement du régime d'assurance pension pourrait être posée, régime qui ne devrait plus nécessairement se baser exclusivement sur la masse salariale et permettant de ce fait de dissocier le financement de l'assurance pension de la croissance de celle-ci“<sup>10</sup>.

Loin de s'interroger sur le bien-fondé des recommandations univoques européennes, le gouvernement se flatte des progrès accomplis en vue de repousser l'âge de départ à la retraite. Le gouvernement s'aligne ainsi, sans la remettre en cause, sur l'une des recommandations adressées par la Commission européenne au Luxembourg, qui fait partie d'objectifs intitulés fort ironiquement „Objectif stratégique 4: une Europe plus sociale – Mise en oeuvre du socle européen des droits sociaux“ et qui vise notamment à maintenir dans l'emploi ou prolonger l'employabilité, plus particulièrement des travailleurs âgés peu qualifiés. Si le fait d'offrir des possibilités de perfectionnement et de reconversion à ceux qui le souhaitent est évidemment essentiel, il faut noter que les travailleurs âgés les moins qualifiés ont, pour la plupart, occupé des postes de travail manuel difficile et sont dès lors susceptibles de disposer d'une espérance de vie réduite par rapport aux „travailleurs intellectuels“ (selon différentes études réalisées au niveau international notamment).

La Chambre estime donc que l'objectif du maintien dans l'emploi de ces personnes ne répond en aucun cas à une avancée sociale et doit être complètement remis en cause. Le socle européen des droits sociaux devrait, au contraire, favoriser le départ à la retraite anticipé, surtout des travailleurs les moins qualifiés, en tenant compte de critères de pénibilité du travail au cours de la carrière professionnelle. Lesdits travailleurs, dont les pensions sont particulièrement faibles (en raison de rémunérations relati-

<sup>10</sup> Rapport du groupe de travail pensions – 2018, Inspection générale de la sécurité sociale, <https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-etude-analyse/igss/rapport-du-groupe-de-travail-pensions/2018/rapport-du-groupe-de-travail-pensions.html>

vement faibles tout au long de leur carrière) et courtes (espérance de vie réduite à cause de la pénibilité du travail effectué), restent d'ailleurs souvent exclus de l'emploi en fin de carrière, non pas du fait de leur âge, mais en raison de la pénibilité des tâches qu'ils ont accomplies tout au long de leur carrière, tâches qu'un employeur préférera confier à un travailleur plus jeune.

La „*catégorie*“ des travailleurs très peu qualifiés „*coûte*“ ainsi relativement moins à la collectivité en matière de pensions que les travailleurs qualifiés, qui bénéficient de pensions plus élevées dont ils profiteront en moyenne plus longtemps. Par contre, maintenir des travailleurs moins qualifiés dans l'emploi de plus en plus tard pourrait au contraire augmenter le coût pour la collectivité en matière de santé et de dépendance, alors que le fait de les libérer du travail plus tôt permettrait de leur assurer une meilleure santé, plus longtemps et donc de réduire leurs besoins en matière de dépendance.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande dès lors de réorienter les objectifs stratégiques luxembourgeois et, par extension, européens de façon diamétralement opposée, en favorisant le départ anticipé des travailleurs au regard de critères objectifs de pénibilité du travail plutôt que de tenter de repousser artificiellement l'âge d'accès à la retraite, politique qui se solde le plus souvent par une prolongation des périodes d'„*assurance chômage*“ ou d'incapacités de travail, ce qui ne s'avère pas plus bénéfique à la société et ce qui engendre au contraire des coûts et la mobilisation de ressources auprès de l'administration dont le déploiement serait plus efficace et bénéfique s'il se concentrait sur les personnes qui font le choix de poursuivre leur activité plutôt que sur celles qui y sont contraintes.

En matière de bénévolat, différentes études montrent d'ailleurs que, lorsque le nombre d'heures d'activité professionnelle est élevé, au-delà de 65 ans, le désengagement s'explique essentiellement par les problèmes plus fréquents de fatigue physique liée à l'âge. Or, les personnes ne travaillant pas (y compris les retraités) sont particulièrement impliquées dans des activités bénévoles, même si elles ne sont pas intégrées dans le circuit économique<sup>11</sup>.

### 3) Digitalisation et équité fiscale

#### a) *Imposition de l'économie digitale*

La problématique de l'impact de la digitalisation de l'économie sur l'emploi et la répartition des gains de productivité questionne non seulement l'avenir du système général de pension, mais aussi l'avenir de l'ensemble des systèmes sociaux des États membres de l'Union européenne. Le creusement exponentiel des inégalités dû à une confiscation croissante des fruits de la croissance par les plus fortunés impose de mettre en place des mécanismes justes de partage des richesses pour freiner cet enrichissement indécemment.

L'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018-2023 comporte un programme très ambitieux en matière de digitalisation des administrations publiques et d'encadrement du développement futur du secteur économique de la digitalisation au Luxembourg. Fort heureusement, le gouvernement a également prévu d'agir en ce qui concerne l'imposition de l'économie digitale. Ainsi, l'accord de coalition énonce que le gouvernement se rallie à l'objectif d'une fiscalité équitable et efficace pour les entreprises actives dans le domaine du numérique.

Le gouvernement soutient non seulement l'initiative à long terme de l'Union européenne en matière de taxation digitale, mais également la mise en place d'une solution européenne transitoire, en attendant la mise en oeuvre de la solution à long terme au niveau de l'OCDE („*level playing field*“). Or, le désaccord récent entre les États membres de l'Union européenne en matière de taxation digitale a créé une nouvelle situation et il reste à savoir si le gouvernement luxembourgeois maintient sa volonté d'introduire un impôt digital. À côté du refus catégorique de certains États membres, la France s'apprête à introduire par exemple un impôt sur l'économie numérique, notamment sur la vente de publicité et la vente d'identités numériques et de clientèle.

<sup>11</sup> Le travail bénévole au Luxembourg 2001, LISER, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/autresacteurs/series-ceps/cahiers-ceps/2002/02-02-travail-benevole/index.html>

Dans un souci de répartition équitable et soutenable des fruits de la révolution digitale en cours, la Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient vivement le recours à des sources de financement alternatives des régimes de protection sociale, et notamment:

- à de nouvelles règles en matière d'imposition de l'économie numérique visant à taxer directement à la source l'ensemble des transactions effectuées par l'intermédiaire des canaux numériques et qui échappent actuellement à l'impôt;
- selon le même principe, à une taxation à la source généralisée de l'ensemble des transactions financières.

### **b) Tarif du barème d'imposition**

En termes d'équité, la réforme fiscale de 2017 n'a malheureusement pas modifié le tarif du barème d'imposition, ce qui explique en partie la manne des rentrées fiscales actuelles de la retenue d'impôt sur traitements et salaires et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Ce constat est d'ailleurs confirmé par le projet de budget sous avis, dont le chapitre traitant de l'évolution des recettes et des dépenses des administrations locales indique que les communes ont bénéficié et bénéficient à travers le Fonds de dotation globale des communes (FDGC), qui remplace le Fonds communal de dotation financière (FCDF) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, et à travers l'impôt commercial communal (ICC) „*de l'augmentation annuelle normale des recettes d'impôt sous l'effet de la progression de la masse imposable et en particulier de la non-adaptation, souvent décidée, du barème fiscal, de sorte qu'il est donc aussi normal qu'elles subissent les effets des allègements fiscaux*“.

