

N° 7666⁵

N° 7667⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2021 et modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;
- 2° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
- 3° la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;
- 4° la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;
- 5° la loi modifiée du 1er février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;
- 6° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
- 7° la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
- 8° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 9° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 10° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- 11° la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;
- 12° la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
- 13° 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 ;
- 14° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;

- 15° la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
- 16° la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;
- 17° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 18° la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant: la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;
- 19° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
- 20° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 21° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;
- 22° la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;
- 23° la loi modifiée du 23 décembre 2016
 - 1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ;
 - 2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
- 24° la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;
- 25° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale

**et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993
ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt
du développement économique**

P R O J E T D E L O I

**relative à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2020-2024**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(18.11.2020)

**Appel de la CSL à gérer socialement la pandémie
et à retourner l'évolution des inégalités**

SOMMAIRE

	<i>page</i>
1. Résumé exécutif	10
2. Situation économique	15
2.1. Projections macroéconomiques pour les années à venir	15
2.2. Elements de réflexion concernant les projections macroéconomiques	20
3. La situation budgétaire	25
3.1. Les critères européens respectés	25
3.2. Un solde structurel peu fiable	27
3.3. Evolution du solde public	29
3.4. Comparaison internationale du solde public nominal avant et après investissements	32
3.5. La dette publique brute	33
3.6. La dette nette	35
3.7. Investissements publics	37
3.7.1. Evolution générale des investissements publics selon la comptabilité nationale	39
3.7.2. Investissements au sens de la loi budgétaire : les fonds spéciaux de l'Etat	42
3.7.3. Evolution générale	42
3.7.4. Fonds des routes	43
3.7.5. Fonds du rail	44
3.7.6. Focus sur les efforts d'investissement en faveur de l'environnement	45
3.7.7. Investissement dans les compétences de la main-d'œuvre	47
3.7.8. Focus sur les dépenses en matière de santé et de lutte contre la pandémie	48

4. Les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg	52
4.1. Mise en contexte	52
4.2. Nécessaire plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	55
4.3. Urgente revalorisation des prestations familiales	55
4.5. Revalorisation pleine de l'allocation vie chère (AVC)	59
4.6. Adaptation des plafonds d'accès au complément accueil gérontologique	61
5. Emploi et chômage	62
5.1. L'évolution de l'emploi salarié au Luxembourg	62
5.2. L'évolution du chômage	66
5.3. Le taux de chômage et les effets de son « halo »	71
5.4. Le chômage partiel	73
5.5. Le fonds pour l'emploi	75
5.6. Action pour 2021 : prolongation de la durée d'indemnisation de chômage	76
6. Introduction d'une taxe carbone	76
6.1. La situation actuelle en matière d'accises	77
6.2. La nouvelle taxe carbone	79
6.3. Les enjeux sociaux de la taxe CO ₂	83
6.3.1. Les propositions d'équilibrage	83
6.3.2. Eléments statistiques autour de ces enjeux sociaux	85
6.3.3. Eléments budgétaires autour de ces dispositifs de compensation	92
6.4. Effets concrets sur les ménages de la hausse des accises sur les produits énergétiques	94
6.4.1. Dépenses supplémentaires des ménages	95
6.4.2. Compensation sociale	96
6.4.3. Cas-types	100
6.5. Un défaut d'analyse d'impact budgétaire et écologique de la taxe carbone	103
6.5.1. Un impact budgétaire flou	103
6.5.2. Des résultats écologiques globalement mitigés	105
6.6. La neutralisation inopportune de la taxe CO ₂ au niveau de l'échelle mobile des salaires	108
6.7. Appréciation générale et recommandations de la CSL	110
7. Mesure fiscales diverses	112
7.1. La réduction de la taxe d'abonnement sur les actifs investis dans le domaine de la finance durable	112
7.2. Le régime des impatriés	115
7.3. L'intéressement des collaborateurs par une prime participative	116
7.4. Résorber les inégalités par le truchement de la fiscalité	119
7.5. Fiche d'impôt pluriannuelle	120

8. Mesures en matière de politique du logement	121
8.1. Mise en contexte	121
8.2. L'insuffisance d'une politique du logement qui ne tourne qu'autour du paradigme de l'augmentation de l'offre	123
8.3. L'augmentation du budget du ministère du Logement	124
8.4. Pour une réduction de la rentabilité exorbitante de l'investissement immobilier spéculatif	125
8.5. La réforme de l'amortissement accéléré pour les investisseurs	126
8.6. L'amortissement accéléré des « rénovations énergétiques durables » pour les investisseurs	128
8.7. Immobilier : les mesures annoncées visant l'objectif de justice fiscale	130
8.7.1. La réforme de l'imposition des revenus locatifs et plus-values provenant de biens immobiliers sis au Grand-Duché de Luxembourg (FIS, FIAR, OPC) – une question de justice fiscale	130
8.7.2. Le renchérissement du « <i>share deal</i> »	134
9 Annexe : Les agences de notation sont-elles vraiment transparentes?	134

*

SOMMAIRE DES GRAPHIQUES

	<i>page</i>
Graphique 1 : Variation du PIB par rapport au même trimestre de l'année précédente	15
Graphique 2 : Comparaison des prévisions d'été et d'automne 2020 de la Commission européenne	17
Graphique 3 : Evolution du PIB réel et de ses composants	18
Graphique 4 : Projections de croissance du PIB de l'OCDE ; indice base 100 au quatrième trimestre 2019	19
Graphique 5 : Projections de croissance du PIB des pays du G20 par l'OCDE ; indice base 100 au quatrième trimestre 2019 ;	19
Graphique 6 : Prévisions de croissance du Fonds monétaire international	19
Graphique 7 : Indicateur combiné de l'ECDC, situation au cours des semaines 42/43 et 43/44	20
Graphique 8 Indicateurs de confiance dans la construction, l'industrie et des consommateurs	21
Graphique 9 : Utilisation actuelle des capacités dans l'industrie manufacturière	21
Graphique 10 : Indicateur d'activité du secteur de l'artisanat depuis 2007 et prévision pour le quatrième trimestre 2020	22
Graphique 11 : Anticipations de l'évolution de l'emploi au cours des trois prochains mois par secteur d'activité	22
Graphique 12 : Evolution des faillites	22

Graphique 13 : Appréciation de (1) la situation financière au cours des douze mois à venir, (2) de l'intérêt à faire actuellement des achats importants, ainsi que (3) de l'opportunité à épargner par les ménages luxembourgeois	23
Graphique 14 : Dépôts des ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages auprès des établissements de crédit au Luxembourg ; en millions d'euros	23
Graphique 15 : Répartition du surcroît d'épargne accumulé en 2020 selon le décile de dépenses des ménages en 2019 ; France	24
Graphique 16 : Déficit/surplus public en pourcentage du PIB au Luxembourg et dans la zone euro, 2008-2019	25
Graphique 17 : Dettes publiques en pourcentage du PIB au Luxembourg et dans la zone euro, 2008-2019	26
Graphique 18 : Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne, Luxembourg, pourcentage du PIB	28
Graphique 19 : Prévisions pluriannuelles du déficit/surplus public en pourcentage du PIB au Luxembourg, 2019-2024	30
Graphique 20 : Solde public, 2018 et 2019 (besoin net ou capacité nette de financement du secteur consolidé des Administrations publiques, en % du PIB)	32
Graphique 21 : Epargne nette, 2018 et 2019 (solde du compte courant après les opérations courantes et avant les opérations en capital, en % du PIB)	32
Graphique 22 : Dette publique, 2018 et 2019	33
Graphique 23 : Prévisions pluriannuelles de la dette publique en pourcentage du PIB au Luxembourg, 2019-2024	34
Graphique 24 : Dette publique brute	35
Graphique 25 : Montant absolu de la réserve de compensation du 31 décembre 2019 (en millions d'euros)	36
Graphique 26 : Dette publique et position nette en % du PIB, 2010-2020	37
Graphique 27 : Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'Administration centrale ; en millions d'euros	40
Graphique 28 : Décomposition des investissements par secteur au Luxembourg ; en pourcentage du PIB	40
Graphique 29 : Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés ; en pourcentage du PIB;	41
Graphique 30 : Investissement net des Administrations publiques ; en pourcentage du PIB	41
Graphique 31 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat	42
Graphique 32 : Evolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat	42
Graphique 33 : Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat	43
Graphique 34 : Recettes (à gauche) et dépenses (à droite) du fonds des routes	44
Graphique 35 : Recettes (à gauche) et dépenses (à droite) du fonds du rail	45

