

**N° 7500<sup>10</sup>**

**N° 7501<sup>6</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

---

**PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2020 et modifiant :**

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**
- 2° la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise ;**
- 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 4° la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;**
- 5° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
- 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embau-chage de chômeurs ;**
- 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant**
  - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;**
  - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;**
  - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 8° la loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée ;**
- 9° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'ac-cise et les taxes assimilés sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 10° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 ;**
- 11° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traite-ments et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 12° la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**
- 13° la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administra-tion de l'enregistrement, des domaines et de la TVA**

# PROJET DE LOI

relatif à la programmation financière pluriannuelle  
pour la période 2019-2023

\* \* \*

## AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(25.11.2019)

### SOMMAIRE

	<i>Page</i>
<b>I. Contexte économique</b>	<b>3</b>
1) Perspectives économiques internationales	3
2) Perspectives économiques européennes	3
3) Perspectives économiques nationales	4
a) Une croissance luxembourgeoise à contre-courant	4
b) Emploi	4
c) Inflation	4
d) Finances publiques	4
<b>II. Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023</b>	<b>5</b>
1) Objectif à moyen terme	5
2) Soutenabilité à long terme des finances publiques	5
3) Trajectoire des recettes et dépenses des administrations publiques	6
<b>III. Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'état pour l'exercice 2020</b>	<b>7</b>
1) Perspectives budgétaires 2020	7
2) Croissance ou qualité de vie?	8
a) Rester ce que nous sommes	8
b) Mesurer les dangers des taux d'intérêt négatifs	10
c) Adapter les ressources humaines auprès des services publics aux besoins de la population	11
3) À quand la réforme fiscale?	13
a) Alléger la charge fiscale des personnes physiques	13
b) Adapter le barème de l'impôt à l'évolution du coût de la vie	14
c) Abolir la classe d'impôt 1a	14
4) Comment relever le défi du logement?	15
a) Corriger les travers de la fiscalité immobilière	15
b) Soutenir des mesures gagnant-gagnant	17
5) Développement durable ou „greenwashing“?	19
a) Distinguer la communication de l'action pro-climat	20
b) Décrypter le leurre de la „finance durable“	21
c) Mesurer l'impact environnemental de la digitalisation et de l'électromobilité	22
<b>IV. Synthèse</b>	<b>24</b>

\*

Par deux dépêches du 14 octobre 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 spécifiés à l’intitulé.

Vu les délais très restreints dont elle dispose pour prendre position, la Chambre limite l’examen des projets de lois précités aux grandes lignes du budget de l’État proposé pour l’exercice 2020.

\*

## I. CONTEXTE ECONOMIQUE

### 1) Perspectives économiques internationales

Lors du dépôt à la Chambre des députés des projets de lois sous avis, le Fonds monétaire international (FMI) tout comme l’Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)<sup>1</sup> confirmaient l’essoufflement de l’expansion de l’économie mondiale avec une croissance mondiale estimée à 2,9% par l’OCDE et à 3,0% par le FMI pour 2019, puis à 3% par l’OCDE et à 3,4% par le FMI pour 2020 en raison notamment de la montée des tensions commerciales et géopolitiques mondiales qui impactent négativement la confiance des chefs d’entreprise et les décisions d’investissement.

Le FMI recommande aux pouvoirs publics de désamorcer les tensions commerciales, de raviver la coopération multilatérale et de soutenir l’activité économique, mais surtout de rendre la croissance plus inclusive. L’OCDE souligne notamment la nécessité de mener des politiques budgétaires contribuant à soutenir la croissance, le niveau exceptionnellement bas des taux d’intérêt offrant l’occasion d’investir dans les infrastructures et ainsi d’étayer la demande à court terme tout en profitant de retombées bénéfiques pour l’avenir.

### 2) Perspectives économiques européennes

Dans la zone euro, la croissance est en berne depuis mi-2018 en raison notamment de la faible demande extérieure, mais l’activité devrait accélérer modestement à 1,2% pour 2019 et à 1,4% en 2020. Le FMI, l’OCDE ainsi que la Commission européenne<sup>2</sup> ont revu leurs prévisions légèrement à la baisse pour 2020 en raison, notamment, d’une demande intérieure moindre qu’attendue en Allemagne et en France, du fléchissement de la consommation privée, de la diminution de la relance budgétaire et de la dégradation du contexte extérieur en Italie ainsi que d’un léger repli des attentes en Espagne.

L’activité économique dans la zone euro reste principalement soutenue par la consommation privée grâce à l’amélioration de la situation sur le marché du travail. Les incertitudes liées au Brexit pèsent toujours lourdement sur les perspectives à venir. L’OCDE comme le FMI soulignent donc la nécessité de poursuivre une politique monétaire accommodante.

Selon les projections macroéconomiques de septembre 2019 de la Banque centrale européenne (BCE), la reprise espérée au second semestre 2019 pourrait être retardée en raison des incertitudes qui se prolongent au niveau mondial. La BCE a par ailleurs confirmé, le 24 octobre 2019, sa volonté de laisser ses taux d’intérêt directeurs inchangés (ou plus bas) tant que les perspectives d’inflation ne convergeront pas durablement vers un niveau suffisamment proche de, mais inférieur à 2%.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s’est penchée avec intérêt sur l’impact sur les consommateurs, sur la croissance et sur le logement de la politique de taux bas, voire de taux négatifs, menée par la BCE.

1 Sources:

OCDE, Perspectives économiques et évaluation économique intermédiaire, septembre 2019, <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/perspectives-economiques-analyses-et-projections/>

FMI, Perspectives de l’économie mondiale, octobre 2019, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>

2 European Commission, European Economic Forecast, Summer 2019, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2019-economic-forecast-growth-clouded-external-factors\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2019-economic-forecast-growth-clouded-external-factors_en)

### 3) Perspectives économiques nationales

#### a) Une croissance luxembourgeoise à contre-courant

Au niveau national, les dernières estimations disponibles font apparaître une croissance en volume du PIB revue à la hausse pour les quatre dernières années écoulées: de +2,6% à +3,1% pour 2018<sup>3</sup>, de +1,5% à +1,8% pour 2017, mais surtout de +2,4% à +4,6% pour 2016 (estimations essentiellement revues à la hausse suite au retraitement statistique des données de certaines entreprises multinationales).

Après une progression modeste de 1,6% sur un an au 1<sup>er</sup> trimestre 2019 selon les données disponibles lors du dépôt des projets de lois sous avis, le PIB luxembourgeois a progressé de 3,7% sur un an au 2<sup>ème</sup> trimestre 2019, tranchant ainsi avec la tendance au ralentissement dans la plupart des pays de la zone euro.

#### b) Emploi

Au niveau du marché de l'emploi, l'emploi salarié a continué de croître à un rythme de +3,8% au 2<sup>ème</sup> trimestre 2019, soutenu par les créations d'emplois dans l'administration et les services publics ainsi que dans le secteur des activités financières et d'assurance, qui ont compensé un ralentissement dans toutes les branches. L'évolution des salaires hors indexation automatique a cependant ralenti au début de 2019.

Le taux de chômage est passé de 5,1% de la population active fin décembre 2018 à 5,3% fin septembre 2019, une augmentation a priori essentiellement liée à un „*effet administratif*“ dû à l'introduction du revenu d'inclusion sociale (REVIS) qui a eu pour effet d'augmenter le nombre de personnes inscrites au chômage.

#### c) Inflation

Après un léger recul à 1,5% en 2018, sous l'effet principalement de la mise en œuvre de la gratuité des crèches en automne 2017, le taux d'inflation national a sensiblement augmenté à 2,03% au premier semestre 2019, suite notamment à l'augmentation des prix de l'électricité (+7,1%) et du gaz (+8,5%) et à la hausse des tarifs des services (+2,5%), dont ceux de l'enseignement non défini, des maisons de retraite et de soins ainsi que des crèches et foyers de jour pour enfants.

Le STATEC a néanmoins révisé ses prévisions d'inflation<sup>4</sup> à la baisse pour 2019 et 2020 en raison notamment d'une trajectoire moins dynamique de l'inflation sous-jacente (essentiellement hors produits pétroliers). L'inflation générale s'établirait à 1,7% en 2019 (par rapport à 1,9% escomptés antérieurement) et à 1,6% en 2020 (par rapport à 1,7% escomptés initialement).

Le déclenchement de la prochaine tranche indiciaire reste cependant prévu pour la fin de l'année courante.

#### d) Finances publiques

Poursuivant la même tendance qu'en 2016 et 2017, la situation financière de l'État s'est davantage redressée en 2018 que ne le prévoyait le budget voté pour ladite année. Au vu du compte général 2018<sup>5</sup>, l'exercice s'est en effet clôturé avec un déficit de 25,1 millions d'euros, soit proche de l'équilibre, alors que le budget voté prévoyait un déficit de 966,9 millions d'euros. Cette amélioration résulte essentiellement de plus-values importantes en matière de recettes.

3 Source: STATEC, Conjoncture Flash Octobre 2019,

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2019/10-19-conjflash/index.html>

4 Prévisions d'inflation: 1,7% pour 2019 et 1,6% pour 2020, STATEC, novembre 2019,

[https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/prix/2019/11/20191106A\\_/index.html](https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/prix/2019/11/20191106A_/index.html)

5 „Des comptes de l'État équilibrés“: communiqué sur le compte général 2018, Ministère des Finances, octobre 2019,

[https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2019/10-octobre/07-presentation-compte-general.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2019/10-octobre/07-presentation-compte-general.html)

Au total, les recettes effectivement encaissées au cours de 2018 dépassent de 1.114,4 millions d'euros ou de 7,92% les prévisions budgétaires. Les dépenses, quant à elles, dépassent les crédits budgétaires votés dans une moindre mesure, de l'ordre de 172,6 millions d'euros ou de 1,15%.

\*

## **II. PROJET DE LOI relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023**

### **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 administrations 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%.

Tous les trois ans, chaque État membre de l'Union européenne doit arrêter la valeur de son OMT dans le cadre de l'actualisation de son Programme de stabilité et de croissance (PSC). L'actualisation de l'OMT pour 2020-2023 a donc été actée dans le cadre du PSC transmis en avril à la Commission européenne. Le gouvernement a ainsi fixé l'OMT pour la période 2020-2023 à +0,5% du PIB.

Au titre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP) pour la période 2019-2023, 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 2019 et de +0,5 % du PIB pour la période 2020-2023;
- la maîtrise de la dette publique, actuellement en trajectoire baissière, nettement au-dessous de 30% du PIB.

Le projet de loi maintient donc les prévisions concernant un solde structurel effectif de +0,9% en 2019, de +0,8% en 2020, de +1,1% en 2021 et jusqu'à +1,8% en 2022.

### **2) Soutenabilité à long terme des finances publiques**

Tout comme l'exposé des motifs accompagnant le PLPFP pour la période 2018-2022, l'exposé des motifs joint au PLPFP pour la période 2019-2023 mentionne de nouveau la question de la réforme de 2013 du régime général d'assurance pension, en rappelant les conclusions du bilan actuariel de l'IGSS sur la situation financière du régime présenté en décembre 2016 ainsi que les travaux du groupe de travail mis en place par la suite pour procéder à une évaluation de l'impact de la réforme en question.