Dans son avis n° A-2847 du 21 novembre 2016 sur le projet de loi portant mise en oeuvre de la réforme fiscale 2017, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait réitéré sa demande, en vue d'une politique fiscale durable et cohérente, „*de réactiver le mécanisme prévu à l'époque à l'article 125 LIR (abrogé depuis l'année d'imposition 2013) afin d'assurer à l'avenir une adaptation automatique du tarif de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie*“.

### **c) Revenu des collectivités versus traitements et salaires**

Au vu de l'évolution des montants des recettes inscrites au projet de budget au niveau des différents types d'impôt à collecter, il saute aux yeux que les recettes fiscales progressent à un rythme très soutenu et ce malgré les mesures prises à partir de 2017, année de l'entrée en vigueur de la dernière réforme fiscale.

La comparaison entre les montants du budget voté 2018 et les prévisions de recettes fiscales figurant au projet de budget 2019 montrent notamment que:

- les recettes en matière d'impôt sur le revenu des collectivités passent de 1.715 à 2.050 millions d'euros en 2019, avant de baisser à 2.000 millions en 2020;
- les recettes en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) passent de 734 à 810 millions d'euros en 2019, puis à 845 millions en 2020;
- les recettes en matière d'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) passent de 3.830 à 4.265 millions d'euros en 2019, puis à 4.765 millions en 2020;
- au niveau des impôts indirects, les recettes de TVA passent de 3.003 à 3.888 millions d'euros en 2019.

S'agissant d'estimations prudentes selon les propos du ministre des Finances, il est évident que la comparaison avec le budget voté de l'année précédente n'est pas concluante. La seule comparaison fiable serait celle avec les recettes fiscales effectivement collectées en 2018. Même si le compte provisoire de 2018 n'est pas encore disponible, les montants sont connus au niveau ministériel et ce sont ces montants, sans doute plus élevés, qui ont servi à l'estimation des recettes fiscales du projet de budget 2019. Ce constat est rassurant, car il est l'expression de la bonne santé des finances publiques luxembourgeoises et d'une économie nationale qui se porte bien.

Concernant les objectifs d'équité fiscale annoncés par le gouvernement, la Chambre tient à faire le point sur la répartition des contributions aux recettes fiscales de l'État. Rappelons que, techniquement, les RTS constituent une avance sur l'IRPP et que les contribuables personnes physiques perçoivent essentiellement des revenus provenant d'une occupation salariée ou de pensions ou rentes soumises à

des RTS. Il est donc pertinent de cumuler les montants provenant de l'IRPP et ceux provenant des RTS pour évaluer la contribution relative des personnes physiques aux recettes de l'État par rapport à celle des personnes morales.

Pour 2018, les personnes physiques devaient donc contribuer à hauteur de 4.564 millions d'euros aux recettes fiscales (contre 1.715 millions pour l'IRC), puis à hauteur de 5.075 millions d'euros en 2019 (IRC: 2.050 millions) et de 5.610 millions d'euros en 2020 (IRC: 2.000 millions). Il apparaît donc clairement que la part des recettes fiscales provenant des personnes physiques tend à augmenter au fil des réductions d'impôts accordées aux sociétés pour déplacer la charge fiscale des collectivités vers les particuliers.

Plutôt que de s'engager dans la voie d'une contribution équitable des acteurs économiques aux investissements supposés faire du Luxembourg un modèle de croissance qualitative, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 s'oriente donc de nouveau vers une répartition des efforts qui fait peser les coûts de la croissance essentiellement sur le travail, alors que l'ensemble des investissements d'avenir profiteront bien sûr, d'une part, aux citoyens, mais, d'autre part, également aux entreprises qui ont tout à gagner à disposer d'administrations efficaces, d'infrastructures de transport performantes, de logements de qualité (et en quantité suffisante) et d'un cadre de vie attractif pour attirer et conserver les travailleurs nécessaires à leur développement.

Rappelons qu'à l'image de l'ensemble des pays de l'OCDE, le taux d'impôt sur le revenu des collectivités au Luxembourg a chuté de 34% en 1990 (40,62% en taux nominal, compte tenu du taux IRC majoré et de l'ICC pour la ville de Luxembourg) à 18% en 2018 (26,01% en taux nominal)<sup>12</sup>. La part relative de l'IRC dans les recettes fiscales directes totales a ainsi diminué de 36% en 2000 à 27% en 2017.

Au regard de cette tendance mondiale à faire peser le poids de la croissance de plus en plus lourdement sur le travail, alors que, dans le même temps, tout un pan de l'économie échappe en grande partie à l'impôt et contribue relativement moins que les travailleurs à la transition énergétique et digitale dont il ne fait que tirer profit, la Chambre tient à marquer une nouvelle fois son soutien à toutes les initiatives visant à repenser l'assiette des finances publiques pour l'élargir aux flux financiers et numériques.

En matière de taxation, des transactions financières, la Chambre note que le projet de loi sur le budget de l'État pour l'exercice 2019 ne prévoit pas de modification du taux de la taxe d'abonnement. Or, face aux revendications actuelles du secteur financier et bancaire, il n'est pas exclu qu'un amendement au projet de loi voie le jour pour abolir ou diminuer ce taux sous le prétexte de la compétitivité.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, fidèle à sa revendication d'imposer le capital au même titre que le travail, fait remarquer qu'elle ne pourra en aucun cas approuver un tel amendement.

#### **4) Mutations du monde du travail et répartition de l'emploi**

Comme le rappelle le projet de budget sous avis, le changement des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale prévu par la Commission européenne aurait notamment pour conséquence que le pays du dernier emploi deviendrait responsable pour le paiement des indemnités de chômage des frontaliers, ce qui pourrait coûter, dès 2021, 60 millions d'euros supplémentaires par an à l'État luxembourgeois. Or, tous les observateurs s'accordent à dire que les mutations du monde du travail entraîneront des destructions massives d'emplois dans certains secteurs, partiellement compensées par des créations d'emplois dans d'autres secteurs de pointe.

Étant donné, d'une part, que les travailleurs exclus de l'emploi par la digitalisation ne disposent, par définition, pas des profils requis pour occuper les emplois créés par l'économie numérique et, d'autre part, que l'histoire nous a montré que les frontaliers sont, de fait, les premières victimes des licenciements en cas de crise, la révolution digitale pourrait avoir d'autant plus d'impact sur l'économie luxembourgeoise.

<sup>12</sup> Avis – Analyse des données fiscales 2018, Conseil économique et social, <https://ces.public.lu/fr/actualites/2018/assemblee-pleniere-22-novembre-2018.html>

Quelles que soient les mesures de formation continue qui pourront être mises en place, on ne transformera pas, en quelques décennies, tous les guichetiers en informaticiens ou tous les manutentionnaires en développeurs.