Graphique 36 : Evolution des investissements environnementaux et climatiques ; en millions d'euros	45
Graphique 37 : Répartition des investissements environnementaux et climatiques en 2020	46
Graphique 38 : Evolution des avoirs du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	49
Graphique 39 : Evolution des recettes du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	49
Graphique 40 : Evolution des dépenses du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	50
Graphique 41 : Composition de l'indicateur « Europe 2020 » de pauvreté ou d'exclusion sociale pour le Luxembourg en 2019	52
Graphique 42 : Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	53
Graphique 43 : Taux de risque de pauvreté monétaire de 2010 à 2019	54
Graphique 44 : Evolution du coefficient de Gini au Luxembourg	54
Graphique 45 : Taux de risque de pauvreté par types de ménage	58
Graphique 46: Taux de pauvreté en fonction de divers seuils de pauvreté par types de ménage	58
Graphique 47 : Pauvreté des familles monoparentales dans l'Union européenne	59
Graphique 48: Perte de valeur de l'AVC résultant de la désindexation du coût de la vie	59
Graphique 49 : Baisse exceptionnelle de l'emploi salarié au 2e trimestre 2020	63
Graphique 50 : Postes déclarés vacants à l'ADEM en septembre 2020	66
Graphique 51 : Demandeurs d'emploi résidents disponibles	67
Graphique 52 : Demandeurs d'emploi disponibles bénéficiant de l'indemnité de chômage complet	67
Graphique 53 : Durée d'inscription des demandeurs d'emploi	69
Graphique 54 : Les jeunes sur le marché du travail sont plus touchés par les effets de la crise du covid-19	70
Graphique 55 : Le « halo du chômage » se compose des « personnes en sous-emploi » et de la « force de travail potentielle »	72
Graphique 56 : Chômage partiel pour cas de force majeures de mars à juin 2020	74
Graphique 57 : Evolution des recettes au titre de l'IS/IRPP et IS/IRC de 2000 à 2017 (euros)	76
Graphique 58 : Taux effectif des taxes carbone dans l'OCDE	81
Graphique 59 : Gaz - part des taxes et impôts payés par les ménages, deuxième semestre 2019	82
Graphique 60 : Montant mensuel de l'AVC selon le type de ménage	83
Graphique 61 : Comparaison de la distribution du CIS/P et du gain relatif dans l'échelle de revenus	84

Graphique 62 : Le mazout est une charge plus lourde pour les ménages les moins aisés	86
Graphique 63 : Les carburants pèsent plus lourd dans le revenu des ménages modestes	87
Graphique 64 : Les dépenses en carburant augmentent avec le revenu sauf pour les plus aisés	87
Graphique 65 : Un usage plus intense des transports publics par les ménages les moins aisés	88
Graphique 66 : La part des ménages ayant des dépenses de transport public est la plus élevée dans les cantons de Diekirch, Mersch et Luxembourg	89
Graphique 67 : Au total, les mesures prises dans le domaine des transports soulagent les dépenses des ménages, et davantage celles des moins aisés	90
Graphique 68 : Presque tous les ménages les plus aisés utilisent une voiture personnelle contre uniquement 64% des ménages les plus démunis	91
Graphique 69 : L'impact diffère fortement selon le recours aux différents moyens de transport	91
Graphique 70 : Un gain moins prononcé pour les cantons plus éloignés du centre	92
Graphique 71 : Allocation intégrale par type de ménages (2018)	98
Graphique 72 : Niveau de vie moyen par décile	99
Graphique 73 : Les ventes de carburants tirées vers le bas par la hausse des accises	105
Graphique 74 : Décomposition des émissions du Luxembourg par usage	106
Graphique 75 : Les émissions de CO ₂ au Luxembourg	106
Graphique 76 : Objectif des émissions de CO ₂ au Luxembourg	107
Graphique 77 : Incidence de la neutralisation de certaines taxes sur le pouvoir d'achat	109
Graphique 78 : Evolution des recettes TABO et des actifs nets sous gestion de fonds luxembourgeois (Indice 100 = 2000)	112
Graphique 79 : Evolution du taux d'effort moyen des locataires selon le niveau de vie des ménages de 2010 à 2018 (en %)	122
Graphique 80 : Prix enregistrés des immeubles bâtis destinés au logement	127
Graphique 81 : Rendements des obligations d'Etat à 10 ans	138
Graphique 82 : Dette publique en pourcentage du PIB pour l'année 2019	139

SOMMAIRE DES TABLEAUX

	<i>page</i>
Tableau 1 : Les soldes des Administrations publiques	29
Tableau 2 : Aperçu des aides Covid-19 ; en millions d'euros sauf si spécifié autrement	30
Tableau 3 : Effets de la politique d'investissements publics sur le solde budgétaire	33
Tableau 4 : Codification comptable des dimensions du PNEC	46
Tableau 5 : Eléments budgétaires relatifs aux allocations familiales et à leur revalorisation	57
Tableau 6 : Comparaison des montants d'allocation de vie chère	60
Tableau 7 : Fort recul du nombre des salariés en mars et avril 2020	63
Tableau 8 : Les activités spécialisées et services de soutien les plus touchés par la crise	64
Tableau 9 : Poids de l'emploi intérimaire dans les flux de la main-d'œuvre salariée, au Luxembourg, entre juin 2019 et juin 2020	65
Tableau 10 : Evolution du nombre des demandeurs d'emploi, des personnes en mesure et des offres d'emploi entre septembre 2019 et septembre 2020	68
Tableau 11 : Nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles en 2020, selon leur durée d'inscription	69
Tableau 12 : Le « halo du chômage » représente presque 25.000 personnes au Luxembourg	72
Tableau 13 : En prenant en compte le « halo du chômage », le taux de chômage serait plus que doublé au Luxembourg	73
Tableau 14 : Evolution prévisionnelle de la situation financière du fonds pour l'emploi (en milliers d'euros)	74
Tableau 15 : Décomposition du prix du gasoil à la pompe	77
Tableau 16 : Accises autonomes par produit : hausse de tarif applicable en 2021 par rapport à 2020	79
Tableau 17 : Diesel et essence avant et après la taxe carbone	81
Tableau 18 : Mazout et gaz naturel avant et après la taxe carbone	82
Tableau 19 : Répartition de la consommation finale des ménages par type d'énergie et usage	85
Tableau 20 : Crédit non limitatif alloué à l'allocation de vie chère en faveur des ménages à revenu modeste	93
Tableau 21 : Recettes budgétaires liées aux « accises climatiques »	93
Tableau 22 : Effet moyen de la taxe carbone sur les dépenses des ménages	95
Tableau 23 : Surcoût annuel en euros (2021/2020) de la taxe carbone par profil de ménages	96
Tableau 24 : Répartition des bénéficiaires de l'allocation de vie chère en 2018 par année de demande et évolution de la cote d'application par rapport à l'année de la première demande	97
Tableau 25 : AVC : montant annuel proposé	98