La Chambre se doit de 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>6</sup>

<sup>6</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>

Alors que le Conseil de l'Union européenne, sur avis de la Commission européenne, recommande inlassablement au Luxembourg d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande au contraire de réorienter les objectifs stratégiques luxembourgeois – et, par extension, européens – de façon diamétralement opposée, en favorisant le départ anticipé à la retraite des travailleurs au regard de critères objectifs liés à la pénibilité du travail, voire à l'espérance de vie, en relation avec les différentes catégories socioprofessionnelles des assurés.

Par ailleurs, dans un souci de répartition équitable et soutenable des fruits de la révolution digitale en cours et de lutte contre l'accroissement général des inégalités, la Chambre rappelle une nouvelle fois la nécessité de recourir 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.

### 3) Trajectoire des recettes et dépenses des administrations publiques

Le PLPFP pour la période 2019-2023 prévoit un solde nominal (de l'administration publique) de 757 millions d'euros pour 2020, soit une baisse en 2019 puis en 2020 (par rapport au niveau atteint en 2018), tout en restant largement positif.

	2018		2019		2020		2021		2022	
	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>
1) <u>Solde nominal:</u>										
Administration centrale	+263	+0,4%	-83	-0,1%	-640	-1,0%	-401	-0,6%	-108	-0,1%
Administrations locales	+248	+0,4%	+286	+0,5%	+341	+0,5%	+318	+0,5%	+330	+0,5%
Sécurité sociale	+1.090	+1,8%	+1.062	+1,7%	+1.056	+1,6%	+1.024	+1,5%	+1.076	+1,5%
Administration publique	+1.601	+2,7%	+1.264	+2,0%	<b>+757</b>	<b>+1,2%</b>	+942	+1,4%	+1.297	+1,8%
2) <u>Solde structurel:</u>										
Administration publique	-	+2,1%	-	+1,6%	-	<b>+0,9%</b>	-	+1,0%	-	+1,6%

Source: PLPFP pour la période 2019-2023

Au niveau des sous-secteurs, le solde de l'administration centrale a été largement excédentaire avec +263 millions d'euros en 2018 en raison essentiellement d'une forte progression des recettes d'impôt sur les sociétés, tout en maintenant une progression soutenue des dépenses d'investissement.

D'après le projet de loi précité, le solde de l'administration centrale diminuerait tout en restant proche de l'équilibre en 2019 en raison d'une forte progression des dépenses d'investissement et d'un rythme soutenu de recrutement avant de devenir négatif en 2020 sous l'effet, notamment, de la comptabilisation de l'avion militaire, déjà entièrement payé. Les auteurs du projet notent néanmoins que ce solde négatif s'accompagnerait toujours d'un solde excédentaire des communes et d'un solde de la sécurité sociale relativement stable, de sorte que le solde de l'administration publique connaîtrait une baisse en 2020, mais s'établirait à +757 millions d'euros.

La dernière situation financière de l'État disponible montre pourtant – avec un solde de +736 millions au 30 septembre 2019 au niveau de l'administration centrale, soit un solde de 748 millions d'euros supérieur à celui de septembre 2018 – que la situation financière à la fin de 2019 devrait largement excéder les prévisions du PLPFP sous avis, de même que celles de la LPFP pour la période 2018-2022.

Comme chaque année, il semble que les prévisions budgétaires soient largement en deçà de la réalité et qu'elles peignent systématiquement un tableau plus noir, ceci peut-être afin de justifier les restrictions budgétaires imposées aux contribuables depuis 2015 avec l'introduction du „Zukunftspak“, tout en permettant au gouvernement de s'autosatisfaire a posteriori de résultats toujours supérieurs aux attentes. Rappelons que le „Zukunftspak“ avait notamment fait subir aux contribuables/consommateurs: l'augmentation de 2% du taux de la TVA, l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT) de 0,5% sur

leurs revenus, la suppression des allocations d'éducation et de maternité, l'introduction de nouvelles taxes à payer pour la reconnaissance de niveau d'études et de diplômes, le report de la mise en œuvre de l'accord salarial de 2012 dans la fonction publique, etc.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient donc à rappeler une nouvelle fois, comme elle l'a déjà fait à plusieurs reprises et notamment dans ses avis n<sup>os</sup> A-2766, A-2888 et A-3009 concernant les projets de budget des recettes et des dépenses de l'État pour les exercices 2016, 2017 et 2018, que le mode de financement de la sécurité sociale par des transferts (provenant de l'administration centrale) supérieurs aux prestations sociales versées entraîne un déficit apparent au niveau de l'administration centrale qui ne se vérifie pas lorsque l'on analyse la situation au niveau de l'ensemble de l'administration publique.

La Chambre rappelle également la nécessité, au regard de l'échec dramatique des politiques d'austérité préconisées par la Commission européenne au lendemain de la crise financière de 2007-2008, de maintenir en toutes circonstances un niveau d'investissement public élevé afin de soutenir non pas l'offre, mais l'activité propice au maintien dans l'emploi, voire à la création d'emplois permettant aux consommateurs de disposer de revenus décents pour soutenir à leur tour la demande et par conséquent l'activité économique réelle.

La Chambre souligne par ailleurs encore une fois les appels des organisations syndicales, relayés régulièrement par l'OCDE, en faveur de politiques budgétaires excluant les dépenses d'investissement public nettes du champ d'évaluation de la conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance.

\*

### **III. PROJET DE LOI** **concernant le budget des recettes et des dépenses** **de l'État pour l'exercice 2020**

#### **1) Perspectives budgétaires 2020**

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 s'inscrit de nouveau dans la lignée des objectifs de l'accord de coalition du gouvernement issu des élections du 14 octobre 2018.

Le gouvernement affiche ainsi sa volonté de poursuivre „une politique financière responsable, durable et innovante“ dans le respect du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne „et même plus ambitieux en termes d'endettement“.

Tout comme le projet de budget de l'État pour l'exercice 2019, le projet de budget pour l'exercice 2020 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, conformément 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. Un écart subsiste néanmoins en raison du périmètre de l'administration centrale, qui constitue un ensemble plus large que le périmètre du budget de l'État, ainsi que du fait de divers éléments provenant de la comptabilité nationale qui ne peuvent pas être représentés dans le budget de l'État.

Le projet de budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ainsi que le PLPFP pour la période 2019-2023 prévoient:

- une amélioration du solde de l'administration centrale, d'année en année, ledit solde passant de -640 millions d'euros en 2020 à +158 millions d'euros en 2023;
- une augmentation du solde positif de l'administration publique dans son ensemble, d'année en année, de +757 millions d'euros en 2020 à +1.508 millions d'euros en 2023;
- un solde structurel respectant l'OMT sur toute la période de programmation, tout en préservant une marge par rapport à ce seuil de +0,5% du PIB;
- une stabilisation de la dette publique, voire une trajectoire baissière, pour s'établir au-dessous du seuil de 30% du PIB.

Au niveau des recettes fiscales, le gouvernement prévoit une évolution des recettes de:

- 2.050 à 2.250 millions d'euros pour l'impôt sur le revenu des collectivités;

- 810 à 845 millions d'euros pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques;
- 4.265 à 4.765 millions d'euros pour l'impôt retenu sur les traitements et salaires;
- 3.888 à 4.121 millions d'euros pour la TVA.

L'évolution des recettes provenant de l'impôt sur les traitements et salaires est probablement le résultat de l'accroissement vertigineux de l'emploi au cours des années passées, mais aussi de la non-adaptation du barème au coût de la vie (progression froide en raison de la dépréciation latente des moyens monétaires). Elle est également la preuve que la part des impôts directs payés par les personnes physiques augmente largement plus vite que la part des impôts directs payés par les entreprises. À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que, par le passé, elle a déjà à plusieurs reprises demandé de réactiver le mécanisme qui était prévu à l'ancien article 125 LIR (abrogé depuis l'année d'imposition 2013), prévoyant l'adaptation automatique du tarif de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie (voir sur ce point les développements ci-après sous le chapitre „b) Adapter le barème de l'impôt à l'évolution du coût de la vie“).

D'un côté, l'évolution des recettes fiscales pourrait être rassurante, car elle est l'expression de la santé des finances publiques luxembourgeoises et d'une économie nationale qui se porte bien en termes de croissance. D'un autre côté, elle prend des allures inquiétantes pour une économie très ouverte comme celle du Grand-Duché de Luxembourg, sujette à une multitude de vicissitudes qui ne sont guère prévisibles et calculables.

Ainsi, la Chambre s'étonne que, dans le chapitre „A. La situation et les perspectives économiques“ du projet de loi budgétaire, le problème du Brexit ne soit pas mentionné, alors qu'il pourrait avoir des répercussions, certes favorables dans un premier temps, mais surtout défavorables à moyen et à long terme, en particulier en ce qui concerne la place financière et le secteur des fonds d'investissement.

Il ne peut en effet pas être exclu que Londres, jusqu'ici une place financière amie, devienne un jour un vrai concurrent pour la place financière luxembourgeoise, ayant à l'extérieur de l'Union européenne plus de facilités pour attirer des capitaux des États-Unis, de la Russie et du continent de l'Asie (en particulier de la Chine).

## 2) Croissance ou qualité de vie?

### a) Rester ce que nous sommes

D'après les projections du STATEC et quel que soit le scénario de croissance choisi, le Luxembourg atteindrait entre 996.000 et 1,150 millions d'habitants à l'horizon 2060. Sur la base de ce constat, l'essentiel des politiques économiques successives semble viser à préparer le pays à ce futur inévitable. Les décideurs comme les citoyens semblent s'être résignés à cet avenir inéluctable.

Pourtant, lorsque l'on évoque le sujet, guère un résident ne semble appeler de ses vœux cette densification de la population. Chacun craint une détérioration de la qualité de vie dans un pays où nous pouvons, encore aujourd'hui, tous nous enorgueillir de vivre à quelques pas d'un parc, d'un champ, d'une forêt, d'un cours d'eau, où les citoyens fuient les quartiers dépourvus de vie et de lien social et soutiennent les commerces de proximité et les initiatives durables.

Les travaux relatifs à la „3ème révolution industrielle“ ont pourtant mis en avant le souhait de la population de soutenir une croissance qui est qualitative plutôt que quantitative. Comment la croissance pourrait-elle être qualitative en visant un quasi-doublement de la population à l'horizon 2060? Le pays souffre déjà, notamment du manque de logements, d'une augmentation des inégalités au sein de sa population exacerbée par les dérives spéculatives aussi bien sur les marchés financiers que sur le marché immobilier, d'une robotisation destructrice d'emplois et de lien social, d'un accroissement des incivilités et des difficultés de nos institutions à s'adapter à l'augmentation fulgurante de la proportion de résidents d'origine étrangère.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, consciente que personne ne souhaite cette augmentation insoutenable de la population, questionne donc les raisons sous-jacentes aux projections précitées.