En dehors du choix de société à effectuer (souhaite-t-on à l'avenir faire ses courses dans des supermarchés déserts robotisés?), il est clairement établi que les fruits de la productivité, de même que l'emploi lui-même, sont répartis de façon de plus en plus inégalitaire. Les États devront donc impérativement trouver des solutions, à l'avenir, pour partager les ressources et le travail dans un monde fini qui ne pourra pas couvrir ses besoins par une croissance infinie.

Le défi du reclassement des chômeurs, résidents mais aussi frontaliers, devra absolument être traité par le Luxembourg par des mesures efficaces visant à atténuer le coût des destructions d'emplois. C'est dans cette optique de lutte contre le chômage de masse que nos voisins français avaient fait le choix, en 2000, de poursuivre la tendance générale de réduction du temps de travail qui a accompagné les gains de productivité dans toute l'Europe depuis l'ère industrielle.

La commission d'enquête française en charge de tirer le bilan de la réforme affirme que les mesures de réduction du temps de travail ont „*ainsi créé 350.000 emplois et ainsi contribué à réduire le chômage. Elles ont coûté, par an, 2 milliards d'euros aux entreprises et 2,5 milliards d'euros aux administrations publiques, soit un peu plus de 12.800 euros par emploi créé, à comparer avec l'indemnisation nette moyenne d'un chômeur qui s'élèverait à 12.744 euros par an en 2011. C'est la politique en faveur de l'emploi la plus efficace et la moins coûteuse qui ait été conduite depuis les années 1970*“.

La commission souligne ainsi la nécessité, dans le cadre de toute réforme visant à créer des emplois par une réduction générale du temps de travail, de mettre en place des mesures de soutien et d'exonération bien calibrées permettant de mutualiser et de répartir les coûts du partage du travail de façon équitable, c'est-à-dire sans diminuer les gains des travailleurs et sans transférer les coûts pour l'État vers les employeurs. La réduction du temps de travail pour tous, sans diminution des salaires mensuels, n'est en effet pas neutre économiquement et ne doit pas, pour être efficace et durable, s'accompagner d'une augmentation des cadences et d'une dégradation des conditions de travail. Elle doit correspondre à une adaptation, a posteriori, des temps de travail aux gains de productivité.

\*

#### **IV. PROJET DE LOI CONCERNANT LE BUDGET DES RECETTES ET DES DEPENSES DE L'ETAT POUR L'EXERCICE 2019**

##### **1) Perspectives budgétaires 2019**

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019 s'inscrit dans une perspective de continuité en accord avec les objectifs du programme gouvernemental.

Le gouvernement aspire ainsi à poursuivre „*un rythme d'investissement ambitieux pour améliorer encore les infrastructures et la qualité de vie*“, à „*continuer à accroître les recettes fiscales*“ sans augmenter la pression fiscale sur les entreprises, mais en attirant de nouveaux contribuables et en développant les activités et revenus des contribuables existants. Il affirme vouloir élaborer „*une politique fiscale prévisible et cohérente, répondant de manière appropriée aux réalités modernes et défis en matière de politique familiale, sociale, économique et écologique*“.

À noter que, suite aux recommandations de la Commission des finances et du budget et de la Commission de contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés, le projet de budget 2019 opère un rapprochement des concepts des finances publiques suivant la méthode SEC 2010 et suivant les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Le compte provisoire 2017 et le budget voté 2018 ne sont donc plus directement comparables au projet de budget 2019.

Le rapprochement des deux systèmes de comptabilisation a notamment comme effet d'augmenter les recettes budgétaires de 1.084 millions d'euros. En neutralisant les éléments de rapprochement entre les deux systèmes, le projet laisse apparaître que:

- le solde du projet de budget 2019 s'est nettement amélioré par rapport au solde du budget voté 2018, en passant de -925,8 millions à -815,2 millions;

- la croissance des recettes (+10,3%) est supérieure à la croissance des dépenses (+9,0%);
- le découvert passe à -815,2 millions d'euros en 2019, ce qui représente une détérioration de 10 millions d'euros par rapport à l'estimation figurant dans la loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021.

## 2) Secteur immobilier

### a) *Potentiel foncier destiné à l'habitat*

Le logement figure parmi les grandes priorités du gouvernement avec un budget en hausse de 6,8% en faveur des logements locatifs sociaux, des logements à coût modéré et de la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM).

Le projet de loi sous avis prévoit ainsi une dotation supplémentaire de 18,9 millions d'euros pour la participation aux frais d'acquisition, de construction et de rénovation pour le développement d'un habitat durable en faveur de la SNHBM ainsi que des sociétés de droit privé ayant conclu une convention en la matière avec l'État et différentes associations sans but lucratif et fondations.

Il apparaît toutefois que cette dotation soit compensée pour près de la moitié par la baisse des subventions relatives au programme d'aides au financement des infrastructures liées à l'augmentation substantielle du nombre d'habitants. Le projet sous avis prévoit en effet une réduction de 8,2 millions d'euros des crédits budgétaires alloués aux communes dans ce domaine par rapport au budget voté 2018 (soit un crédit de 23,9 millions d'euros en 2019 contre 32,1 millions en 2018, alors que le compte provisoire 2017 montre des dépenses à hauteur de 44,7 millions d'euros pour 2017).

Il faut ici rappeler que la dernière note de l'Observatoire de l'habitat<sup>13</sup> souligne que 72,5% des terrains constructibles disponibles au Luxembourg sont détenus par des particuliers et révèle que les 1.000 propriétaires particuliers détenant les surfaces disponibles pour l'habitat à la plus haute valeur détenaient à eux seuls un tiers (33,6%) de la valeur totale des terrains disponibles en 2016.

Dans le même temps, les dix sociétés privées détenant les surfaces disponibles à la plus haute valeur détenaient à elles seules, en valeur, 8,6% de la part totale des terrains disponibles en 2016.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le gouvernement entende „*poursuivre les efforts en matière de logements*“, l'accent du projet de budget de l'État pour l'exercice 2019 étant mis sur la promotion de mesures en vue d'un accès plus aisé au marché locatif. Cela dit, elle constate que des mesures concrètes et efficaces pour lutter contre la situation désastreuse sur le marché immobilier font défaut.

### b) *Réforme de l'impôt foncier*

Le gouvernement s'était déjà engagé, lors de la législature antérieure et comme l'ensemble des gouvernements précédents, à réformer l'impôt foncier afin de mobiliser les terrains constructibles disponibles et pour lutter à la fois contre la pénurie de logements et contre le renchérissement de l'immobilier. Chaque gouvernement a reculé face aux désaccords entourant les modalités de refonte.

Le gouvernement en fonction s'engage de nouveau dans la voie de réforme. En effet, selon l'accord de coalition, „*la réforme de l'impôt foncier, qui devra contrecarrer la spéculation foncière, sera reliée à la refonte des plans d'aménagement généraux (PAG) 'nouvelle génération'. Une tranche exonérée sur l'impôt foncier qui grève les biens immobiliers habités par leurs propriétaires sera introduite. La réforme de l'impôt foncier donnera l'occasion de remplacer et de simplifier le système de la taxe communale spécifique d'occupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles*“.