Tableau 26 : Seuil/plafond de revenu équivalent par quintile	98
Tableau 27 : Structure des accises sur les produits énergétiques	103
Tableau 28 : Impact de la hausse des accises sur les produits pétroliers	104
Tableau 29 : Incidence de la taxe carbone sur l'inflation	109
Tableau 30 : Tableau comparatif du statut d'impatrié	114
Tableau 31 : Illustration de l'avantage fiscal découlant de la prime participative (PP)	118

*

1. RESUME EXECUTIF

1. Situation économique : prendre les mesures à la hauteur des défis

Une situation économique fortement dégradée par la crise de la covid-19 est l'image qui s'est répandue à travers le monde en 2020. Dans tous les pays, les indicateurs macroéconomiques se sont effondrés et il règne actuellement une grande incertitude concernant la reprise économique. Ainsi, au Luxembourg, le PIB s'est replié de -8% au deuxième trimestre 2020 et de -14% au sein de la zone euro. L'incertitude sur la reprise économique se manifeste parmi les autorités, qui présentent souvent des chiffres divergents dans leurs estimations. Les estimations récentes sont généralement plus optimistes pour 2020, comme le montrent les révisions du Statec ou encore les publications de la Commission européenne ou du Fonds monétaire international. Cependant, la reprise économique est remise en question par la reprise de la propagation de la covid-19 de façon diffuse dans l'ensemble des pays européens.

Par ailleurs, on peut constater que le Luxembourg s'en sort pour l'instant de manière générale mieux que la plupart des autres pays européens, notamment en raison de la structure de son économie en grande partie télétravaillable.

Comme toutes les prévisions de croissance économique faites depuis le printemps 2020 attirent l'attention sur l'incertitude radicale à laquelle ces exercices font actuellement face, il convient dès lors d'adopter une approche prospective en matière de politique budgétaire.

D'une part, en ce qui concerne les dépenses d'investissements publics d'avenir – comme par exemple en matière de protection de l'environnement et du climat, d'éducation et de formation initiale et continue, de santé publique, de transport public –, ou les dépenses sociales afin d'amoindrir l'impact des conséquences économiques de la pandémie sur la situation financière des ménages, celles-ci doivent nécessairement être maintenues à un haut niveau afin de préparer le Grand-Duché aux défis d'avenir et de continuer à soutenir l'activité économique.

Mais d'autre part il est nécessaire que la politique budgétaire prévoie suffisamment de marges de manœuvre budgétaire et crée, le cas échéant, de nouvelles recettes en mettant fin à des injustices fiscales existantes (et n'hésite surtout pas à y recourir de façon massive !) afin de pouvoir faire face à une éventuelle aggravation de la situation sanitaire, économique et sociale et à la nécessité subséquente de soutenir plus fortement les entreprises et les ménages jusqu'à une normalisation progressive de l'activité.

2. Situation budgétaire : le Luxembourg reste dans une situation confortable en comparaison internationale

Concernant le déficit public, l'État ne pourra pas respecter le seuil de -3% du PIB en 2020. Avec -7,4%, le Statec estime le déficit public nettement en-dessous du seuil imposé par les textes européens, tandis que la Commission européenne se montre en revanche plus optimiste selon ses dernières prévisions avec seulement -5,1%. Toutes les prévisions coïncident sur le fait que le Luxembourg respectera de nouveau le seuil de -3% à partir de 2021. Concernant la dette publique, le seuil de 60% sera respecté dans tous les scénarios, grâce au niveau extrêmement faible de la dette publique luxembourgeoise. Elle tournera autour de l'objectif auto-imposé par l'Accord de coalition de 30% dans les années à venir.

Suite à l'activation de la « *general escape clause* », les autorités européennes tolèrent cependant temporairement le non-respect des critères de Maastricht. Le déficit élevé en 2020 n'entraîne donc pas de sanctions pour le Luxembourg.

En ce qui concerne le solde structurel, qui ajuste le solde public en fonction des évolutions conjoncturelles, le ministère des Finances se montre plutôt pessimiste par rapport à la Commission européenne. Les autorités luxembourgeoises estiment le solde structurel à -4,5% pour l'année 2020, tandis que la Commission l'estime seulement à -2,2% et même à +0,8% en 2021. D'après la Commission européenne, l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), qui est fixé à +0,5%, serait donc de nouveau respecté à partir de 2021.

La fixation d'un OMT pour la période 2023-2025 semblable voire inférieur à celui de la période 2017-2019 (-0,5%) serait saluée par la CSL. En effet, une augmentation du OMT comme c'était le cas entre la période 2017-2019 et la période actuelle risque de provoquer la non-réalisation d'investissements ou de dépenses sociales qui sont actuellement nécessaires afin de relancer l'économie. Dans ce cadre, une diminution de l'OMT serait cruciale afin d'augmenter la marge de manœuvre du gouvernement.

Dans ce contexte, la CSL salue le niveau élevé d'investissements publics afin de soutenir et de relancer l'économie luxembourgeoise. Les investissements de l'Administration centrale sont avec 3 471 millions d'euros en 2020 nettement plus élevés qu'en 2019 (2 288 millions d'euros). Ces dépenses ne constitueront pas de difficultés financières dans les années à venir, puisque l'État a su respecter de loin les critères de Maastricht dans les années passées, et a ainsi créé une certaine marge budgétaire. Force est de constater qu'une partie considérable des aides financières mises à disposition par l'État dans le contexte de la crise du coronavirus n'ont pas été utilisées par les entreprises luxembourgeoises. En effet, le montant annoncé dans le projet de plan budgétaire équivaut à 930 millions d'euros, tandis que le montant utilisé (au 19/10/2020) correspond seulement à 264 millions d'euros, soit à 28% du total.

La Chambre des salariés (CSL) souligne qu'outre le soutien économique, la politique d'investissements publics et de relance du gouvernement doit rester tributaire des évolutions sanitaires et de la protection de la santé des salariés et de la population en général. La Commission européenne va dans la même direction et appelle les gouvernements à renforcer la résilience du système sanitaire en garantissant une disponibilité appropriée du personnel sanitaire. Dans cette optique, la CSL estime qu'une révision rapide du plan hospitalier s'impose en vue d'un renforcement des capacités sanitaires du système hospitalier. De même des actions concrètes et urgentes s'imposent pour faire face à la pénurie évidente en personnel médical et soignant. De plus, une coopération sanitaire transfrontalière structurée s'impose plus que jamais et le Luxembourg doit pleinement jouer son rôle dans cette coopération qui est dans l'intérêt de toutes les composantes de la Grande Région.

D'autres priorités restent les investissements dans la production d'énergie à zéro émission, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et le développement des zones vertes. Enfin, il convient également de prendre en compte l'importance du travail frontalier et de la coopération inter-régionale pour l'économie luxembourgeoise. Afin de renforcer les relations entre le Grand-Duché et les autres composantes de la Grande Région, une participation luxembourgeoise aux projets d'infrastructures dans la Grande Région et notamment dans les territoires frontaliers serait importante dans le but de redynamiser les économies locales, de réduire les différences économiques et sociales entre le Luxembourg et ses voisins les plus proches et pour renforcer la coopération au sein de la Grande Région.