### *L'impact social du dogme de la croissance*

Les projections se basent sur quatre scénarios différents, qui tablent sur une croissance du PIB entre 0 et 4,5% par an et qui tiennent compte de différentes prévisions des économistes, parmi lesquels sont



ceux qui projettent des gains de productivité liés à la digitalisation plutôt limités et ceux qui anticipent au contraire une transformation en profondeur du système économique à l'origine d'une croissance soutenue certainement découplée à la fois des énergies fossiles et du facteur „travail“.

Fait notable: les scénarios envisagés projettent d'ailleurs, conformément à la tendance historique, des gains de productivité couplés à une réduction du temps de travail à temps plein de 40 à 35 heures hebdomadaires à l'horizon 2060<sup>7</sup>. Ces projections se basent donc essentiellement, d'une part, sur l'augmentation de la productivité induite notamment par la digitalisation et, d'autre part, sur la croissance du PIB jugée nécessaire pour assurer l'équilibre budgétaire à long terme. La vision néo-libérale prédominante d'une croissance indispensable pour assurer la soutenabilité des finances publiques pousse en effet les institutions européennes comme nationales à agiter sans cesse le spectre de la récession pour justifier la course effrénée à la croissance et les attaques contre les acquis sociaux supposés freiner la productivité et mettre en danger l'avenir des systèmes de protection sociale et des régimes de pension.

Cet argumentaire fait dire aux économistes que l'augmentation de la population laborieuse est indispensable, notamment pour assurer le financement du système général de pension. En effet, le système de pension par répartition, tel qu'il est conçu actuellement, est basé sur la solidarité intergénérationnelle: les travailleurs actuels assurent les charges des pensionnés actuels. Les générations futures assureront donc les charges futures du régime. Sur cette base, les économistes formés par la pensée dominante considèrent que le seul moyen d'assurer la subsistance des futurs pensionnés, dont l'espérance de vie augmente, est d'accroître sans cesse le nombre d'affiliés et donc de travailleurs.

En limitant la réflexion aux bornes étroites du système existant, on comprend effectivement que – le régime général de pension étant financé par les cotisations des travailleurs – il faudrait augmenter le nombre de travailleurs cotisants en conséquence. Pourtant, si l'on rapporte la production de richesse nationale à sa répartition entre les individus, on s'aperçoit, d'une part, que le capital est mieux rémunéré que le travail et que les revenus du capital sont nettement moins imposés que les revenus du travail<sup>8</sup> et, d'autre part, que la répartition des richesses évolue en faveur des ménages les plus aisés de sorte qu'en 2017, les 10% des ménages les mieux lotis ont perçu une part du revenu national qui est 8,1 fois plus importante que celle reçue par les 10% les plus pauvres, soit une augmentation de près de 25% en seulement deux ans<sup>9</sup>.

Cette augmentation des inégalités n'est en rien surprenante quand on constate que les supermarchés remplacent leurs caissières par des scanners qui obligent les clients à faire le travail eux-mêmes tout en payant le même prix, ou qu'on ne trouve quasiment plus d'êtres humains travaillant dans les grands cinémas du pays, mais des machines automatiques avec lesquelles les clients doivent se débrouiller. Les actionnaires, eux, se frottent les mains: le fait d'avoir moins de salariés permet de verser moins de salaires et de charges pour encaisser toujours plus de bénéfices, sans participer aucunement au financement de l'État-providence.

#### *Des sources de financement alternatives indispensables*

L'essentiel des projections de croissance se base donc sur les cotisations des travailleurs qui seront nécessaires pour assurer l'avenir du système de sécurité sociale et du régime de pension existant aujourd'hui. On comprend pourtant facilement que, si le régime actuel ne parvient pas à préserver l'équité au niveau de la répartition de la production de richesses entre revenu du travail et revenu du capital et entre riches et pauvres, il devient indispensable d'envisager d'autres modes de financement de nos systèmes de protection sociale et donc des finances publiques, en visant à rétablir l'équité et la solidarité entre toutes les composantes de la société.

Ainsi, des modes de financement alternatifs assis non plus sur le travail mais sur les transactions financières, les transactions digitales, les robots qui remplacent les humains – autrement dit sur la production de richesses – apparaissent comme la seule solution viable à terme et capable d'assurer la

7 Projections macroéconomiques et démographiques de long terme: 2017-2060, STATEC, Bulletin n° 3/2017, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/bulletin-statec/2017/03-17-Projections-macroeconomiques-et-demographiques/index.html>

8 Panorama social 2018, Chambre des salariés, mars 2018

9 Panorama social 2019, Chambre des salariés, avril 2019,

<https://www.csl.lu/fr/publications-newsletters/publications/par-theme/panorama-social/all>

soutenabilité à long terme des finances publiques. Ces modes de financement alternatifs de nos systèmes de protection sociale modifieraient par ailleurs fondamentalement la qualité de la croissance nécessaire dans notre pays. En découplant la question de la quantité de travailleurs nécessaire pour assurer la masse de cotisations requises pour garantir l'avenir de nos régimes de pension et de sécurité sociale, on peut alors aisément envisager une croissance basée moins sur la quantité et plus sur la qualité qui ne nécessiterait pas l'accroissement de la population intenable projeté pour le pays.

Un tel changement de paradigme permettrait enfin d'aborder les problématiques d'aujourd'hui avec sérénité en ce qui concerne notamment la crise du logement qui, même dans le cas où les appels des organisations syndicales seraient écoutés et que le gouvernement finirait par réformer fondamentalement l'assise de nos finances publiques, restera un défi pour les générations d'aujourd'hui et de demain.

Dans cette optique de refondation décisive de notre système de protection sociale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit par ailleurs de revenir sur l'annonce du gouvernement du refinancement d'un emprunt venant à échéance en mai 2020 par un nouvel emprunt obligataire à taux d'intérêt négatif.

### **b) Mesurer les dangers des taux d'intérêt négatifs**

Si l'annonce du refinancement d'un emprunt de l'État par un autre emprunt à taux d'intérêt négatif peut apparaître comme une excellente nouvelle pour les finances publiques, cette récente tendance des investisseurs sur les marchés financiers à placer leurs liquidités dans des obligations sécurisées – quitte à, non seulement, ne pas être rémunérés pour de tels placements, mais à payer même pour prêter – pourrait révéler des problèmes systémiques à ne pas prendre à la légère.

Rappelons que cette politique de rémunération des emprunts obligataires est apparue à partir de 2011, à l'initiative de la Banque centrale européenne (BCE) et en réponse à la crise financière de 2007-2008: après avoir renfloué le secteur financier, qui avait pourtant causé cette crise majeure, la BCE avait choisi de mettre les banques sous perfusion de liquidités en leur octroyant des prêts à taux nul.

Dans le même temps, la BCE rachetait directement des titres de dettes d'États (Grèce, Irlande, Portugal notamment) sur le marché secondaire pour sauver, à son propre détriment, les banques et les investisseurs qui les détenaient.

Enfin, à l'instar de la Réserve fédérale américaine (Fed), la BCE a fini par prêter aux banques à taux négatif. Autrement dit: rémunérer les banques pour leur prêter des liquidités dans le but de les pousser à baisser à leur tour leurs taux et à injecter ainsi des capitaux dans l'économie réelle soutenant les investissements, la croissance et l'emploi.

Cette politique économique s'est soldée par un échec puisque les banques ont préféré profiter de cet assouplissement pour gonfler encore la sphère financière à la recherche de meilleurs rendements plutôt que de prêter aux entreprises et aux particuliers pour soutenir l'économie réelle. Le système financier a donc multiplié les investissements à risque, plus rémunérateurs, et accumulé les facteurs d'instabilité financière au risque de créer une bulle qui menace d'exploser au point que le secteur bancaire, craignant une nouvelle crise financière de grande ampleur, est désormais prêt à rémunérer les États en leur prêtant à des taux négatifs afin de sécuriser leurs investissements plutôt que de risquer sur les marchés financiers.

Les banques vont ainsi, concrètement, mettre leur argent à l'abri auprès des grandes puissances européennes comme le Luxembourg, l'Allemagne ou la France plutôt que de prêter aux consommateurs et aux PME. Par crainte d'une nouvelle récession, elles préfèrent ainsi prêter aux multinationales ainsi qu'aux „*high-net-worth individuals*“ (des clients ultra riches disposant d'au moins un million de dollars US d'actifs nets), plutôt qu'aux particuliers qui auraient pu bénéficier des taux négatifs pour accéder à la propriété par exemple.

Alors que l'on sait pertinemment que l'investissement dans l'immobilier au Luxembourg reste un placement pérenne, pourquoi les „*joint lead managers*“ à la tête du crédit à taux négatif octroyé à l'État (BCEE, BGL BNP Paribas, BIL, Deutsche Bank et HSBC) – pourtant sauvés à grands renforts de mesures d'austérité assumées par les consommateurs à compter de la crise financière – ne prêtent-ils pas aux particuliers plutôt qu'à des investisseurs fortunés qui entretiennent l'envolée des prix de l'immobilier? Alors que l'État est l'unique actionnaire de la BCEE, pourquoi n'intervient-il pas en poussant cet établissement financier à jouer son rôle d'accompagnement des particuliers en finançant prioritairement les projets des primoaccédants à la propriété plutôt que la spéculation immobilière, les

investissements des PME locales et vertes plutôt que les industries basées sur les énergies fossiles; en somme, les investissements dans un projet de société durable plutôt que dans un projet économique seulement rentable à court terme? D'autant plus que la BCEE est tenue de par sa loi organique de contribuer par ses activités, en particulier par ses activités de financement, au développement économique et social du pays et qu'elle vient d'adhérer aux principes pour l'investissement responsable des Nations Unies.

Au vu de l'incapacité du secteur financier de tirer les leçons de la crise financière de 2007-2008 en moralisant les pratiques y prévues, la Chambre recommande à l'État de se positionner fermement dès aujourd'hui vis-à-vis des pratiques vicieuses des établissements de crédit en envisageant, si une nouvelle crise financière venait à se produire, de ne plus apporter son soutien à l'ensemble des activités du secteur financier au détriment des consommateurs/contribuables particuliers, mais d'abandonner à leur sort les activités de private banking (gestion de fortune) et de corporate & investment banking (activités de marchés et de financement des grandes entreprises) pour ne protéger que les activités de retail banking (crédits aux particuliers, associations, coopératives, PME, etc.) qui ne bénéficient pas des retombées des pratiques spéculatives à risque et ne devraient donc pas en assumer le coût.

### ***c) Adapter les ressources humaines auprès des services publics aux besoins de la population***

Concernant la fonction publique, le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2020 prévoit la création de maximum 1.830 postes supplémentaires auprès de l'État (dont 287 auprès de la Police grand-ducale, 105 auprès de l'Administration pénitentiaire et 45 auprès de l'Armée).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que „le gouvernement entende ainsi répondre aux besoins de recrutement, entre autres, en relation avec l'évolution démographique notamment du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et aussi répondre plus particulièrement aux nécessités sectorielles“ auprès de la Police, de l'Armée et de l'Administration pénitentiaire. Elle regrette cependant que, tout comme par le passé, le projet de budget manque de transparence quant à la gestion des ressources humaines auprès de l'État, notamment au niveau de prévisions concrètes concernant le nombre de postes à créer auprès de tous les différents services de la fonction publique.