Dans son étude économique de 2015 sur le Luxembourg, l'OCDE proposait „*d'augmenter l'impôt foncier en actualisant la valeur des biens immobiliers retenue pour le calcul de l'impôt*“. Le FMI recommande lui aussi une augmentation de l'impôt foncier, tout comme la Commission européenne, qui mentionne que „*les taxes foncières récurrentes plus efficaces sont faibles et fondées sur des valeurs immobilières non actualisées*“ dans son rapport du 27 février 2019 pour le Luxembourg dans le cadre du semestre européen.

<sup>13</sup> Note n° 23 – Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016, Observatoire de l'habitat, Ministère du Logement, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/autresacteurs/series-ceps/noteobservatoirehabitat/2019/23-2019/index.html>

Néanmoins, une réforme de l'impôt foncier ne semble toujours pas être prévue pour 2019, puisque le gouvernement a déjà annoncé vouloir attendre, d'une part, la réforme de l'imposition individuelle et, d'autre part, que toutes les communes aient adapté leur plan d'aménagement général conformément à la loi relative à l'aménagement communal (mise en conformité pour laquelle elles disposent encore d'un délai, maintes fois prolongé, jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2019).

La Chambre tient à rappeler la nécessité de mettre enfin en oeuvre des mesures courageuses afin d'inverser la tendance actuelle au renchérissement de l'immobilier pour permettre à chacun de vivre dans des conditions décentes dans son propre pays plutôt que d'obliger tout un pan de la population luxembourgeoise à s'expatrier en raison de la concentration foncière entre les mains de quelques spéculateurs fortunés.

La rétention de terrains disponibles à la construction ou de biens immobiliers inoccupés à des fins de spéculation doit être contrecarrée par des mesures foncières encourageant la création de logements, la cession et/ou la mise en location des biens ou terrains en question. Les propriétaires occupant leur bien personnellement ne doivent toutefois pas être pénalisés.

### ***c) Révision du régime de la TVA-logement***

Comme déjà mentionné ci-avant, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le gouvernement entende poursuivre les efforts en matière de logement, tout en regrettant que des mesures concrètes et efficaces pour lutter contre la situation désastreuse sur le marché immobilier fassent défaut.

De l'avis de la Chambre, le régime de la TVA-logement doit impérativement être révisé dans ce cadre, le montant maximal récupérable de 50.000 euros étant largement insuffisant en raison du niveau toujours plus élevé des prix immobiliers au Luxembourg.

À ce sujet, la Chambre rappelle que, en 2002, le gouvernement Juncker-Polfer avait déjà constaté que l'offre de logements au Luxembourg ne pouvait plus satisfaire la demande et que, en raison de la flambée des prix, un grand nombre de ménages avaient de plus en plus de difficultés à trouver un logement approprié à un prix raisonnable. Pour y remédier, il avait alors lancé une réforme prévoyant toute une palette de mesures dans l'objectif de stimuler la création de logements et d'améliorer – entre autres à travers l'allocation d'aides individuelles – la solvabilité des ménages en vue d'accéder à la propriété immobilière.

Dans le cadre de cette réforme, le taux de TVA applicable aux travaux de construction et de rénovation de logements avait été réduit de 15 à 3%, la mesure concernant tant les logements à des fins d'habitation principale que ceux destinés à la location. Le montant cumulé de l'avantage fiscal résultant de l'application du taux super-réduit de 3% ne pouvait pas excéder 50.000 euros par logement créé ou rénové. Ce plafond de 50.000 euros a été relevé en 2008 à 60.000.

Malgré ces mesures louables, la situation sur le marché immobilier national ne s'était toutefois pas du tout améliorée, bien au contraire. La politique menée en matière de logement par les gouvernements successifs avait même contribué à aggraver la situation.

Ainsi, le gouvernement Juncker-Asselborn II avait d'abord décidé, dans le cadre d'un paquet de mesures d'austérité – qui était d'ailleurs totalement injustifié – de réduire le plafond précité et de le fixer de nouveau à 50.000 euros avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2013, de sorte que l'avantage résultant de l'application du taux super-réduit de la TVA-logement était depuis lors limité à un coût d'acquisition ou de construction de 416.666 euros sans TVA (au lieu des 500.000 euros en application du régime précédent).

Ensuite, la loi du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 a procédé au relèvement du taux normal de TVA de 15 à 17% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le taux super-réduit de 3% étant resté inchangé. Or, cette mesure décidée par le gouvernement Bettel-Schneider a engendré mécaniquement une réduction de près de 60.000 euros du plafond au-delà duquel le taux normal est appliqué aux prix de vente des logements.

En effet, comme déjà évoqué ci-avant, l'acquéreur d'un logement bénéficiait auparavant d'un taux de TVA super-réduit de 3% par logement créé ou rénové, jusqu'à concurrence d'un montant de 50.000 euros (par logement). Ce plafond de 50.000 euros étant calculé en prenant la différence entre le taux normal et le taux super-réduit de la TVA-logement (15% - 3% = 12%), l'avantage était applicable jusqu'à concurrence d'un prix de vente (hors TVA) de 416.666 euros (12% de 416.666 euros =

50.000 euros). Avec l'augmentation du taux normal de TVA de 15 à 17% – le taux permettant de déterminer le montant du plafond auquel est applicable le taux avantageux de TVA étant donc de 14% (17% - 3% = 14%) – la mesure n'est désormais applicable que jusqu'à concurrence d'un prix de vente du logement de 357.142 euros (14% de 357.142 euros = 50.000 euros). Au-delà de ce plafond, le taux normal de 17% est appliqué.

Les coûts d'acquisition ou de construction de logements auxquels l'avantage fiscal résultant de l'application du taux super-réduit de 3% est applicable ont donc diminué de 500.000 (plafond avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013) à 357.142 euros, ce qui correspond à -28,6%.

Si, de 2002 à 2013, un montant de 15.000 euros de TVA a dû être payé pour l'acquisition d'un logement ayant un prix de vente de 500.000 euros (hors TVA), un montant de 25.000 euros de TVA a été prélevé sur le même prix de vente à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les coûts de TVA s'élèvent à 35.000 euros. Les frais de TVA ont donc plus que doublé depuis 2002.

S'y ajoute que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le taux super-réduit de 3% n'est plus applicable à l'acquisition et à la construction de logements destinés à la location, le taux normal de 17% y étant en effet appliqué.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que cette hausse de la TVA-logement de +14% pour les logements locatifs, prévue par la loi précitée du 19 décembre 2014, est une mesure contre-productive qui a un impact social et économique négatif non négligeable touchant non seulement le secteur de la construction, le marché du travail et les investissements dans l'immobilier au sens large, mais également et surtout les plus démunis de la société (qui se retrouvent en général parmi les locataires).

Toutes les mesures d'austérité susvisées décidées par les gouvernements successifs s'inscrivent dans le cadre d'une politique de démantèlement social et portent atteinte à un nombre croissant de la population, surtout aux ménages à revenu modeste pour lesquels l'acquisition d'un logement décent est devenue financièrement inabordable.