3. Les inégalités continuent de se creuser : nécessité de prendre les choses en main p un plan d'action concret

La CSL constate que les inégalités sociales au Luxembourg continuent d'augmenter au vu des statistiques officielles les plus récentes et risquent de s'amplifier encore sous l'impact de la crise sanitaire. Ainsi, le taux des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté de 69,4% durant la période entre 2010 et 2020, tandis que la population totale au Luxembourg a seulement augmenté de 24,7% sur la même période. La CSL demande au Gouvernement d'élaborer un plan d'action concret de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale moyennant un timing et des objectifs chiffrés à atteindre. Ce plan devrait comporter notamment les mesures suivantes :

- la revalorisation des prestations familiales ;

- un meilleur soutien aux familles monoparentales ;
- la revalorisation de l'allocation de vie chère (AVC) ;
- l'adaptation des plafonds pour pouvoir bénéficier du complément accueil gérontologique ;
- la prolongation de la durée d'indemnisation de chômage pour les demandeurs d'emploi ;
- l'augmentation structurelle de la pension minimale ;
- la prise de mesures fiscales visant à réduire les iniquités existantes.

4. Emploi et chômage : maintenir le régime de chômage partiel et prolonger la durée d'indemnisation du chômage complet

Si le marché de l'emploi n'a connu que des variations trimestrielles positives durant les dernières années, il a connu une baisse de 0,7% au deuxième trimestre 2020 et même une baisse de 1,3% d'un mois sur l'autre, à la suite du confinement le 16 mars 2020. Le taux de chômage est, quant à lui, passé de 5,8% au quatrième trimestre 2019 à 6,4% au deuxième trimestre 2020.

Particulièrement frappant est l'évolution du chômage des moins de 25 ans, ceux-ci étant davantage touchés par les effets de la crise du COVID-19 que les autres catégories d'âge. À ce propos, notre Chambre demande que les apprentis puissent à nouveau bénéficier du chômage partiel, dont ils ont été exclus depuis le 1^{er} juillet 2020.

De plus, il faut que le gouvernement mobilise plus les mesures en faveur de l'emploi dans le cadre de la *Garantie pour la jeunesse* ou d'autres dispositifs en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée.

Par ailleurs, notre Chambre salue l'annonce du Gouvernement de prolonger l'éligibilité au chômage partiel des secteurs les plus touchés par la crise sanitaire au-delà du 31 décembre 2020. Ce dispositif a fait ces preuves, à la fois pour les salariés concernés que pour les entreprises. Les incertitudes économiques et sociales qui caractérisent les mois à venir rendent indispensables la garantie gouvernementale de prolonger les mesures nécessaires pour assurer le mieux possible la pérennité du tissu économique et social luxembourgeois. Le chômage partiel lié à l'assurance du maintien dans l'emploi constitue l'instrument majeur pour faire face à ces défis.

Au vu de l'augmentation du chômage de longue durée, une prolongation de l'indemnisation devient néanmoins indispensable.

5. Introduction d'une taxe carbone : des compensations sociales insuffisantes et une neutralisation dans l'index à rejeter

Parmi les réglementations qui prendront effet à partir de 2021 figure notamment l'introduction d'une taxe carbone. Cette taxe CO₂ constitue une mesure phare du projet budgétaire. Pour l'année 2021, le prix du carbone au Luxembourg tournera autour de 20 euros par tonne ; elle passerait à 25 euros en 2022, puis à 30 euros en 2023.

Notre Chambre regrette que les fiches d'évaluation qui accompagnent les projets restent muettes quant à l'impact concret de ces hausses de prix tant sur la consommation des produits énergétiques et la réalisation des objectifs écologiques, que sur les recettes publiques en comparaison à une trajectoire sans taxe carbone. Même si le gouvernement semble conscient des effets sociaux délétères que peut produire l'introduction de la taxe carbone, il ne chiffre toutefois rien non plus ni quant à l'impact social de la taxe, ni quant à l'impact compensateur des mesures prévues.

Les mesures de compensation sociale qui ont été délibérément couplées par le gouvernement à l'entrée en vigueur de cette taxe sur le gaz carbonique sont :

- une hausse permanente de 10% de l'allocation annuelle de vie chère (AVC) ;
- l'augmentation du crédit d'impôt salarié de 96 euros ;
- la gratuité des transport publics ;
- la prolongation jusqu'au 31 décembre 2021 des subventions à l'épargne d'énergie ;
- un taux de TVA réduit à 3% applicable aux bâtiments à rénover âgés de 10 ans et plus ;
- le soutien fiscal à l'installation de panneaux photovoltaïques.

Ici, la CSL remarque que les trois dernières mesures ne sont pas neuves. En outre, elles requièrent la capacité d'investir sur fonds propres ou empruntés et permettent le cas échéant des déductions au niveau de l'impôt sur le revenu avec le risque d'une redistribution du bas vers le haut. De plus, l'augmentation de 10% de l'allocation de vie chère ne peut pas être considérée comme compensation, puisque cette augmentation est inférieure à l'évolution de l'inflation depuis la création de l'AVC en 2009. En fait, il s'agit même d'une diminution du montant déjà applicable en 2020.

Les crédits d'impôts rehaussés ne jouent pleinement que jusqu'à un salaire annuel de 40.000 €. Notons que le quart de son augmentation de 96 euros (maximum) doit en fait être considérée comme compensation de la perte de pouvoir d'achat au cours des dernières années et donc pas d'une compensation de la taxe carbone. La CSL estime que les ménages les plus affectés par la nouvelle taxe carbone pourraient vivre davantage en périphérie, ne pas recourir aussi facilement aux transports publics gratuits que dans l'axe centrale du pays ou avoir des enfants, phénomènes dont la mesure ne tient pas compte.

La CSL montre à travers des exemples que même les bénéficiaires d'une pension minimale ou du salaire social minimum ne sont pas entièrement couverts par les compensations sociales. Dès qu'un ménage n'a pas droit à l'allocation de vie chère, il risque d'être perdant et, comme souligné ci-dessus, l'augmentation de celle-ci ne peut être considérée comme compensation valable.

Notre Chambre recommande donc vivement au gouvernement de s'assurer que les compensations sociales soient maximales et les plus larges possibles et d'utiliser l'intégralité du produit de la taxe carbone à des fins de redistributions.

En tout cas, la CSL ne peut pas donner son accord à la taxe carbone telle que prévue en raison du mécanisme de compensation sociale largement insuffisant.

Finalement, la CSL rejette la neutralisation de la taxe carbone dans l'index. La Chambre des salariés considère l'échelle mobile des salaires comme un instrument préservant le pouvoir d'achat des salariés et des retraités. Des neutralisations artificielles de hausses de prix sont de ce fait à éviter. La CSL constate d'ailleurs un certain manque de cohérence dans la politique gouvernementale en matière de prise en compte de l'évolution de certains prix au niveau de l'index. En effet, la hausse des prix due à la taxe CO₂ serait neutralisée, alors que la gratuité des transports publics, donc une baisse des prix a été prise en compte et retarde d'autant plus l'échéance de la prochaine tranche indiciaire.