La Chambre constate que le projet de loi prévoit une augmentation conséquente des crédits destinés à couvrir les frais de fonctionnement de l'Institut national d'administration publique (INAP), crédits qui passent en effet de 5,6 (budget voté 2019) à 6,2 millions d'euros. Cette évolution est, selon le commentaire afférent, destinée à tenir compte „des besoins en matière de formation générale des stagiaires et de formation continue des agents“ relevant des secteurs étatique et communal. La Chambre approuve l'augmentation en question, destinée à investir davantage dans la formation des agents publics.

#### *Réforme du stage dans la fonction publique*

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que le projet de loi n° 7418 – qui a principalement pour objet de fixer la durée normale du stage à deux années et de supprimer les indemnités de stage réduites (correspondant à 80% du traitement initial pendant les deux premières années de stage et à 90% de ce traitement durant la troisième année) pour les agents de l'État – a été voté à la Chambre des députés le 19 novembre 2019. Elle se félicite que les mesures prévues par ce texte puissent enfin entrer en vigueur. En effet, le système des indemnités de stage réduites constitue non seulement une mesure d'austérité au vu de l'essor économique actuel, mais également une disposition totalement injuste et injustifiée à la base. Pour rappel: les stagiaires ont jusqu'à présent, à côté de leur formation poussée, dû assumer la même charge de travail à temps plein que leurs collègues fonctionnaires, mais en obtenant une rémunération moindre, cela du fait que la refonte fondamentale du stage, annoncée dans le cadre des réformes de 2015 dans la fonction publique, n'est jamais intervenue.

#### *Formation pendant le stage*

Concernant la formation pendant le stage, la Chambre regrette que la nouvelle loi issue du projet de loi n° 7418 réduise la durée minimale des formations générale et spéciale des fonctionnaires sta-

giaires et de la formation de début de carrière des employés. Tout en étant consciente que la diminution de la durée normale du stage de trois à deux années entraînera des problèmes concernant la gestion et le suivi du programme de formation des stagiaires à l'INAP et dans certaines administrations et que le gouvernement a de ce fait choisi de réduire le nombre minimum de cours à suivre par les agents concernés, elle rappelle qu'elle aurait préféré que la formation en question eût fait l'objet d'une réforme efficace et bien réfléchie dans le cadre d'un projet de loi à part. Une telle révision fondamentale de la formation pendant le stage aurait d'ailleurs déjà dû intervenir en 2015 à l'occasion des réformes dans la fonction publique. En effet, la formation dispensée n'a pas toujours été adaptée aux besoins des différents services et administrations de l'État (et des communes), de sorte qu'elle n'a pas permis de former les stagiaires de manière efficiente.

En tout cas, la Chambre tient à rappeler encore une fois qu'elle demande avec insistance de maintenir un régime approprié de formation initiale pour les agents publics et qu'elle s'oppose avec véhémence à une quelconque dévalorisation de la formation qui est susceptible de porter atteinte à la fonction publique en général et aux agents publics en particulier.

Même si le fait de devoir mettre en œuvre en même temps toutes les dispositions prévues par le projet de loi n° 7418 sera un défi majeur pour tous les services et agents concernés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que le texte ait enfin été adopté par la Chambre des députés et elle espère qu'il sera maintenant appliqué au plus vite.

Concernant le secteur communal, les mesures en question sont prévues par le projet de loi n° 7445 et par un projet de règlement grand-ducal adopté le 26 avril 2019 par le conseil de gouvernement et modifiant, entre autres, le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux. La Chambre fait remarquer que ces textes devront entrer en vigueur concomitamment avec ceux concernant le personnel de l'État, cela pour ne pas désavantager les agents communaux par rapport à leurs collègues du secteur étatique.

En outre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que toutes les mesures prévues par les projets précités doivent être pleinement appliquées par les établissements publics. Des situations telles qu'elles s'étaient présentées concernant la mise en œuvre des textes relatifs aux réformes dans la fonction publique et dans lesquelles certains établissements publics s'étaient montrés réticents pour appliquer des mesures favorables à leurs agents (notamment en matière d'avancements automatiques des carrières) devront en tout cas être évitées à l'avenir. À cet égard, la Chambre fait encore une fois appel au pouvoir politique d'enjoindre, le cas échéant, aux établissements récalcitrants d'appliquer toutes les dispositions en question dans leur intégralité.

Cette observation vaut d'ailleurs également pour toutes les mesures en matière de congés et de comptes épargne-temps, introduites par la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique.

### *Aménagement du temps de travail dans la fonction publique*

La Chambre des fonctionnaires et employés publics profite dans ce contexte de l'occasion pour rendre attentif aux problèmes qui se posent actuellement en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail dans la fonction publique, ceci en raison de la transposition dans le statut général (par la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018) de la directive européenne 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Lesdits problèmes concernent plus précisément les services et administrations ayant recours au travail par équipes successives (Armée, Police grand-ducale, Administration des douanes et accises, Corps grand-ducal d'incendie et de secours, etc.). En effet, l'application des principes en matière de durée de travail maximale fixés par la directive susmentionnée s'avère difficile, voire impossible dans le cadre du travail par équipes successives.

Concernant l'Armée et la Police grand-ducale, des accords sectoriels relatifs au temps de travail et de repos, destinés à remédier aux difficultés rencontrées par les services en question, ont déjà été conclus entre les représentations du personnel concerné et le gouvernement, accords qui devront toutefois encore être mis en œuvre par des dispositions législatives ou réglementaires.

La Chambre fait remarquer qu'il faudra trouver une solution commune aux problèmes en matière de durée et d'aménagement du temps de travail, en introduisant dès à présent des règles claires et précises qui doivent valoir de façon générale pour tous les services dans la fonction publique et qui

doivent garantir le bon fonctionnement de ceux-ci, sans toutefois porter atteinte aux principes fondamentaux actuellement consacrés par le statut général dans ce domaine.

Finalement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient encore à signaler que certaines dispositions actuellement applicables dans la fonction publique n'ont toujours pas été mises en conformité avec les textes relatifs aux réformes dans la fonction publique (il en est ainsi par exemple du règlement grand-ducal modifié du 22 mars 2004 déterminant les conditions d'admission, de nomination et d'avancement du personnel des cadres de l'administration gouvernementale). Dans un souci de sécurité juridique, il faudra impérativement mettre à jour tous les actes législatifs et réglementaires n'étant pas encore conformes aux textes précités, qui sont déjà en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015!

### 3) A quand la réforme fiscale?

Avec l'article 5 du projet de loi budgétaire sous avis, le gouvernement prend soin de régulariser une situation pour laquelle le Luxembourg a souvent été critiqué, à savoir les décisions anticipées accordées par l'Administration des contributions directes à des sociétés ou groupes de sociétés agissant de manière transfrontalière. Selon le nouveau paragraphe 29b qui sera inséré dans la loi générale des impôts modifiée, les décisions anticipées émises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 deviennent caduques de plein droit à la fin de l'année d'imposition 2019. Cette mesure reprend en fait la notion de la prescription quinquennale des impôts directs („*Verjährung*“) et anéantit donc d'anciennes décisions anticipées éventuellement discutables ou trop avantageuses. Toutefois, les contribuables concernés peuvent introduire une nouvelle demande de décision anticipée conformément à la nouvelle procédure plus restrictive et payante en vertu du paragraphe 29a de la même loi.

La Chambre approuve cette mesure, qui enclenche la liquidation d'un passé pas toujours glorieux et qui s'inscrit dans une plus grande transparence dans le domaine fiscal.

Par contre, elle s'étonne vivement du silence total des auteurs du projet quant à l'impact potentiel sur les finances publiques de la réforme promise de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Aux termes du „*commentaire du budget des dépenses*“ accompagnant le projet de loi budgétaire, „*la préparation de la réforme fiscale prévue au programme gouvernemental continuera à être un axe prioritaire*“, le ministère du ressort s'engageant „*à mettre en œuvre une politique fiscale prévisible et cohérente, répondant de manière appropriée aux réalités modernes et défis en matière de politique familiale, sociale, économique et écologique*“.

Selon la déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays, prononcée le 8 octobre 2019 par le Premier Ministre à la Chambre des députés, ladite réforme fiscale, qui sera fondamentale et ambitieuse, aura pour objectif de garantir une plus grande équité en plaçant l'individu au centre de la démarche.

Concernant l'imposition des personnes physiques, l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018-2023 énonce que „*le gouvernement poursuivra de manière conséquente les efforts engagés sur la voie de l'imposition individuelle*“ et qu'une „*généralisation progressive, couplée à l'introduction d'un barème d'impôt unique nouveau, garantira à terme un modèle fiscal neutre quant au mode de vie des personnes*“.

À plusieurs reprises, il a été annoncé récemment que personne ne subirait des pertes financières suite à l'introduction du nouveau régime d'imposition et que ce dernier permettrait même d'alléger la charge fiscale de certains contribuables.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend note de toutes les affirmations précitées, tout en se demandant par quels moyens le gouvernement entend financer une telle réforme ambitieuse et en regrettant que des informations sur les mesures concrètes qui y seront prévues se font toujours attendre.

#### a) Alléger la charge fiscale des personnes physiques

Comme la Chambre l'a déjà évoqué à maintes reprises par le passé, elle rappelle que la charge fiscale pesant sur le travail salarié dépasse largement celle affectant le capital et elle se prononce pour l'anéantissement de ce déséquilibre entre l'imposition des salaires et celle du capital. En ce qui concerne la charge fiscale des personnes physiques, l'accord de coalition précité prévoit ce qui suit:

„*L'introduction du barème d'impôt unique nouveau vise (...) à alléger la charge fiscale des personnes physiques et en particulier des catégories de personnes vulnérables, tout en tenant dûment*

*compte de la présence d'enfants à charge. Dans un souci d'équité et de prévisibilité, le gouvernement veillera à prévoir des mesures compensatoires appropriées et des phases de transition.*

La charge fiscale des personnes physiques sera donc allégée et les classes d'impôt actuellement prévues seront supprimées. Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve ces mesures, elle s'interroge cependant sur les modalités d'application concrètes de celles-ci, les informations afférentes faisant malheureusement encore défaut à l'heure actuelle. Cela vaut également pour les „mesures compensatoires appropriées“ et les „phases de transition“ qui seront prévues dans le cadre de la future réforme.

Dans ce contexte, la Chambre se prononce pour l'introduction d'un régime d'imposition des personnes physiques qui n'est pas seulement équitable, mais également compréhensible par tout un chacun et qui s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la simplification administrative. Le régime actuellement en vigueur est en effet d'une complexité conséquente. À titre d'exemple, le fait de devoir remplir chaque année la déclaration d'impôt sur le revenu est devenu un exercice de plus en plus difficile à réaliser, alors surtout que la grande majorité des personnes physiques ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour pouvoir recourir à un conseiller fiscal professionnel.