Le problème fondamental de la situation actuelle sur le marché immobilier est dû à la flambée des prix au cours des années passées. En effet, les coûts d'acquisition et de construction de logements (sans considérer la hausse parallèle des prix des terrains à construire) ont augmenté de 40% depuis l'introduction, en 2002, de l'application du taux super-réduit de TVA aux travaux de construction et de rénovation. Ladite mesure fiscale n'a toutefois jamais été adaptée à l'évolution des prix immobiliers, alors même que l'indice des prix de la construction a évolué de 566,49 en 2002 à 793,02 en 2018<sup>14</sup>.

Pour tenir compte de cette évolution, le montant maximal des coûts d'acquisition ou de construction de logements auxquels l'avantage fiscal résultant de la mise en oeuvre du taux super-réduit de 3% est applicable devrait être augmenté à 700.000 euros (alors qu'il a toutefois été réduit à 357.142 euros en 2015). Le taux permettant de déterminer le montant récupérable auquel est applicable le taux super-réduit de la TVA-logement étant de 14% (17% - 3% = 14%), ce montant – qui, pour rappel, est actuellement plafonné à 50.000 euros par logement – devrait alors être relevé à 98.000 euros afin de couvrir un coût de 700.000 euros.

À noter que la décision de procéder à ces redressements ne constituerait aucunement une faveur, mais elle aurait uniquement pour effet de compenser l'évolution des prix immobiliers depuis 2002 et de rétablir les mesures introduites à l'époque pour y remédier. L'accord de coalition énonce d'ailleurs que „l'opportunité d'un rehaussement du montant maximum pour lequel le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) super-réduit de 3% est applicable en matière de logement sera étudiée“.

Au vu de toutes les observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA-logement de 50.000 euros devrait au moins être doublé, cela pour tous les travaux de construction et de rénovation de logements à des fins d'habitation principale ou destinés à la location. Une telle mesure aurait pour conséquence de favoriser tant l'accès à la propriété que la rénovation de logements existants et de contribuer ainsi à remédier à la situation désastreuse sur le marché immobilier national.

<sup>14</sup> STATEC, Indices des prix de la construction,

<https://statistiques.public.lu/stat/ReportFolders/ReportFolder.aspx?MainTheme=4&Fldr-Name=4&RFPPath=36>

**d) Accès à la propriété immobilière:  
épargne-logement et droits d'enregistrement**

À l'occasion de la réforme fiscale 2017, les dispositions relatives à la déductibilité des cotisations versées dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement ont été modifiées en faveur des jeunes contribuables. En effet, les montants maxima des cotisations fiscalement déductibles en vertu d'un contrat d'épargne-logement ont été doublés de 672 à 1.344 euros pour les contribuables jusqu'à l'âge de quarante ans accomplis. Or, il s'avère que, de nos jours, les jeunes gens se trouvent souvent dans des situations pouvant sérieusement retarder l'entrée dans la vie professionnelle (par exemple du fait de suivre des études universitaires). Il s'ensuit qu'un jeune qui commence à travailler à trente ans par exemple ne profitera que dix ans de la mesure du doublement des montants maxima déductibles. A cela s'ajoute que l'évolution faramineuse des prix des logements de quelque 6% par an requiert des montants de crédit hypothécaire plus élevés et surtout des durées de crédit dépassant largement l'âge de quarante ans du contribuable.

Afin de tenir compte de ces circonstances, et dans un souci d'égalité de traitement, la Chambre demande de supprimer la limite d'âge pour le doublement des montants maxima des cotisations déductibles en vertu d'un contrat d'épargne-logement, sinon d'accorder ledit doublement au moins jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite (soixante-cinq ans). Une telle adaptation est d'autant plus justifiée que, depuis la réforme fiscale 2017, tout risque d'abus en la matière est écarté, étant donné que les montants accumulés de l'épargne-logement doivent obligatoirement être investis dans le logement personnel ou versés sur le crédit hypothécaire du contribuable.

Dans le contexte des aides au logement, l'accord de coalition mentionne par ailleurs que „*l'opportunité d'augmenter le crédit d'impôt de 20.000 € par personne concernant les droits d'enregistrement pour une première acquisition immobilière ('Bëllegen Akt') en fonction du nombre d'enfants faisant partie du ménage sera également analysée*“.

Une telle mesure pourrait trouver l'accord de la Chambre, à condition que des mécanismes de restitution des droits perçus au titre des enfants nés ou adoptés postérieurement à l'acquisition, tant que le bien immobilier est occupé par le ménage, soient le cas échéant prévus, ceci afin d'éviter une distorsion entre un ménage qui continuerait à occuper son bien, alors que sa famille s'agrandit, et un ménage qui céderait son bien après deux ans d'occupation et qui pourrait bénéficier d'un nouveau crédit d'impôt au titre des enfants qui n'étaient pas encore nés lors de l'acquisition précédente.

**e) Accès à la location**

Le projet de loi sous avis prévoit notamment une augmentation des crédits budgétaires pour l'aide au financement de la garantie locative de 45.000 euros en 2018 à 320.000 euros pour l'exercice 2019, destinée à „*assouplir les critères d'attribution de l'aide au financement d'une garantie locative*“ afin de faciliter l'accès à la location à un plus grand nombre de ménages.

Le gouvernement envisage en effet de rehausser le plafond de revenu pour l'accès au financement d'une garantie locative et de réduire la période de référence pour laquelle les preuves matérielles d'un revenu régulier doivent être fournies.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ce sujet à son avis n° A-3064 du 17 mai 2018 sur le projet de loi n° 7258 portant réforme des aides individuelles au logement, avis dans lequel elle avait rappelé la nécessité de mener une analyse préalable approfondie sur le fonctionnement du marché du logement et les besoins réels afin de pouvoir définir une „*politique du logement cohérente basée sur une stratégie à long terme*“.

En l'absence d'indications sur le nombre de bénéficiaires effectifs et les montants accordés jusqu'ici, la Chambre ne saurait par ailleurs évaluer la pertinence des crédits prévus. La garantie locative constituant seulement une avance de l'État limitée à trois ans au maximum dans l'attente de la constitution par le locataire de la garantie exigée par le bailleur, les crédits alloués ne constituent pas une dépense au sens propre, mais un investissement à caractère social amené à fluctuer au fil des remboursements sans représenter un coût réel au sens comptable du terme pour le budget de l'État. La Chambre s'étonne donc de ne pas trouver de justifications chiffrées quant aux montants alloués et elle s'interroge sur la pertinence des crédits annoncés, qui constituent par essence des crédits non limitatifs et sans distinction d'exercice, n'impactant pas réellement le budget de l'État à terme.

### **f) Spéculation immobilière défiscalisée**

À l'heure actuelle, tout investisseur peut faire ses choux gras dans le secteur immobilier au Luxembourg, que ce soit sur le marché des immeubles de bureaux ou sur celui des immeubles destinés au logement. Mais que faut-il entendre par la phrase suivante inscrite dans l'accord de coalition: „*le gouvernement veillera à contrecarrer les abus issus de l'utilisation du régime fiscal applicable aux SICAV-FIS dans le secteur immobilier au Luxembourg*“?