6. Régime des impatriés et prime participative pour salariés : consécration d'injustices fiscales existantes

Le législateur propose que le régime des impatriés soit conservé, aménagé mais doté d'une base légale (article 115-13b LIR) et réglementaire d'exécution. Les modifications concernent entre autres une hausse du seuil d'entrée à 100.000 euros de revenus fixes bruts, la simplification de l'ancienne indemnité forfaitaire en nouvelle prime d'impatriation ou encore l'étendue du régime fiscal de l'impatrié à un maximum de neuf ans. Notre Chambre ne perçoit pas positivement l'instauration de traitements de faveur destinés à une minorité privilégiée de salariés.

En fin de compte, alors qu'un régime commun existe déjà, les projets sous avis proposent la création d'un régime exorbitant pour couvrir les charges extraordinaires d'un salarié dit impatrié. Sur demande, un contribuable peut déjà obtenir un abattement de revenu pour charges extraordinaires qui sont inévitables et qui réduisent de façon considérable sa faculté contributive. L'impatrié ne pourrait-il pas trouver sa place dans le cadre de ce régime de droit commun préexistant, avec, le cas échéant, quelques aménagements spécifiques ? Enfin, la CSL critique le manque de transparence concernant l'impact sur les recettes publiques, aucune évaluation sur la population concernée n'étant d'ailleurs communiquée.

L'abrogation du régime des stock-options est largement saluée par la CSL. Par contre, l'introduction d'une nouvelle « prime participative » soulève des questions, comme elle pourra créer de nouvelles injustices fiscales. Même si ce nouveau régime est ouvert à l'ensemble des salariés, il est à douter que ce soit le cas en pratique. Cette prime ainsi que les avantages fiscaux exagérés inhérents risquent d'être réservés à certains profils de salariés privilégiés, comme c'était le cas précédemment.

De manière générale, la Chambre des salariés a soulevé à de nombreuses reprises que l'affaiblissement tendanciel de la cohésion sociale, qu'illustre le renforcement manifeste des inégalités, trouvait également ses origines dans la question fiscale, et particulièrement de la différence de traitement entre l'imposition des patrimoines ainsi que des revenus du capital et celle des revenus du travail. C'est

pourquoi, la CSL regrette que la question de l'imposition des patrimoines et, singulièrement du foncier, ne soit plus du tout à l'ordre du jour.

7. Les annonces en matière de politique du logement : un timide premier pas dans la bonne direction

Quant à la crise du logement, marquée par une évolution faramineuse et inacceptable des prix immobiliers et des loyers, la CSL salue la proposition d'augmenter les crédits du ministère du Logement pour 2021 par rapport au budget voté 2020 de près de 26 millions d'euros (+11%). La répartition du budget du ministère du Logement, avec notamment une importante partie dédiée au développement de logements abordables en main publique, ainsi que dans la poursuite de la création d'une certaine réserve foncière, est également soutenue par la CSL.

Les avantages fiscaux, comme par exemple la déductibilité des intérêts sur les emprunts hypothécaires pour les multipropriétaires ou encore l'amortissement accéléré, qui ont été introduits au cours de années, provoquent dans un certain sens un double effet négatif. D'un côté, ils favorisent le comportement spéculatif des investisseurs et dynamisent la croissance déjà fulgurante des prix, de l'autre côté ils augmentent les inégalités en provoquant une redistribution du bas vers le haut. La CSL est donc d'avis qu'un tel régime fiscal doit être modifié immédiatement et de manière conséquente. Dans ce contexte, la CSL salue tout à fait subsidiairement la réduction à la fois du taux d'amortissement (de 6% à 5%) et la durée de ce dernier de 6 à 5 ans. Notre Chambre est d'avis que ces mesures sont loin de constituer une réforme ambitieuse et proportionnée. En effet, l'amortissement accéléré n'a plus aucune raison d'être au vu de la surchauffe des prix immobiliers et des taux d'intérêt historiquement bas. Par conséquent, la CSL plaide pour la suspension intégrale et temporaire du système de l'amortissement accéléré.

Concernant la politique de logement durable, notre Chambre salue la réduction de la condition d'âge du logement, pour que les travaux effectués puissent bénéficier de l'application du taux super-réduit. L'introduction du taux d'amortissement accéléré de 6% pendant 10 ans applicable aux dépenses d'investissement relatives à une rénovation énergétique durable est en général également à saluer. Malgré l'aspect positif, il y a aussi des points à critiquer, puisque le propriétaire profite d'un point de vue financier à trois niveaux d'une rénovation énergétique : (1) il reçoit des subventions pour financer les rénovations qui augmentent la valeur de son bien, (2) il peut augmenter son revenu locatif sur base des investissements réalisés et (3) le coût résultant de cet assainissement peut être amorti de manière accélérée. La CSL demande donc que la quote-part subventionnée des rénovations énergétiques et durables ne puisse pas être amortie et neutralisée dans le contexte de la formation des prix de loyers.

Par ailleurs la CSL salue l'introduction d'un prélèvement à hauteur de 20% sur les revenus provenant des biens immobiliers sis au grand-duché de Luxembourg auquel seront soumis des fonds d'investissements spécialisés (FIS), les organismes de placement collectif (OPC) ainsi que les fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR) ; cette disposition met fin à une grave injustice fiscale en matière d'imposition des plus-values et des revenus locatifs. La CSL indique toutefois dans son avis que parallèlement à l'abolition d'autres mesures injustes, l'imposition des revenus des FIS doit augmenter en conséquence au cours des années à venir.

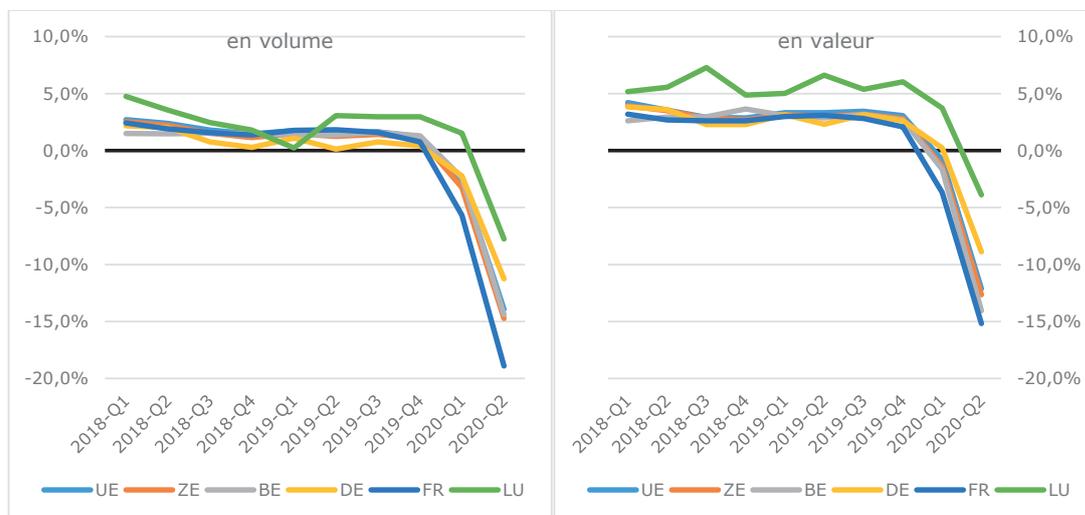
*

2. SITUATION ECONOMIQUE

Suite à la propagation fulgurante dans le monde du virus Sars-Cov-2 à l'origine de la covid-19 au printemps 2020 et les mesures drastiques de réduction des activités économiques et de confinement des populations qui s'en sont suivies, les dernières données économiques disponibles font état d'un choc inédit depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale sur les économies européennes.