#### **b) Adapter le barème de l'impôt à l'évolution du coût de la vie**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, à côté de la refonte annoncée du régime actuellement en vigueur des classes d'impôt – par l'introduction d'un nouveau barème d'impôt unique – il est grand temps d'adapter la législation fiscale sur d'autres points qui ne sont pas moins importants. Il en est ainsi, entre autres, de l'adaptation des barèmes de l'impôt à l'évolution du coût de la vie.

La Chambre rappelle qu'elle a déjà demandé à plusieurs reprises – et notamment dans son avis n° A-2766 du 23 novembre 2015 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016, dans son avis n° A-2847 sur le projet de loi portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 ainsi que dans son avis n° A-3009 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018 – d'adapter enfin le barème de l'impôt sur le revenu à l'évolution cumulée du coût de la vie depuis 2009, année de la dernière adaptation.

La loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 n'a malheureusement pas corrigé les injustices fiscales découlant des barèmes de l'impôt, le pouvoir politique restant toujours libre quant à la décision d'adapter ou non le tarif de l'impôt sur le revenu, quelle que soit l'inflation. La Chambre réitère donc pour la énième fois sa demande de réactiver le mécanisme qui était prévu à l'ancien article 125 LIR (abrogé depuis l'année d'imposition 2013), cela pour garantir une adaptation automatique dudit tarif à l'évolution du coût de la vie et pour alléger ainsi la charge fiscale des personnes physiques. Pour rappel: ce sont ces dernières qui ont injustement dû assumer le prix de la dernière crise bancaire et financière et qui ont largement préfinancé les mesures prévues à leur égard dans le cadre de la réforme fiscale 2017, cela notamment au vu des maintes mesures d'austérité leur imposées au niveau national et international. Il est donc grand temps de délester enfin ces contribuables de la charge fiscale injuste pesant sur eux et de rétablir leur pouvoir d'achat.

À côté de l'adaptation des barèmes de l'impôt à l'évolution du coût de la vie, d'autres mesures importantes devront suivre pour alléger substantiellement la charge fiscale des personnes physiques, et surtout des ménages à faible revenu.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande d'abord – comme elle l'avait d'ailleurs déjà fait dans ses avis précités n°s A-2766 et A-2847 – que la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu soit décalée vers les tranches supérieures afin d'amenuiser le fameux „Mittelstandsbockel“ par l'ajout de tranches de revenu supplémentaires.

#### **c) Abolir la classe d'impôt 1a**

Ensuite, la Chambre tient à rappeler que les familles monoparentales et les veuves/veufs placés dans la classe d'impôt 1a subissent toujours de plein fouet les incohérences du barème d'imposition sur le revenu. Rappelons que, pour des revenus très faibles, le tarif de la classe d'impôt 1a est proche de celui de la classe d'impôt 2, mais au fur et à mesure que les revenus augmentent, le tarif serre de plus en plus près celui de la classe d'impôt 1. Or, il devrait, en toute logique, suivre l'évolution de la classe d'impôt 2.

La Chambre réitère donc la nécessité impérieuse d'alléger la charge fiscale des contribuables concernés et elle propose – comme elle l'a déjà fait par le passé – d'abolir dès à présent purement et simplement la classe d'impôt 1a et d'appliquer d'office la classe d'impôt 2 aux familles monoparentales et aux personnes veuves.

#### 4) Comment relever le défi du logement?

##### a) Corriger les travers de la fiscalité immobilière

En dehors des effets pervers de la politique macroéconomique européenne sur les prix de l'immobilier, décrits ci-avant sub „2) b) *Mesurer les dangers des taux d'intérêt négatifs*“, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à revenir sur trois sujets d'importance majeure en matière de fiscalité concernant plus précisément le domaine du logement, et sur lesquels elle s'était déjà prononcée dans son avis n° A-3215 du 4 avril 2019 sur, entre autres, le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019, à savoir: la spéculation immobilière défiscalisée, le régime de la TVA-logement et la déductibilité fiscale des cotisations versées dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement.

##### *L'iniquité de la spéculation immobilière défiscalisée*

Concernant la spéculation immobilière, la Chambre rend attentif aux abus rendus possibles dans ce domaine par les fonds d'investissement spécialisés (FIS), fonds dont la mise en place est régie par une loi du 13 février 2007. Le placement dans de tels fonds est réservé aux investisseurs avertis, institutionnels et professionnels, ayant des connaissances approfondies en matière d'investissement. Les actifs dans lesquels un FIS peut effectuer des placements sont a priori illimités, c'est-à-dire qu'il peut investir non seulement dans des actifs financiers traditionnels (actions, obligations), mais également dans des fonds à risque élevé (hedge funds) et dans l'immobilier. Le recours aux FIS permet ainsi à des investisseurs fortunés de rassembler l'ensemble de leur patrimoine, immobilier et autre, dans un fonds d'investissement.

Là où le bât blesse, c'est que les FIS sont totalement exonérés d'impôts, le paiement d'une taxe d'abonnement annuelle de 0,01% de l'actif net des fonds (évalué à la fin de chaque trimestre) mis à part. Les FIS sont ainsi notamment exonérés de l'impôt retenu à la source sur les dividendes distribués – situation inouïe si on la compare au fait que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les intérêts créditeurs touchés par les personnes physiques (qui sont des résidents fiscaux luxembourgeois) sur leur épargne mobilière sont inexorablement soumis à une retenue à la source libératoire de 20% (à l'exception des intérêts touchés sur certains petits placements définis par la loi RELIBI), même s'il est vrai que, à l'heure actuelle, les taux d'intérêt créditeurs sont proches de zéro et que l'inflation anéantit l'épargne. La législation sur les FIS – complétée, entre autres, 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 cependant de détenir seulement 10% ou moins du capital total de la SICAV.

Ce régime fiscal des fonds immobiliers luxembourgeois conduit inévitablement à des abus, et il semble que des abus aient en effet déjà été constatés, puisque l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018-2023 énonce que „*le gouvernement veillera à contrecarrer les abus issus de l'utilisation du régime fiscal applicable aux SICAV-FIS dans le secteur immobilier au Luxembourg*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'il faudra impérativement prendre des mesures concrètes pour lutter contre ces abus, permis depuis plus de dix ans déjà par le régime fiscal applicable aux FIS.

Au vu de la situation désastreuse sur le marché immobilier (cf. étude commune du STATEC et de l'Observatoire de l'habitat sur les prix des logements, publiée le 7 octobre 2019 et faisant état d'une augmentation de 11,4% desdits prix entre le deuxième trimestre 2018 et le deuxième trimestre 2019), la Chambre estime par ailleurs que d'autres mesures efficaces devraient être adoptées pour endiguer la spéculation immobilière réalisée par les professionnels fortunés. Pour contrecarrer une telle manœuvre malhonnête, les magnats de l'immobilier devraient être taxés plus fortement, par exemple à travers

l'introduction d'une taxe annuelle de 5% à payer sur la valeur marchande du terrain faisant l'objet de la spéculation ou encore par l'introduction d'un mécanisme de plafonnement des prix des terrains, appliqué ensemble avec une taxe sur la rétention de terrains par exemple (mesure qui avait déjà été proposée par le groupe salarial du Conseil économique et social dans l'avis du 28 octobre 2013 de ce dernier, intitulé „L'accès à un logement abordable“).

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle en outre la nécessité de réformer l'impôt foncier afin de mobiliser les terrains constructibles disponibles et pour lutter à la fois contre le manque de logements et contre le renchérissement de l'immobilier. Elle plaide depuis des années déjà pour une adaptation de cet impôt visant à taxer essentiellement les logements inoccupés, adaptation qui contribuerait certainement à une amélioration de la situation du logement au Luxembourg.

#### *Une TVA-logement inadaptée*

En ce qui concerne le régime de la TVA-logement, la Chambre rappelle qu'il doit impérativement être révisé, le montant maximal récupérable étant largement insuffisant en raison du niveau très élevé des prix immobiliers au Luxembourg. Pour rappel: les coûts d'acquisition ou de construction de logements auxquels l'avantage fiscal résultant de l'application du taux de TVA super-réduit de 3% est applicable correspondent actuellement à 357.142 euros, alors que ce plafond était fixé à 500.000 depuis 2002 (et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013).

Afin de compenser l'évolution des prix immobiliers depuis 2002 et pour favoriser tant l'accès à la propriété que la rénovation de logements existants, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA-logement de 50.000 euros ( $17\% - 3\% = 14\%$ , et  $14\% \text{ de } 357.142 \text{ euros} = 50.000 \text{ euros}$ ) devrait être augmenté à 120.000 euros, cela pour tous les travaux de construction et de rénovation de logements à des fins d'habitation principale ou destinés à la location.

L'accord de coalition susmentionné énonce 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“. La Chambre fait remarquer qu'il ne suffit pas de réaliser des études sur le sujet, mais qu'il est grand temps d'agir en la matière pour remédier à la situation désastreuse sur le marché immobilier national.

#### *Épargne-logement: une limite d'âge pénalisante*

Pour ce qui est finalement de la déductibilité fiscale des cotisations versées dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que, par la loi portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017, les montants maxima des cotisations fiscalement déductibles ont été doublés de 672 à 1.344 euros, mais seulement pour les contribuables jusqu'à l'âge de quarante ans accomplis.

La Chambre demande encore une fois de supprimer cette limite d'âge, sinon d'accorder le doublement en question au moins jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite (soixante-cinq ans), ceci non seulement dans un souci d'égalité de traitement, mais également pour les raisons qui suivent:

- de nos jours, les jeunes gens se trouvent souvent dans des situations pouvant retarder l'entrée dans la vie professionnelle (du fait de suivre des études universitaires par exemple), ce qui fait 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;
- l'évolution exorbitante des prix des logements requiert des crédits hypothécaires plus élevés ainsi que des durées de crédit dépassant largement l'âge de quarante ans du contribuable;
- depuis la réforme fiscale 2017, les risques d'abus en la matière n'existent plus puisque les montants accumulés dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement doivent obligatoirement être investis dans le logement personnel ou versés sur le crédit hypothécaire du contribuable.

#### *Économie numérique: un vide juridique à combler*

Le projet de loi sur le budget de l'État pour l'exercice 2020 est muet en ce qui concerne l'imposition de l'économie numérique, sans doute en raison du désaccord persistant en la matière entre les différents États membres de l'Union européenne. À la suite de l'actualité politique récente concernant la location



d'immeubles sur la plateforme Airbnb, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande s'il ne serait pas indiqué de légiférer dans ce domaine, ne serait-ce que pour clarifier la situation confuse de l'imposition et de la qualification des revenus en question.

Si le géant international du numérique met sa plateforme à disposition pour mettre en contact un demandeur et un offrant d'un logement ou d'une chambre meublée, les revenus nets ainsi réalisés reviennent en définitive au propriétaire de l'immeuble. À son tour, Airbnb ne serait redevable de l'impôt que sur le bénéfice réalisé pour la mise à disposition de sa plateforme numérique au Luxembourg.