Depuis 2007, la loi sur les fonds d'investissement spécialisés (FIS) – complétée par la circulaire du directeur des contributions L.G. - A. n° 61 du 8 décembre 2017 – permet notamment aux investisseurs avertis, en „*plaçant leurs terrains ou immeubles dans le compartiment d'une SICAV*“, de bénéficier d'une défiscalisation totale des plus-values sur leurs transactions immobilières, à condition de détenir seulement 10% ou moins du capital total de la SICAV.

L'exemple le plus actuel et frappant en la matière est certainement le projet immobilier au „*Ban de Gasperich*“ à Luxembourg-Ville.

La Chambre suivra avec intérêt les initiatives du gouvernement visant à contrecarrer les abus permis depuis plus de dix ans par le régime fiscal des fonds immobiliers luxembourgeois.

## **3) Environnement et climat**

### **a) Investissements environnementaux et climatiques**

Lors de la présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2019 à la Chambre des députés, le ministre des Finances insista sur une augmentation du budget dédié à l'environnement de l'ordre de 50% à l'horizon 2022 (de 455 millions d'euros en 2018 à 710 millions d'euros en 2022), „*si l'on prend l'ensemble des investissements dans le domaine de l'environnement et du climat*“.

Environ 20% de l'ensemble des investissements de l'État en 2019 seraient ainsi consacrés à la protection de l'environnement et du climat. Cette proportion atteindrait 23,32% en 2022.

En l'absence d'indications détaillées quant aux chiffres annoncés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suppose qu'ils se réfèrent à une agrégation de divers budgets de différents ministères ou fonds spéciaux en relation avec la transition énergétique. Quoi qu'il en soit, l'investissement le plus efficace en faveur du climat et de l'environnement reste l'énergie qu'on ne consomme pas. Sur les traces des concepts de „*bioéconomie*“, de „*blue economy*“ et d'„*économie circulaire*“, le Luxembourg dispose de tous les atouts nécessaires pour se positionner en tant qu'État-modèle de l'efficacité énergétique et de la responsabilité sociale et environnementale.

La bioéconomie<sup>15</sup> est un modèle économique qui fonde l'ensemble des relations économiques, sociales, humaines et scientifiques sur les mécanismes du vivant. Elle vise à passer d'un modèle de surexploitation du vivant à un modèle d'observation du vivant en tant que source d'inspiration afin de reproduire un „*vivre ensemble*“ équilibré et durable à l'image de la nature. La bioéconomie consiste donc à concevoir le monde par analogie avec le vivant pour sortir de la dépendance des énergies fossiles et en privilégiant des modèles de consommation sobres en ressources, basés sur les énergies renouvelables et le „*zéro carbone*“.

La „*blue economy*“ a, quant à elle, pour objet de dépasser les concepts d'économie verte et d'économie circulaire visant à moins polluer pour ne plus polluer du tout. Elle exige une reconception des modèles de production en amont visant à éliminer totalement la production de déchets.

Ces nouveaux modèles économiques requièrent néanmoins une volonté politique ferme en faveur d'un projet de société clair et cohérent qui place le respect de l'environnement et de la vie au cœur de l'ensemble des décisions socioéconomiques.

### **b) Entre bonne volonté et réalité**

La politique annoncée par le gouvernement en matière d'efficacité énergétique et de décarbonisation vise à dépasser l'ambition climatique se dégageant de l'Accord de Paris et qui est d'atteindre l'objectif de „*zéro émission*“ en 2050 et le passage à 100% d'énergies renouvelables le plus vite possible.

<sup>15</sup> Bioéconomie et solidarisme: d'un monde libéral à un monde libéré, Marie Martin-Pécheux, Réédition Copali, Paris, 2018

Le projet de budget sous avis souligne ainsi la vocation du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire de „*coordonner les différentes initiatives en matière de politique énergétique, d'assurer la transition vers les énergies renouvelables et d'accompagner l'économie luxembourgeoise vers un modèle durable à zéro émission de gaz à effet de serre*“. Il rappelle les principaux axes d'intervention identifiés à travers le processus RIFKIN de la Troisième Révolution industrielle, à savoir: les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et l'approvisionnement sûr et durable, le tout à l'intérieur d'une économie circulaire respectueuse des écosystèmes.

Il affirme par ailleurs la volonté du gouvernement d'être encore plus ambitieux pour le nouveau plan national en matière d'énergie et de climat (PNEC) à l'horizon 2030, qu'il doit soumettre à la Commission européenne pour fin 2019.

Les objectifs actuels visent notamment à atteindre, en 2020:

- 11% d'énergie renouvelable;
- 20% d'efficacité énergétique des bâtiments.

Pour ce faire, le gouvernement annonce l'introduction, en 2019, d'un „*standard de bâtiment à consommation d'énergie quasi nulle pour les bâtiments fonctionnels*“.

Il souligne par ailleurs le rôle crucial du groupement d'intérêt économique „*My Energy*“, agence nationale pour une transition énergétique durable, „*en tant qu'interlocuteur central pour la mise en place de la politique énergétique*“ et annonce une augmentation graduelle de la dotation budgétaire des départements de l'Énergie, de l'Environnement et du Logement de 2,83 millions d'euros en 2019 à 3,95 millions d'euros en 2022.

Au vu des voix discordantes au sein du gouvernement quant aux choix stratégiques de développement économique du pays – un ministère octroyant des autorisations d'établissement en faveur d'usines dont les besoins en ressources naturelles dépassent les capacités du territoire national, tandis qu'un autre ministère tente de tirer la sonnette d'alarme – la Chambre ne peut que s'interroger sur la volonté de la coalition gouvernementale de s'accorder sur des objectifs cohérents et socialement bénéfiques sur le long terme.

### c) *Electromobilité*

Dans son avis n° A-3009 du 13 novembre 2017 sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2018, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait invité le gouvernement à réinstaurer des mesures de soutien à l'électromobilité via des primes en capital (plutôt que par des abattements de revenu), sur le modèle de la prime CAR-e qu'il avait supprimée en 2015. La Chambre approuve que le règlement grand-ducal<sup>16</sup> visant à réintroduire un régime de primes de maximum 5.000 euros pour véhicules à zéro ou à faibles émissions ait été publié récemment.

Le gouvernement s'est par ailleurs engagé à encadrer la finalisation du déploiement des bornes du réseau de charge public „*Chargy*“, qui passeront à 800 en 2020. Sur ce point, la Chambre tient à rappeler la nécessité, pour que l'électromobilité soit véritablement un choix respectueux de l'environnement, de tenir également compte de l'empreinte carbone et de l'impact social de la fabrication des véhicules électriques: l'extraction et le raffinage des métaux composant les batteries (néodyme, cobalt, graphite, lithium), leur assemblage et leur recyclage ont un coût social (cf. travail des enfants) et environnemental non négligeable. De même, il est important de noter que 40% à 48% des émissions de particules fines PM10 du secteur du transport routier sont dues à l'abrasion des freins et des pneus ainsi qu'à l'érosion des revêtements routiers, de sorte que les véhicules électriques produisent, eux aussi, des particules fines.