En effet, au deuxième trimestre 2020, le PIB en volume de la zone euro a connu une contraction de 14% par rapport au 2ème trimestre 2019, tandis qu'au Luxembourg, ce même indicateur ne s'est replié « que » de -8%. Les pays voisins ont eux aussi connu des coups de freins brutaux à la création de richesses se situant entre -10% pour l'Allemagne et -19% pour la France.

Graphique 1 : Variation du PIB par rapport au même trimestre de l'année précédente



Source : Eurostat

Si les chiffres ne sont pas encore connus pour tous les pays, l'été 2020 devrait être marqué par un rebond considérable de l'activité économique dans un contexte de ralentissement notable du nombre de nouvelles contaminations et de relance économique.

Ainsi, les dernières estimations de l'Insee¹ font état d'un rebond de du PIB en volume au troisième trimestre (+18,2% par rapport au deuxième trimestre) mais qui n'empêche pas le PIB hexagonal de rester 4,3% sous son niveau du troisième trimestre 2019. Le rebond s'explique surtout par un redressement presque jusqu'au niveau d'avant-crise des dépenses des ménages et des Administrations publiques, tandis que les investissements (formation brute de capital fixe) restent nettement en retrait, témoignant des incertitudes auxquelles font face les entreprises. La situation ne devrait pas se redresser en fin d'année avec les nouvelles mesures (quoique assouplies) de couvre-feu localisé puis de reconfinement national mises en œuvre dès la fin du mois d'octobre. L'acquis de croissance pour 2020 s'élève selon l'Insee à -8,3%.

2.1. Projections macroéconomiques pour les années à venir

L'exemple français présenté ci-avant permet de comprendre pourquoi les prévisions macroéconomiques doivent être maniées avec beaucoup de prudence et être interprétées plus comme des scénarios favorables, partant d'une situation où, à l'instar des mois estivaux, la propagation à petit feu et relativement maîtrisée de l'épidémie, et de retour à la quasi-normale des activités à partir de la rentrée de septembre.

¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4925348>

Ainsi, dans les projections servant de base au projet de budget pour 2021, le Statec table sur une forte diminution de -6% du PIB en volume en 2020 puis sur un rebond de 7% en 2021.

Lors de leur passage à la commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés² en date du 26 octobre 2020, les experts du Statec ont légèrement revu leurs prévisions à la hausse pour 2020 (-5%) et légèrement à la baisse pour 2021 (« un peu en deçà des 7% ») avec toutefois la précision que « *des mesures anti-covid plus fortes pourraient remettre en question ces prévisions* ».

La Commission européenne a publié le 5 novembre 2020 ses projections de croissance d'automne pour les pays de l'Union européenne³.

Globalement, les économistes de l'institution européenne, sont à la fois plus optimistes et plus pessimistes que lors de leurs prévisions de l'été. En effet, ils tablent, pour l'ensemble de l'UE, pour 2020 sur une situation légèrement meilleure qu'escompté à l'été et pour 2021 sur une situation plus dégradée que prévue. Globalement, les PIB de la zone euro et de l'UE ne devraient rejoindre leurs niveaux de fin 2019 qu'en 2022.

Cette révision à la hausse des prévisions pour 2020 s'explique par un rebond qui aurait été plus fort qu'attendu au cours de l'été (3ème trimestre) tandis qu'au dernier trimestre de l'année la croissance devrait caler.

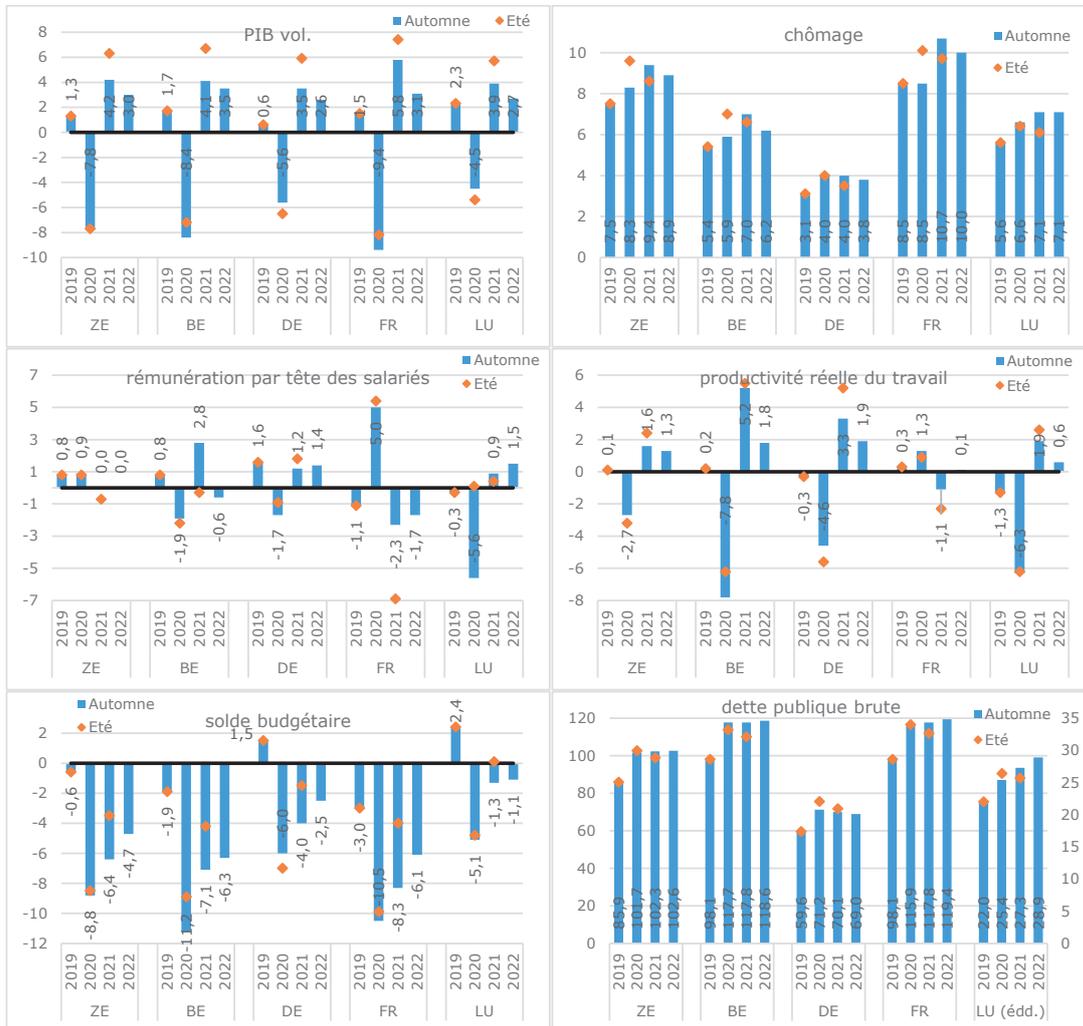
Pour les années 2021 et 2022, la Commission européenne s'attend à une persistance des mesures d'endiguement de la propagation de la covid-19, celles-ci étant cependant graduellement allégées au fil du temps et ayant par ailleurs un impact économique décroissant au fur et à mesure que les agents économiques et les systèmes de santé continuent à s'adapter.

Par ailleurs, les tractations autour du statut du Royaume-Uni à partir du 1^{er} janvier 2021 semblent aller dans le sens d'un accord moins favorable qu'escompté, impliquant des coûts économiques tant pour le Royaume-Uni, que, mais dans une moindre mesure, pour l'UE.