Selon la réponse à la question parlementaire n° 3910 du 3 juillet 2018, le nombre de nuitées proposées au Luxembourg via cette plateforme est évalué à 70.000 unités pour l'année 2017. Entre-temps, cette forme de „location“ a connu une progression fulgurante, de sorte que la question de l'imposition des revenus ainsi que de l'impact sur les recettes budgétaires de l'État se pose. À cela s'ajoute le problème de la qualification des revenus en question dans la mesure où il peut s'agir de revenus de la location ou d'un bénéfice commercial d'une personne physique (cf. question parlementaire n° 625 de 2019).

Au vu des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le gouvernement doit dès à présent adopter des mesures concrètes en matière de fiscalité, d'une part, pour alléger la charge fiscale des personnes physiques et, d'autre part, pour lutter contre la situation désastreuse sur le marché immobilier, tout en imposant plus fortement le grand capital.

En vue de la future réforme fiscale, elle se prononce pour un système fiscal plus équitable mettant fin aux distorsions entre l'imposition du capital et l'imposition des salaires. Elle s'oppose en tout cas avec véhémence à toute augmentation éventuelle de la charge fiscale des contribuables personnes physiques dans le cadre de cette réforme ainsi qu'à la remise en cause des acquis sociaux et fiscaux de ces contribuables. Dans ce contexte, la Chambre souligne également qu'elle s'oppose à toute réduction supplémentaire de l'indemnité kilométrique pour les voitures utilisées pour voyages de service ainsi qu'à l'abaissement voire la suppression du forfait kilométrique en matière de frais de déplacement.

### **b) Soutenir des mesures gagnant-gagnant**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics souhaite par ailleurs se positionner quant à certaines initiatives qui lui semblent pouvoir contribuer à décontracter le marché immobilier locatif dans un premier temps et faciliter l'accès à la propriété dans un second temps, dans la perspective d'une croissance davantage qualitative. Ces mesures concernent essentiellement la subvention de loyer, la gestion locative sociale ainsi que les exigences à fixer pour définir un logement locatif social.

#### *Subvention de loyer*

Au cours de l'exercice 2018, le Ministère du Logement a consacré un montant global de 5,24 millions d'euros aux subventions de loyer<sup>10</sup> (contre 2,06 millions d'euros en 2017). Ce montant reflète notamment l'élargissement des bénéficiaires de ce dispositif suite aux modifications apportées par le législateur visant à corriger certains dysfonctionnements que la Chambre avait déjà mis en avant dans ses avis nos A-2547<sup>1</sup> du 18 juin 2015 et A-2547<sup>2</sup> du 13 novembre 2015 sur les amendements aux projets de loi et de règlement grand-ducal portant introduction de la subvention de loyer.

Malgré l'augmentation appréciable du nombre de bénéficiaires de la subvention de loyer, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler les problèmes qui subsistent concernant ce dispositif, problèmes qu'elle avait signalés dans son avis n° A-3002 sur les projets de loi et de règlement grand-ducal portant modification des conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer.

En maintenant un taux d'effort minimal de 25% du revenu disponible à consacrer au loyer, le dispositif existant pourrait inciter certains locataires à demander une augmentation de loyer à leur propriétaire afin de bénéficier de la subvention.

Par ailleurs, la formule de calcul applicable prive potentiellement certains locataires remplissant par ailleurs les conditions d'octroi de la subvention de loyer en raison du revenu disponible.

<sup>10</sup> Rapport d'activité 2018, Ministère du Logement,  
<https://logement.public.lu/fr/publications/habitat-urbanisme/rapport-activite/2018.html>

Enfin, la catégorisation des bénéficiaires en tant que ménages avec ou sans enfants ne permet pas de tenir compte des différents types de composition de ménage (un ou plusieurs adultes avec ou sans enfants).

En outre, la Chambre avait recommandé, dans son avis n° A-2547 sur le projet de loi initial portant introduction de la subvention de loyer, d'effectuer l'octroi de la subvention de loyer par l'intermédiaire des offices sociaux créés par la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, en collaboration avec les commissions des loyers.

Afin que les dispositions relatives à la subvention de loyer deviennent véritablement efficaces, le gouvernement devrait se pencher sur les remarques formulées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans les avis précités et adapter les conditions d'octroi en conséquence.

#### *Gestion locative sociale*

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2020 réaffirme la volonté du gouvernement de soutenir la gestion locative sociale en prévoyant un budget de 1,2 millions d'euros pour 2020 contre 881.200 euros en 2019.

La gestion locative sociale permet notamment à des propriétaires particuliers de confier leurs biens immobiliers disponibles à un organisme conventionné qui le proposera en location à des locataires en état de précarité ou disposant de revenus modestes moyennant un loyer de 30% à 40% inférieur aux prix du marché. En contrepartie, l'organisme garantit le paiement du loyer au propriétaire, même en cas de vacance du bien, et il assure les travaux d'entretien, voire de remise en état avant toute nouvelle occupation. Pour compenser la perte de revenu due à la location à un prix inférieur aux prix du marché, le propriétaire bénéficie d'une exonération fiscale de 50% des revenus locatifs.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve cette mesure, elle regrette de ne toujours pas disposer de données statistiques fiables quant au potentiel de logements vacants qui pourraient être mis à la disposition des organismes en question et que les communes n'aient toujours pas saisi les opportunités qu'offrent les dispositions concernant la taxe communale pour inciter les propriétaires à mettre sur le marché leurs logements vacants ou les terrains constructibles non bâtis. Craignent-elles de déplaire à leurs administrés propriétaires ou craignent-elles de devoir adapter leurs infrastructures à une population plus nombreuse du fait de libérer des logements (écoles, crèches, maisons relais, etc.)?

Par ailleurs, la Chambre regrette que les montants des loyers et prestations proposés aux propriétaires varient d'un organisme conventionné à l'autre, en créant de ce fait une concurrence entre eux aux yeux des propriétaires.

Enfin, la Chambre estime que les critères de salubrité, de taille et d'occupation des logements à des fins sociales devraient être fixés par le législateur de façon proportionnée. En effet, de nombreuses familles se voient refuser des logements du parc immobilier privé ou en gestion locative sociale au motif que ceux-ci seraient trop petits ou ne disposeraient pas d'assez de chambres pour la composition de ménage concernée. Des familles se trouvent donc maintenues dans des situations de grande précarité au prétexte, par exemple, qu'un frère et une sœur ne peuvent partager la même chambre ou qu'une mère ne peut occuper le salon pour laisser la chambre à son enfant, alors même que d'autres personnes obtiennent des logements sociaux de 120 m<sup>2</sup> pour une composition de famille identique.

Sans pour autant tomber dans le travers des logements insalubres, les logements sociaux ne devraient-ils pas favoriser la modularité et l'optimisation de l'espace plutôt que la taille? De même, si l'efficacité énergétique d'un bâtiment a sans nul doute un impact sur le budget des familles, les logements mis à disposition de ménages dans le besoin ne devraient-ils pas bénéficier de mesures supplémentaires pour la rénovation des bâtiments existants?

#### *Valeur locative progressive*

En complément à la gestion locative sociale et au vu du manque de volonté du gouvernement de légiférer plus strictement sur l'impôt foncier, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de procéder à l'imposition des logements vacants sur la base d'une valeur locative progressive sur plusieurs années. Cette valeur locative augmenterait ainsi au fil du temps afin d'inciter les propriétaires à vendre ou rénover leurs logements afin de les mettre en location.

Cette mesure pourrait, le cas échéant, être complétée par une intervention de l'Agence immobilière sociale (AIS) qui prendrait en charge les rénovations indispensables à la mise en location ainsi que les travaux d'entretien.

Au niveau législatif, la mise en œuvre d'une valeur locative progressive sur les logements vides serait relativement simple dans la mesure où elle existe toujours dans la loi (article 98(1)5 LIR). L'imposition de la valeur locative, calculée au taux zéro sur la valeur unitaire d'un immeuble depuis la réforme fiscale 2017, était historiquement destinée à mettre sur un pied d'égalité sociale les propriétaires et les locataires.

Ce dispositif pourrait être une piste efficace et rapide à mettre en œuvre pour dynamiser l'offre de logements (surtout d'anciens logements à rénover).

D'autres mesures pourraient encore être envisagées, comme:

- le plafonnement effectif des loyers annuels à 5% du capital investi, conformément aux dispositions de la loi sur le bail à usage d'habitation;
- l'abaissement du plafond des loyers pour les logements meublés (actuellement fixé au double du loyer légal) afin d'enrayer le phénomène d'inflation des prix des chambres meublées ainsi que le détournement des plates-formes „peer-to-peer“, telles que Airbnb, par les promoteurs immobiliers;
- le plafonnement du prix de vente des terrains, par exemple en appliquant un taux multiplicateur donné à la valeur unitaire du terrain;
- soutenir les placements par les fonds d'investissement dans l'immobilier, ceci en direct plutôt que dans le cadre de la pure spéculation immobilière.

Néanmoins, tout comme les mesures nécessaires en matière de protection du climat, les mesures nécessaires en matière de logement requièrent une volonté politique claire et une réelle rupture avec la course à la croissance qui dirige actuellement l'action politique.

### 5) Développement durable ou „greenwashing“?

Le projet de budget pour l'exercice 2020 présente la lutte contre le réchauffement climatique comme une des premières priorités du gouvernement. Parmi les axes prioritaires pour le développement du pays, la 20<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du 23 avril 2019 cite pourtant seulement en 5<sup>ème</sup> position „la mise en œuvre d'une politique climatique ambitieuse à la hauteur des défis environnementaux contribuant au respect de l'Accord de Paris et des objectifs de développement durable“.

Suite à la marche pour le climat du 15 mars 2019, qui avait rassemblé près de 15.000 jeunes à Luxembourg-Ville, le gouvernement a organisé quatre rencontres dites „ClimateXchange“ avec quelque 500 élèves qui ont donné lieu à un rapport de synthèse auquel le gouvernement s'est engagé à apporter des réponses concrètes au printemps 2020.

En parallèle, le mouvement „Youth for Climate Luxembourg“ a fait part de ses revendications, parmi lesquelles figurent les suivantes:

- atteindre la neutralité carbone dès 2030 (alors que le gouvernement vise la neutralité carbone pour 2050 et une réduction de 50 à 55% des émissions de gaz à effet de serre pour 2030);
- lutter contre l'évasion fiscale et l'investissement dans les énergies fossiles;
- mettre en œuvre une solidarité internationale et intergénérationnelle équitable;
- si le système actuel ne permet pas d'atteindre ces objectifs, réformer profondément notre système sociétal et économique.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'est donc penchée sur les annonces du gouvernement, figurant dans le projet de budget sous avis, afin de tenter d'analyser si les objectifs affichés semblent cohérents ou si, au contraire, ils confirment les soupçons des jeunes selon lesquels le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable manquerait de soutien au sein du gouvernement pour concrétiser ses bonnes intentions.