Il est donc indispensable d'accompagner les efforts de soutien à l'électromobilité d'investissements conséquents en faveur de la recherche pour impérativement trouver des solutions durables à l'impact environnemental de la fabrication des véhicules dits „*propres*“.

Cela dit, le développement d'un réseau de transports en commun efficient semble rester la solution la plus responsable d'un point de vue environnemental.

<sup>16</sup> Règlement grand-ducal du 7 mars 2019 portant introduction d'une aide financière pour la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO<sub>2</sub>

#### **d) Transports publics**

Toujours dans une optique de continuité, le projet de budget 2019 consacre une part significative des crédits aux travaux d'élargissement, de rationalisation et de modernisation du réseau de transports publics (réseau ferré, tramway, bus, mobilité douce, mobilité alternative).

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que soutenir les ambitions du gouvernement sur le long terme, elle regrette qu'aucune mesure transitoire à court terme ne soit prise pour faciliter et fluidifier la circulation des transports en commun et sécuriser la mobilité douce (voies de bus prioritaires de bout en bout, pistes cyclables protégées, voies de circulation à sens unique, etc.). En attendant la fin des grands travaux d'infrastructure en cours, certains aménagements peu coûteux pourraient permettre de rendre sans délai les transports en commun et la mobilité douce plus rapides et plus fiables.

Ainsi, au lieu d'envisager des sanctions à l'encontre des automobilistes, le gouvernement devrait prendre des mesures pour augmenter l'attractivité des transports en commun. Le succès de la voiture personnelle au Luxembourg ne résulte pas d'un coût des transports en commun qui serait trop élevé, mais bien de leur manque d'efficacité. Quiconque met plus de temps à rejoindre son lieu de travail en transport en commun qu'en voiture, malgré une circulation saturée, préférera certainement utiliser son véhicule plutôt que se lancer dans un parcours à durée indéterminée „agrémenté“ de diverses correspondances aux horaires parfaitement incertains.

Avant d'envisager d'éventuelles sanctions à l'usage de l'automobile, le gouvernement doit donc veiller à mettre en place des conditions de déplacement alternatives qui sont efficaces, rapides et attractives.

#### **e) Accises sur les carburants**

Dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique, le projet de budget 2019 prévoit une augmentation des accises sur les carburants de l'ordre d'un cent par litre d'essence et de deux cents par litre de gasoil. Le projet de règlement grand-ducal précisant cette augmentation est joint au projet de budget.

Cette mesure peut être considérée comme minimaliste, aussi bien du point de vue écologique que du point de vue budgétaire. Par cette mesure, le „tourisme à la pompe“ et les détours des poids lourds pour „faire le plein“ au Luxembourg ne seront guère affectés et la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> au sens de l'Accord de Paris de 2015 (COP21) ne sera pas réalisable.

Si, en revanche, cette augmentation minimale des accises n'est que le premier pas de toute une série d'augmentations futures des accises, une telle mesure pourrait avoir des conséquences sur la vente de carburants et donc également sur les recettes budgétaires et sur le comportement des consommateurs. Elle devrait, dans ce cas, impérativement être précédée de mesures compensatoires visant à soutenir le développement de l'électromobilité, de la mobilité douce et des transports publics accessibles à tous, sans pour autant défavoriser les personnes se trouvant dans l'impossibilité de renoncer à leur voiture personnelle.

#### **f) Investissements publics**

Dans le projet de budget pour l'année 2019, les investissements record dans les infrastructures publiques s'inscrivent dans une logique de continuité en ce qui concerne les projets entamés, mais aussi dans le développement futur, en tenant compte des perspectives de croissance économique et démographique du pays. Cela est notamment vrai en ce qui concerne les infrastructures de transports publics et ferroviaires.

Malheureusement, une grande partie des investissements s'apparente plutôt à du rattrapage de retards accumulés au cours de plusieurs décennies qu'à du vrai progrès. Dans ce contexte, la question de l'endettement public se pose évidemment. Comme il ne s'agit pas de dépenses courantes, mais d'investissements à long terme réalisés pour les générations futures, un éventuel financement à crédit serait à juste titre supporté par les utilisateurs de ces nouvelles infrastructures.

Le projet de budget ne prévoit pas d'emprunt nouveau pour 2019, de sorte que l'endettement public reste stable et diminue même en termes de pour cent du PIB de 21,4 en 2018 à 20,2 en 2019. Toutefois, le gouvernement a prévu l'„autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme“, en l'occurrence pour pouvoir émettre en cas de besoin un ou plusieurs emprunts nouveaux pour un montant total allant, le cas échéant, jusqu'à 1.000 millions d'euros.

Comme elle l'a déjà soulevé à maintes reprises dans d'autres avis, la Chambre estime que l'État devrait favoriser le recours aux emprunts obligataires en mobilisant l'épargne populaire. Plutôt que de soutenir davantage les marchés financiers, l'État devrait ainsi recourir en priorité à des emprunts obligataires ouverts aux investisseurs particuliers pour leur permettre de placer leur épargne dans des titres fiables qui contribueront à financer les investissements publics moyennant à la fois un rendement intéressant pour les obligataires et un coût réduit pour l'État.

#### **4) Une conception singulière de l'équité fiscale**

##### **a) Impôt sur le revenu des collectivités**

Le projet de budget de l'État 2019 fait figure de budget de transition entre la réforme fiscale 2017 et la réforme fiscale annoncée dans l'accord de coalition, qui devrait entériner l'individualisation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Pourtant, le projet de budget sous avis contient des innovations qui, en règle générale, se font à l'occasion d'une réforme fiscale, comme par exemple la nouvelle réduction de 1 point de pourcentage de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), une mesure qui revêt d'autant plus d'importance qu'il y a déjà eu une réduction de 21% à 19% en 2017, puis à 18% en 2018 (qui n'a pas encore livré tous ses effets sur les recettes de l'État).

L'élargissement de la tranche de revenu à laquelle s'appliquera le taux minimal de l'IRC (15%) de 25.000 à 175.000 euros constitue, pour sa part, un signal en faveur des petites et moyennes entreprises commerciales et artisanales établies sous forme de société commerciale. Il s'agit d'une mesure louable en faveur de contribuables généralement très dynamiques en termes de croissance et d'emploi.

Or, il saute aux yeux que le gouvernement ne réduit pas le taux de 15% (surtout pour les petites entreprises), qui reste donc relativement élevé par comparaison avec le taux normal de l'IRC fixé à 17% à partir de 2019. Le gouvernement ne revient pas non plus sur l'impôt sur la fortune minimum à charge des collectivités, mis en place en 2016 en remplacement de l'IRC minimum établi en 2011 et qui permet de continuer à taxer l'ensemble des petites entreprises, en grande majorité des entreprises artisanales ou commerciales nettement créatrices d'emploi, même si elles ne génèrent aucun ou peu de bénéfice.

À l'heure de faire des choix qui devraient favoriser un développement harmonieux, durable, local et socialement responsable du tissu économique luxembourgeois, le gouvernement rate ici une nouvelle occasion de marquer son soutien aux petits artisans et commerçants locaux ainsi qu'aux initiatives citoyennes spontanées collaboratives ou coopératives qui s'attirent de plus en plus la sympathie des consommateurs grâce à leur capacité à maintenir ou à reconstituer du lien social en comblant les failles d'un système capitaliste trop individualiste.