2 <https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/Actualite/ALaUne/?current=true&urile=wcm%3Apath%3Aactualite.public.chd.lu/ST-www.chd.lu/sa-actualites/c02f18c9-f9a1-4e7d-8fd8-39f93d37fe24>

3 Cependant, pour formuler ses prévisions, la Commission a arrêté ses compteurs au 22 octobre, c'est-à-dire qu'elle n'a *a priori* pas pris en considération les nombreuses mesures qui n'étaient pas encore envisagées, voire actées, à ce moment (entre autres : reconfinements en Belgique et en France, renforcement des restrictions d'activité et de déplacement en Allemagne).

Graphique 2 : Comparaison des prévisions d'été et d'automne 2020 de la Commission européenne



Source : Annexe statistique des prévisions d'automne 2020 de la CE

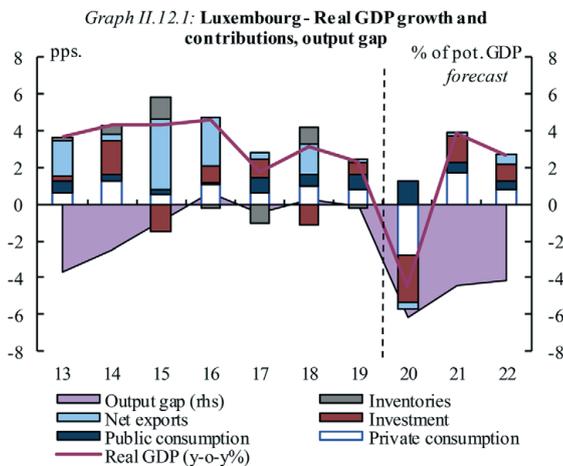
Notes : éd. = échelle de droite

Les données des prévisions d'été 2020 pour le Luxembourg présentées dans les graphiques ci-dessus (losanges) et reprises dans l'annexe statistique des prévisions d'automne 2020 diffèrent de celles affichées par le Statec dans le tableau présenté en début de cette partie et tiré de l'annexe 8 du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2024.

Cernant plus spécifiquement les prévisions pour le Grand-Duché, force est de constater que le pays a connu un impact moindre des mesures de confinement que ses voisins. Cela s'explique par la contribution des services financiers, qui ont relativement peu été affectés grâce au rebond rapide des marchés financiers et à la possibilité de recourir massivement au télétravail, dans la production de richesses.

Plus encore, selon la Commission européenne, l'échange de services financiers ont connu une hausse depuis le début de l'année et ont ainsi contribué à limiter la casse en termes d'exportations nettes du pays tirée vers le bas par un effondrement des échanges internationaux de biens et de services non financiers.

Graphique 3 : Evolution du PIB réel et de ses composants



La consommation privée a connu un effondrement de près de 20% au 2ème trimestre par rapport au même trimestre de 2019 et à tirer vers le bas la demande domestique et cela malgré les mesures de stabilisation économiques du gouvernement.

Si la mise en œuvre du chômage partiel a permis de largement préserver l'emploi, les experts de la Commission européenne attirent l'attention sur les résultats des enquêtes conjoncturelles, qui pointent vers des perspectives médiocres en la matière, et sur une hausse probable des faillites au cours des mois à venir.

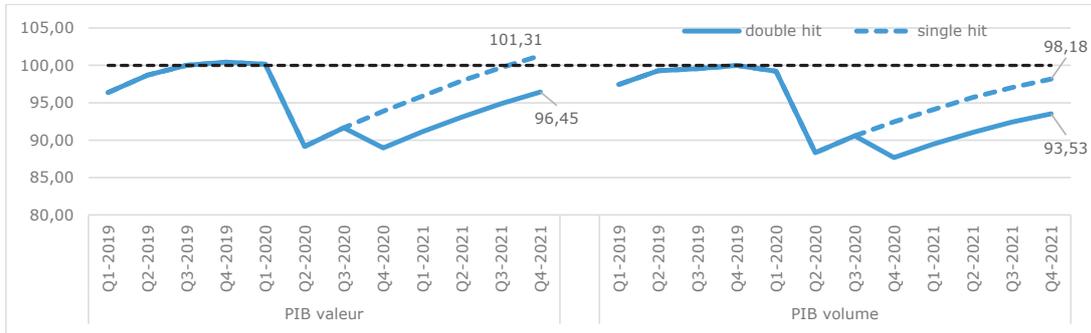
Par ailleurs, si les marchés financiers ont jusqu'à présent relativement bien encaissé le choc cela est dû à l'injection massive de liquidités par les banques centrales. Si cela permet de maintenir les bourses à flot et de limiter la hausse du taux d'intérêts des dettes souveraines, cela accentue également le découplage entre marchés financiers d'une part et l'économie réelle d'autre part.

Qui plus est, ces liquidités ont aussi permis aux banques, encouragées par des garanties d'État, de soutenir par des crédits les entreprises non financières en manque de liquidités et ont ainsi contribué à la continuité de l'activité économique et à éviter un nombre important de faillites au plus fort de la crise sanitaire. Toutefois, au fur et à mesure que les garanties et aides d'État sont retirées, le nombre de faillites et de prêts non remboursés risque d'augmenter, pesant ainsi sur les performances des banques européennes et sur leur capacité à alimenter en liquidités les économies nationales.

Du côté de l'OCDE, face à l'incertitude radicale concernant l'évolution de la pandémie et, partant, des activités économiques et sociales, l'institution a décidé de publier deux scénarios de croissance pour fin 2020 et 2021 :

- L'un, plus favorable et désigné par « single hit », part de l'hypothèse d'une normalisation progressive des activités économiques qui reste certes sous la coupe des contraintes sanitaires, mais sans que celles-ci n'aient à terme un impact majeur. Dans ce scénario, au Luxembourg, le PIB en volume au quatrième trimestre 2021 ne serait que de -1,9 points de pourcentage (pp.) inférieur à celui du même trimestre 2019. Le PIB en valeur serait quant à lui +1,3pp. supérieur au dernier trimestre 2019.
- L'autre scénario se base sur l'hypothèse d'une recrudescence de l'épidémie à la fin de l'année 2020 qui obligerait les pays à reprendre des mesures plus drastiques de limitation des contacts sociaux pour enrayer la propagation de la covid-19 et éviter la saturation des systèmes hospitaliers. Ce scénario, baptisé « double hit », prévoit pour le Grand-Duché une diminution du PIB de -7,7% en 2020 et une stagnation en 2021 (+0,2%) pour en rester au quatrième trimestre 2021 à un PIB en volume -7,5pp. inférieur à celui de fin 2019.

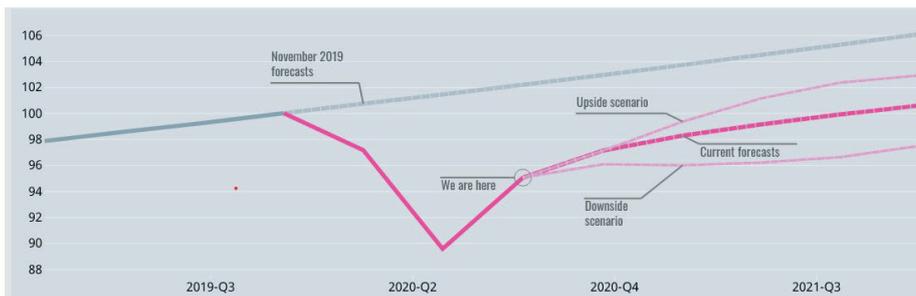
Graphique 4 : Projections de croissance du PIB de l'OCDE ;
indice base 100 au quatrième trimestre 2019



Source : Economic Outlook 107, juin 2020 :

Au mois de septembre, l'OCDE a mis à jour ses prévisions de juin pour les pays du G20. Si celles-ci sont moins défavorables que prédit au mois de juin, c'est parce qu'elles se basent sur un scénario de lent retour à la normale sans résurgence notable du virus.