### a) *Distinguer la communication de l'action pro-climat*

Dans son avis n° A-3215 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019, la Chambre s'interrogeait déjà sur la composition des investissements annoncés par le gouvernement en relation avec la transition énergétique, tout en soulignant que, quel qu'il soit, l'investissement le plus efficace en faveur du climat et de l'environnement serait l'énergie qu'on ne consomme pas et en invitant le gouvernement à se positionner en tant qu'État-modèle de l'efficacité énergétique et de la responsabilité sociale et environnementale.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics invitait ainsi le gouvernement à s'inspirer du principe de bioéconomie<sup>11</sup>, qui consiste à concevoir le monde par analogie avec le vivant pour sortir de la dépendance des énergies fossiles en privilégiant des modèles de consommation sobres en ressources, basés sur les énergies renouvelables et le „zéro carbone“, ainsi que du principe de „blue economy“, qui a pour objectif de dépasser les concepts d'économie verte et d'économie circulaire visant à moins polluer pour ne plus polluer du tout.

La Chambre notait également la volonté affichée du gouvernement d'être encore plus ambitieux pour le nouveau plan national en matière d'énergie et de climat (PNEC) à l'horizon 2030, dont les objectifs actuels visent notamment à atteindre en 2020:

- 11% d'énergie renouvelable;
- 20% d'efficacité énergétique des bâtiments;
- 10% de carburants renouvelables dans le secteur des transports.

Pour atteindre ces objectifs en matière de protection de l'environnement et du climat, le projet de budget sous avis cite pêle-mêle, notamment concernant les transports publics: la stratégie MoDu 2.0 pour une mobilité durable et les extensions prévues dans ce cadre vers Hollerich, le Centre hospitalier de Luxembourg et Kuebebiërg, le projet de tram rapide entre Luxembourg et Esch-sur-Alzette, l'élaboration d'un plan de mobilité à la demande (projeté pour 2035), la mobilité multimodale, la décarbonisation des transports, l'électromobilité, une stratégie nationale de stationnement et de P&R, les investissements dans le réseau ferré national, etc.

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2020 indique que les dépenses budgétaires reflètent les axes prioritaires prévus pour l'année à venir avant de lister la variation des postes de dépenses qui explique la progression du total des crédits budgétaires. On s'attendrait donc, au regard du fait que la lutte contre le réchauffement climatique est érigée au rang de première priorité du gouvernement, à trouver en premier lieu des investissements drastiquement supérieurs aux années précédentes en matière de protection de l'environnement. Or, exclusion faite de la participation de l'État aux frais d'investissement liés à la ligne de tramway, aucune variation notable ne ressort réellement de cette liste.

Dans son discours de présentation du projet de budget, le ministre des Finances annonçait toutefois un total de 502 millions d'euros pour les investissements dans la mobilité, les transports publics, les infrastructures de transport, l'énergie durable et le développement de la finance durable, contre 479 millions d'euros en 2019.

Ces investissements agrègent en effet les dotations de l'État au profit:

- du fonds du rail (251 millions d'euros, soit 50% des investissements annoncés);
- du fonds pour la gestion de l'eau (17%);
- de LuxTram (14%);
- du fonds Climat et Énergie (13%);
- des CFL (5%), et
- du fonds pour la protection de l'environnement (1%).

En matière de transports, le projet de loi budgétaire annonce ainsi une augmentation des dépenses de quelque 100 millions d'euros par rapport au budget voté 2019, due notamment à la demande de transport accrue liée à la dynamique du pays ainsi qu'à la perte de recettes due à l'introduction, en 2020, de la gratuité des transports publics et évaluée à 41 millions d'euros par an.

Bien que ces investissements soient effectivement indispensables pour rattraper le retard accumulé depuis plus de trente ans en matière de transports publics, 70% des investissements annoncés en faveur

<sup>11</sup> Bioéconomie et solidarisme: d'un monde libéral à un monde libéré, Marie Martin-Pécheux, Réédition Copali, Paris, 2018

de l'environnement concernent donc uniquement les infrastructures de transports en commun, tandis que le fonds Climat et Énergie et le fonds pour la protection de l'environnement recevront seulement 14% des investissements annoncés dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique.

### **b) Décrypter le leurre de la „finance durable“**

Le projet de loi sous avis prévoit une augmentation de 7,8 millions d'euros de l'enveloppe budgétaire consacrée à la participation financière de l'État à des initiatives relatives à la „finance soutenable“. En tout, ce sont 3,151 millions au titre des dépenses générales du Ministère des Finances et 9 millions au titre des opérations financières qui sont prévues pour „fortifier le positionnement du Luxembourg comme centre d'excellence en matière de finance durable“.

Ces moyens budgétaires seront ainsi affectés à la promotion et au soutien d'initiatives au niveau des partenariats public/privé dans le domaine de la finance durable, comme notamment:

- la plateforme commune de la finance climatique avec la Banque européenne d'investissement;
- „l'incubateur pour gestionnaires de fonds d'investissement actifs dans des projets climatiques innovants et de fort impact ou Luxflag“;
- la „sustainable finance initiative“ mise en place pour coordonner la mise en œuvre des recommandations de la „Luxembourg sustainable finance roadmap“ élaborée ensemble avec l'ONU.

Ils permettront également le développement de partenariats avec des organisations internationales dans le cadre:

- de l'engagement au titre du „Green Climate Fund (GCF)“ fonctionnant sous l'égide de l'ONU;
- des investissements dans les „trust funds“ du FMI et de la Banque mondiale; ou encore
- de la participation au réseau dit „network of financial centers for sustainability“.

Le projet de loi budgétaire prévoit enfin l'autorisation pour l'État d'émettre des obligations „de type durable“ pour un montant global maximum de 1 milliard d'euros au cours de l'année 2020 ainsi qu'au cours des années ultérieures.

Si ces enveloppes budgétaires sont présentées comme la pierre angulaire des efforts du gouvernement en faveur de la lutte pour l'environnement et contre le réchauffement climatique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics souhaite faire un point sur les objectifs et le fonctionnement des fonds d'investissement dits „durables“.

#### *Qu'est-ce que la finance durable?*

À l'image de la „Luxembourg sustainable development finance platform“ mise en place sous l'égide du Haut comité de la place financière dans le cadre de la stratégie „Third Industrial Revolution Luxembourg“ (étude Rifkin), la terminologie utilisée sur la place financière et par le Ministère des Finances pour qualifier certaines initiatives de durables n'est pas anodine. On ne parle pas ici d'investissements en faveur du développement durable ou de „sustainable development financing“, mais bel et bien de finance durable ou de „sustainable development finance“, en ce sens que la finance deviendrait durable ou soutenable et non pas qu'elle se mettrait à la disposition du développement durable. Si les citoyens s'imaginent avoir affaire à des initiatives en faveur de l'environnement, l'objectif réel de ces initiatives reste donc encore et toujours de soutenir en premier lieu le système financier tel qu'il existe aujourd'hui, de rendre une partie du système financier politiquement correct en le teintant d'intentions durables afin de répondre à une certaine prise de conscience par les populations de la nécessité de protéger les ressources naturelles.

Rappelons simplement que l'ensemble du système financier est basé sur la recherche de la maximisation du profit, ce qui implique nécessairement l'exploitation maximale des ressources naturelles, humaines et matérielles afin d'en extraire de la valeur à très court terme. Les principes de développement durable, quant à eux, visent au contraire le respect et la protection du vivant dans l'objectif d'assurer la subsistance et la pérennité des écosystèmes et des sociétés sur le long terme.

C'est là que le secteur financier parvient à réaliser un tour de force magistral, en créant ce qu'il appelle la finance durable. Il s'agit ici de réussir la plus belle campagne de communication pour parvenir à nous persuader que la protection de l'environnement, c'est-à-dire la lutte contre la surexploitation du vivant à des fins lucratives, pourrait être une affaire économiquement rentable. Nos systèmes

économiques actuels s'appuient sur une course effrénée à la croissance visant l'extraction de valeur et c'est précisément l'extraction de valeur à outrance qui engendre la destruction et la surexploitation des ressources naturelles ainsi que l'augmentation des inégalités tant économiques que sanitaires.

On pourrait ainsi faire l'analogie entre notre système économique et financier et une société commerciale: j'investis dans une société à finalités lucratives, elle utilise mon investissement pour produire ou mener à bien un projet et j'en extrais, à court terme, mon investissement augmenté d'un bénéfice qui servira mon intérêt personnel.

Dans un modèle de „*vivre ensemble*“ basé sur les principes du développement durable, l'organisation sociétale ressemblerait davantage au fonctionnement d'une association ou d'une société coopérative: nous investissons dans un projet de société, nous utilisons ces investissements afin de mener à bien notre projet tout en assurant le bien-être de ses membres par une distribution équitable de ses fruits, en veillant à conserver les investissements nécessaires au sein de la société afin de la développer et de pérenniser l'appareil productif.

Alors que nos finances publiques s'appuient encore largement sur les recettes fiscales des énergies fossiles et font l'objet d'attaques répétées de la part du secteur financier – qui, non content de ne participer qu'à hauteur de 0 à 0,05% aux bénéfices colossaux que génèrent annuellement les plus de 4.500 milliards d'actifs sous gestion dans les fonds d'investissement luxembourgeois, voudrait voir la taxe d'abonnement baisser encore davantage – la „*finance durable*“ ressemble fortement à une nouvelle niche exploitée par ledit secteur pour poursuivre sa course effrénée à l'enrichissement des plus riches, au détriment des populations et de la nature.

#### *Qu'est-ce que le „greenwashing“?*

Comment le secteur financier, avec la complicité des gouvernements, mais surtout des organisations internationales comme l'ONU, le FMI, l'Union européenne et les banques centrales, pourrait-il bernier les populations en faisant passer des initiatives dommageables à l'environnement pour des initiatives souhaitables? C'est très simple: grâce à une communication et des efforts de lobbying bien huilés, le secteur financier met en avant des initiatives socialement responsables et relativement insignifiantes en comparaison de la masse des actifs servant à financer les énergies fossiles et il parvient ainsi à verdier son image.

L'annonce récente de la Banque européenne d'investissement (BEI) en est un parfait exemple: la BEI a annoncé le 15 novembre 2019 qu'elle cesserait de financer de nouveaux projets liés aux énergies fossiles à partir de fin 2021 et qu'elle mettrait 1.000 milliards d'euros à la disposition d'investissements en faveur du climat et de l'environnement d'ici 2030. Au-delà de l'effet d'annonce, si l'on décrypte le message de la BEI, il s'avère qu'elle continuera de financer des centrales électriques à combustibles fossiles émettant moins de 250g de CO<sub>2</sub> par kWh d'électricité produite ainsi que des projets à combustible dit „*faible en carbone*“. La nuance entre „*cesser de financer de nouveaux projets*“ et „*cesser de financer des projets*“ a son importance: les engagements pris jusqu'en 2021 pourraient ainsi permettre de poursuivre au-delà de 2021 le financement de projets déjà validés auparavant et permettre l'exploitation à plus long terme d'infrastructures existantes modernisées grâce au soutien de la BEI.