##### **b) Impôt sur le revenu des personnes physiques**

###### *„Crédit d'impôt salaire social minimum“*

La seconde mesure qui devrait se retrouver plutôt dans le cadre d'une réforme fiscale que dans un projet de budget est l'introduction du „*crédit d'impôt salaire social minimum*“ (CISSM), accordé de manière socialement sélective à quelque 60.000 salariés touchant des salaires mensuels entre 1.500 et 3.000 euros. Sans vouloir critiquer l'augmentation nette de 100 euros du salaire social minimum, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de constater que le patronat se tient largement indemne de cette décision politique qui est finalement financée pour deux tiers par le budget de l'État moyennant le nouveau CISSM.

En outre, la Chambre met en garde contre la mise en place d'un système d'attribution distinctive de crédits d'impôt, se justifiant certes du point de vue social, mais entraînant des complications administratives.

###### *Classe d'impôt 1a*

Le gouvernement ne se hâte pas de résoudre le problème des familles monoparentales et des veuves/veufs classés en classe d'impôt 1a. Il n'entend pas entamer une solution rapide dès l'année 2019 en

faveur d'une catégorie de contribuables qui subit actuellement une progression très soutenue du barème dès les tranches de revenu situées entre 25.000 et 50.000 euros. L'affirmation reprise dans l'accord de coalition relative à l'introduction „d'un barème d'impôt unique nouveau“ ne résout pas les problèmes actuels des contribuables concernés.

Le gouvernement aurait été bien avisé de prendre sans délai des mesures transitoires visant par exemple à supprimer les plafonds de revenus et d'aliments injustes d'attribution du crédit d'impôt monoparental (CIM) ainsi qu'à augmenter de façon conséquente le montant du CIM (qui est actuellement si minime que son montant annuel couvre à peine un mois du surplus fiscal assumé par la classe d'impôt la par rapport à la classe 2).

#### *Frais de déplacement*

L'accord de coalition annonce une réforme des frais de déplacement forfaitaires actuellement déductibles de l'impôt sur le revenu. Même si le gouvernement assure que ladite réforme tiendra compte, entre autres, des besoins spécifiques de personnes travaillant en dehors des heures de service, il est prévisible que le maximum de 26 unités d'éloignement correspondant à un montant total déductible de 2.574 euros par an ne survivra pas entièrement à la réforme fiscale annoncée. Les salariés travaillant de manière irrégulière, de même que ceux habitant des zones desservies de manière insuffisante par les transports en commun, seront d'autant plus défavorisés qu'ils ne pourront profiter de la gratuité future de ceux-ci.

#### **c) Taux de TVA**

La Chambre ne peut qu'approuver les objectifs du projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1991 déterminant les limites et les conditions d'application des taux réduit, super-réduit et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée, projet qui vise à élargir l'application du taux super-réduit de 3% aux produits d'hygiène féminine, aux livres électroniques, à la presse en ligne et aux publications électroniques ainsi que l'application du taux réduit de 8% aux produits phytosanitaires autorisés par la réglementation européenne relative à la production agricole biologique.

Elle tient toutefois à appeler le gouvernement à la vigilance quant à la répercussion effective de l'application future du taux super-réduit de 3% sur les produits d'hygiène (féminine). Cette mesure pourrait en effet s'avérer n'être qu'un leurre, étant donné que le „prix de vente recommandé“ par les fournisseurs (internationaux) de ces produits est identique pour tous les pays, concurrence déloyale oblige.

Il s'ensuit que le commerce de détail pourrait appliquer le prix recommandé et empocher la différence de TVA accordée par l'État. Faut-il citer dans ce contexte l'exemple légendaire des chaussures pour enfants où la TVA réduite ne se répercute guère sur le prix de vente final en magasin? Souvent, la grande distribution dans les régions limitrophes du Luxembourg applique même des prix de vente encore plus bas, malgré un taux de TVA plus élevé dans les pays voisins.

Du point de vue du contrôle de l'application effective des taux réduits de TVA, il y a également le risque qu'une grande partie des produits du „rayon hygiénique“ passent dorénavant pour des produits à taux de TVA super-réduit.

\*

## **V. CONCLUSION**

Malgré une dégradation du contexte extérieur, la confiance reste élevée au Luxembourg.

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2019 – dont les lignes directrices sont la „cohésion sociale“, l'„équité“, la „compétitivité“ et la „durabilité“ – s'inscrit dans le cadre de la continuité des politiques et projets lancés par le gouvernement précédent, les axes prioritaires des investissements publics concernant notamment le logement, la digitalisation de l'économie, la protection de l'environnement, les transports publics ainsi que la fiscalité. Le projet de budget en question étant le premier du gouvernement en fonction, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'est principalement

attachée à commenter les grandes orientations politiques dans les domaines précités, qui devraient marquer les cinq prochaines années.

Si la Chambre approuve les investissements importants qui seront réalisés dans tous ces domaines et qui sont indispensables pour les besoins futurs du Grand-Duché de Luxembourg, elle regrette qu'une grande partie de ces investissements semblent s'apparenter plutôt à du rattrapage de retards accumulés, surtout au cours des dernières années. De plus, la Chambre déplore que des mesures concrètes et fondamentales fassent souvent et toujours défaut.

Il en est ainsi par exemple dans le domaine de la fiscalité. Le projet de budget prévoit quelques mesures fiscales, certes louables, qui sont censées s'inscrire dans le cadre de l'objectif d'une fiscalité équitable, mais le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 fait toujours peser les coûts de la croissance essentiellement sur le travail (pour rappel: les mesures les plus coûteuses pour le budget de l'État, et qui ponctionnent celui-ci de quelque 50 millions d'euros à partir de 2020, sont l'abaissement de l'impôt sur le revenu des collectivités et l'élargissement de la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux minimal de cet impôt). Par ailleurs, le gouvernement n'apporte toujours pas de réponse au problème du traitement fiscal injuste des familles monoparentales et des veuves/veufs placés dans la classe d'impôt 1a.

En matière de logement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que le gouvernement n'ait toujours pas prévu de mesure efficace et concrète pour lutter contre la situation désastreuse sur le marché immobilier, comme, par exemple l'augmentation de l'impôt foncier ou le doublement du plafond d'application du taux super-réduit de la TVA-logement de 50.000 euros.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, notamment en matière de transports, la Chambre rappelle qu'il ne suffit pas de vouloir atteindre, voire dépasser les objectifs dictés au niveau international, mais il faudra d'abord veiller à mettre en place des moyens de déplacement alternatifs, efficaces et attractifs. Or, à court terme, de tels moyens font malheureusement défaut.

Tout cela dit, la Chambre suivra de près les prochaines initiatives du gouvernement dans tous les domaines précités (surtout dans ceux du logement et de la fiscalité), en espérant que les réformes à venir s'inscriront dans le cadre d'une croissance équitable et durable au service des générations futures.

\*

Sous la réserve de toutes les remarques qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de lois et de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 4 avril 2019.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
R. WOLFF