Du côté de l'industrie, les multinationales bénéficient quant à elles de fonds solides pour influencer la signature d'accords commerciaux internationaux comme le CETA, le TiSA et le TTIP, qui font à leur tour passer le profit au-dessus de l'intérêt des peuples et de l'environnement par des clauses autorisant par exemple l'industrie pharmaceutique ou l'industrie agroalimentaire à attaquer un État pour être dédommagées lorsque celui-ci prendrait, pour des raisons sanitaires ou environnementales, une décision qui leur causerait des pertes financières.

#### **c) Mesurer l'impact environnemental de la digitalisation et de l'électromobilité**

La course effrénée à la croissance pousse le gouvernement à soutenir des projets visant le „*tout digital*“ sans en étudier l'impact social et environnemental. Dans son avis n° A-3215 sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2019, la Chambre des fonctionnaires et employés publics évoquait déjà l'impact social et environnemental de la digitalisation du travail sur l'emploi ainsi que de l'électromobilité sur l'environnement et le travail des enfants dans les pays qui assurent l'extraction et le raffinage des métaux composant les batteries. Dans le projet de loi budgétaire sous avis, le gouverne-

ment évoque de nouveau l'électromobilité et met notamment en avant les investissements prévus pour déployer la 5G sur le territoire national.

#### *Risques potentiels du déploiement de la 5G sur la santé*

Sous l'impulsion de la Commission européenne et la pression du secteur des télécommunications, le gouvernement tient à se positionner comme pionnier au niveau européen, en assurant à la hâte le déploiement de la 5G sur l'ensemble du territoire national sans procéder au préalable à la moindre étude sur l'impact potentiel des champs électromagnétiques sur la santé publique. Des études épidémiologiques ont pourtant montré l'impact potentiellement cancérigène des champs électromagnétiques statiques et des fréquences extrêmement basses, notamment chez l'enfant (leucémie infantile), tandis que d'autres études scientifiques rapportant les effets mineurs de l'utilisation ponctuelle des téléphones mobiles sur l'activité cérébrale, les temps de réaction et le sommeil questionnent l'impact potentiel d'une exposition permanente aux ondes émanant des stations de base<sup>12</sup>.

Au vu de l'augmentation des cas de cancers infantiles et de maladies auto-immunes chez les enfants depuis les années 70, touchant essentiellement les pays industrialisés et pouvant s'expliquer par des facteurs exogènes et environnementaux, la Chambre en appelle à l'application du principe de précaution et invite le gouvernement à appliquer un moratoire au déploiement de la 5G afin de procéder, au préalable, à des études épidémiologiques sérieuses et indépendantes.

#### *Impact de l'électromobilité sur la santé et la sécurité*

Dans son avis n° A-3215 sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2019, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait mis en garde le gouvernement contre l'impact potentiel d'un déploiement irresponsable de l'électromobilité. Elle rappelait en effet la nécessité de tenir 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.

La Chambre rappelait donc la nécessité d'accompagner les efforts de soutien à l'électromobilité d'investissements conséquents en faveur de la recherche, qui doit impérativement trouver des solutions durables à l'impact environnemental de la fabrication et de la valorisation future des véhicules dits „propres“.

La Chambre tient par ailleurs à signaler que, si l'industrie automobile se réjouit de persuader les autorités d'équiper les villes de véhicules autonomes, donc sans chauffeurs, les expériences connues dans ce domaine ont d'ores et déjà montré les limites de ces „joujoux“ pour la sécurité des riverains, et l'opinion publique ne soutient pas l'idée d'un modèle sociétal dépourvu de chauffeurs, de vendeurs, de caissiers et autre personnel.

La population luxembourgeoise ne veut pas de villes, de commerces et d'administrations où la seule façon de trouver des informations auprès d'un être humain est de contacter une plateforme téléphonique délocalisée à bas coût à l'autre bout du monde. Par conséquent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne soutient en aucun cas le développement d'un modèle économique tel que nos voisins français sont en train de l'expérimenter, avec des administrations vidées de personnel, qu'on ne peut contacter que par e-mail ou via des standards téléphoniques payants.

La Chambre invite donc le gouvernement à compléter les fiches d'évaluation d'impact devant accompagner chaque nouvelle mesure législative ou réglementaire par une évaluation systématique de son impact social et environnemental.

\*

<sup>12</sup> Effets des champs électromagnétiques sur la santé, 2018, Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), <http://www.inrs.fr/risques/champs-electromagnetiques/effets-sante.html>

#### IV. SYNTHÈSE

À la faveur d'une croissance qui reste solide et de recettes qui ont dépassé les attentes en 2018 (et qui devraient de nouveau les dépasser en 2019), par contraste avec la tendance au ralentissement dans la plupart des pays de la zone euro, le projet de budget de l'État pour l'exercice 2020 se présente somme toute sous de bons auspices.

Ce projet de budget de l'État intervenant à peine sept mois après le budget de l'exercice précédent, du fait du recours à la procédure d'exception dite des „*douzièmes provisoires*“ en raison des élections législatives du 14 octobre 2018, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'est principalement attachée à commenter les mesures présentées comme prioritaires par le gouvernement pour 2020 au regard des grandes orientations politiques annoncées jusqu'ici en 2019.

Pour conclure, elle rappelle ci-après encore une fois ses doléances principales à l'adresse du gouvernement.

#### **Soutenabilité à long terme des finances publiques**

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 aborde de nouveau les conclusions du groupe de travail mis en place suite au bilan actuariel de l'IGSS sur la situation financière du régime général d'assurance pension. La Chambre rappelle dans ce cadre la nécessité d'envisager de recourir à des sources alternatives de financement des différents régimes d'assurance pension, qui ne devraient plus nécessairement se baser exclusivement sur la masse salariale.

#### **Perspectives budgétaires**

Au vu des recettes fiscales présentées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève, comme elle l'a déjà fait par le passé, l'augmentation exponentielle de la part des impôts directs payés par les personnes physiques par rapport aux impôts à charge des entreprises, en raison notamment de la non-adaptation du barème d'imposition au coût de la vie, mécanisme abrogé en 2013 dont la Chambre demande la réactivation.

#### **Croissance contre qualité de vie**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rejette les perspectives de croissance qui présentent une augmentation de la population à hauteur de plus d'un million d'habitants à l'horizon 2060 comme la seule perspective d'avenir pour le Luxembourg. Elle appelle le gouvernement à mettre en œuvre les conditions d'une croissance qualitative basée sur une dissociation des régimes de pension et de protection sociale de la masse salariale pour asseoir les finances publiques sur le partage équitable de la production de richesses.

La Chambre met par ailleurs en garde contre les effets potentiellement pervers de la politique de taux d'intérêt bas, voire négatifs, et elle invite le gouvernement à se positionner en faveur d'un délestage des branches d'activités à fins spéculatives dans l'éventualité d'une nouvelle crise financière causée par les pratiques à risques des établissements de crédit.

Elle rappelle en outre la nécessité d'adapter les effectifs dans la fonction publique à l'évolution démographique et de mettre en œuvre comme il se doit la réforme du stage et de la formation durant le stage dans la fonction publique. Dans cette optique, elle renvoie également à la problématique de l'aménagement du temps de travail dans les services et administrations ayant recours au travail par équipes successives, à laquelle il est essentiel de trouver des solutions.

#### **Réforme fiscale**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend bonne note de l'initiative du gouvernement visant à déclarer „*caduques*“ les décisions anticipées émises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour ne conserver que les décisions anticipées prises conformément à la nouvelle procédure prévue par la loi générale des impôts. Elle regrette toutefois le silence du projet de loi concernant l'impact potentiel de la prochaine réforme fiscale, qui a pourtant été annoncée comme une réforme visant à alléger la charge fiscale des personnes physiques et qui, si tel sera le cas, ne saurait être financièrement neutre pour les finances publiques.



Dans la perspective de cette réforme, la Chambre invite le gouvernement à adapter le barème de l'impôt sur le revenu à l'évolution cumulée du coût de la vie depuis 2009, à décaler la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures et à abolir la classe d'impôt 1a.

### Logement

En matière de fiscalité immobilière, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle la nécessité de mettre fin au régime fiscal permettant aux fonds d'investissement spécialisés (FIS) d'investir dans des biens immobiliers tout en étant exonérés d'impôts.

Au niveau de la TVA-logement, la Chambre souligne la nécessité d'augmenter à 120.000 euros le plafond de la TVA récupérable sur les frais d'acquisition et de construction, ceci pour tous les travaux de construction et de rénovation de logements à des fins d'habitation principale ou de location.

Elle demande également et encore une fois que le montant maximal de 1.344 euros des cotisations versées dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement, à l'heure actuelle seulement déductible pour les contribuables jusqu'à l'âge de quarante ans, soit déductible jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite, voire que la limite d'âge précitée soit supprimée.

La Chambre invite par ailleurs le gouvernement à légiférer sur la question de l'imposition des revenus issus de plates-formes „peer-to-peer“ en matière de location d'immeubles.

Elle revient ensuite sur trois mesures à développer et à améliorer pour inciter les propriétaires de logements et/ou terrains vacants à les mettre à disposition sur le marché de la vente ou de la location: la subvention de loyer dont la formule de calcul devrait être adaptée, la gestion locative sociale dont les normes de salubrité et les modalités de fonctionnement mériteraient d'être étendues et uniformisées au niveau des différents organismes conventionnés et, enfin, la mise en œuvre d'une valeur locative progressive imposable, accompagnée de mesures de réhabilitation des logements, similaires à celles prévues dans le cadre de la gestion locative sociale.

### Développement durable ou „greenwashing“

Le projet de loi budgétaire mentionnant la lutte contre le réchauffement climatique comme l'une des priorités du gouvernement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'est penchée sur les investissements effectivement consentis à l'environnement. Elle en déduit que 70% des investissements annoncés en faveur de l'environnement concernent uniquement le développement de l'infrastructure des transports en commun.

La seconde facette des efforts budgétaires annoncés en faveur du climat est destinée à la „finance durable“. La Chambre décrypte l'hypocrisie des mesures qualifiées de „finance durable“ au vu de leurs objectifs de maximisation des profits, incompatibles avec la protection de l'environnement. Dans ce contexte, elle rend également attentif à l'effet pervers des divers accords commerciaux internationaux (CETA, TiSA, TTIP) mettant en évidence les failles dans les tentatives des États pour mettre fin à certaines activités destructrices de l'environnement.

En outre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre le déploiement de la 5G et de l'électromobilité en évoquant la nécessité d'appliquer le principe de précaution et de procéder à des études d'impact environnemental et social préalables, ceci également dans le cadre de chaque projet de loi et de règlement grand-ducal afin d'intégrer systématiquement les questions de santé publique et de climat dans la procédure législative et réglementaire.

\*

Pour terminer, la Chambre fait remarquer qu'elle suivra avec attention tous les nouveaux projets de réforme du gouvernement dans les domaines susmentionnés, en rappelant que ces projets devront s'inscrire dans le contexte d'une croissance équitable et durable au service des générations futures.

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 novembre 2019.

Le Directeur,  
G. MULLER

Le Président,  
R. WOLFF