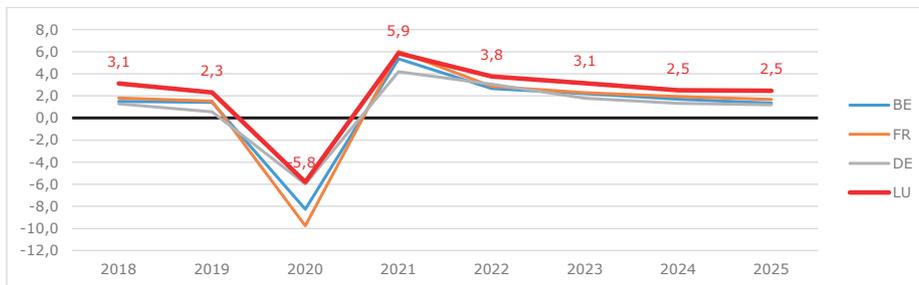
Graphique 5 : Projections de croissance du PIB des pays du G20 par l'OCDE ;
indice base 100 au quatrième trimestre 2019 ;



Source : Economic Outlook 107, mise à jour de septembre 2020

Les projections du FMI suivent elles aussi les mêmes tendances que celles du Statec, de l'OCDE ou de la Commission européenne, même s'il s'agit là de prévisions les plus récentes puisque publiées au mois d'octobre 2020.

Graphique 6 : Prévisions de croissance du Fonds monétaire international



Source : FMI, Economic outlook, octobre 2020

Pour l'année 2020, le FMI table sur une chute du PIB en volume de -5,8% au PIB, proche des projections du Statec. Toutefois, les économistes du Fonds monétaire sont moins optimistes que le Statec pour l'année 2021 puisqu'ils ne prédisent qu'une croissance de l'ordre de 5,9% (contre un peu moins de +7% pour le Statec).

2.2. Eléments de réflexion concernant les projections macroéconomiques

Globalement, toutes les projections de croissance pour fin 2020 et 2021 se basent sur une hypothèse forte : celle d'une maîtrise du nombre de nouvelles contaminations à la covid-19 qui permettrait, à condition de pouvoir respecter les règles d'hygiène de base et les mesures de distanciation physique, un lent retour à la normale de la très grande majorité des activités économiques.

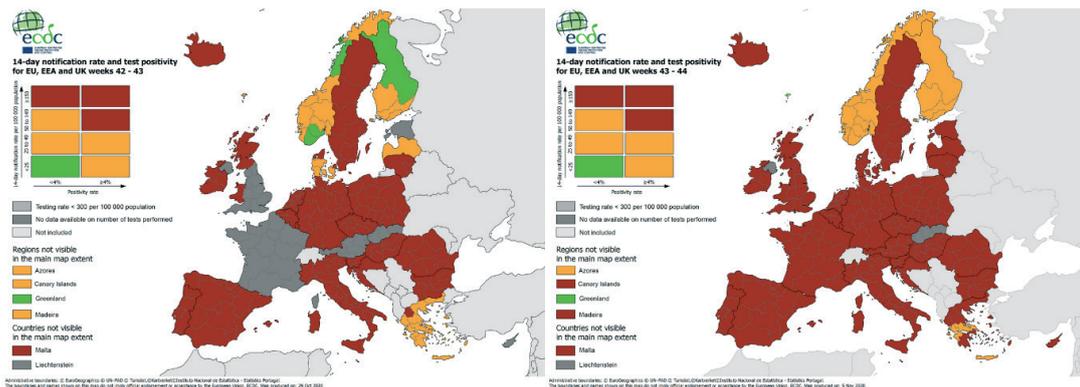
Or, les récentes évolutions de la pandémie, notamment en France, Allemagne et en Italie, font état d'une situation plus inquiétante que celle vécue au printemps. En réponse à cette dégradation, les pays européens multiplient à l'heure actuelle les mesures de restriction des déplacements et des contacts sociaux, allant jusqu'à contraindre à la fermeture les activités ouvertes au public jugées non essentielles (commerces de détail non alimentaires, Horeca, etc.) tout en maintenant ouvertes les écoles et les activités de production, contrairement à ce qui avait été le cas dans la plupart des pays au printemps 2020.

En Allemagne, par exemple, des pronostiqueurs économiques tablent ainsi désormais sur le fait que l'économie atteindra son niveau d'avant-crise qu'en 2023⁴.

Ainsi, concernant les évolutions à court et moyen terme de la croissance du PIB de la zone euro, la présidente de la Banque centrale européenne Christine Lagarde a, lors de la conférence de presse suivant la réunion du Conseil des gouverneurs en date du 29 octobre 2020⁵, constaté que, face à la recrudescence de la pandémie de covid-19, la reprise économique de la zone euro s'essouffle plus vite qu'escompté après un « *rebond fort, quoique partiel et inégal, de l'activité économique pendant l'été* ». Les restrictions d'activités économiques afin de limiter la propagation de la maladie entraînent selon elle une dégradation des perspectives économiques à court terme, et cela surtout pour les services, celui-ci étant le plus touché par les restrictions et les consommateurs ayant globalement une attitude prudente du fait des répercussions de l'épidémie sur l'emploi et le revenu.

En résumé, la reprise économique est remise en question par la reprise de la propagation de la covid-19 de façon diffuse dans l'ensemble des pays européens. L'indicateur combiné de l'agence européenne prévention et le contrôle des maladies (ECDC) qui résume la situation en matière de nombre de cas par 100 000 habitants, de nombre de tests effectués ainsi que de taux de positivité des tests montre que la quasi-totalité des pays de l'UE font face à une situation fortement dégradée par rapport à l'accalmie estivale et se voient contraints de prendre des mesures fortes d'enclenchement de la propagation de la maladie.

Graphique 7 : Indicateur combiné de l'ECDC, situation au cours des semaines 42/43 et 43/44



Source : ECDC

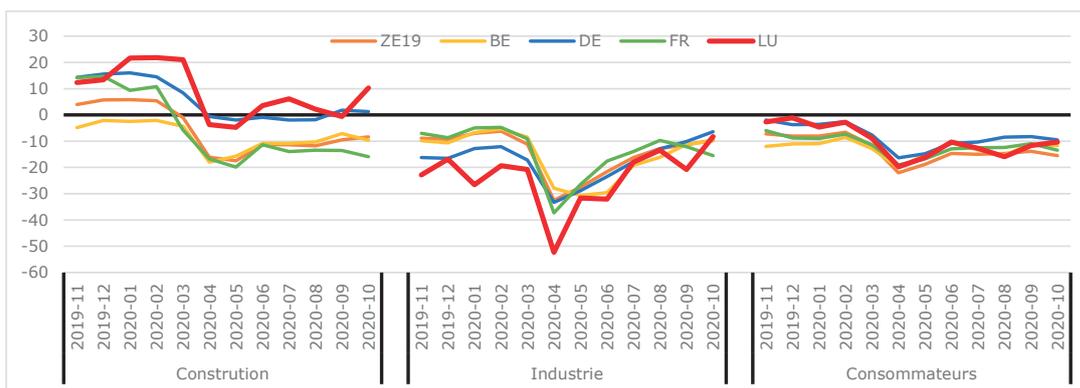
4 <https://www.spiegel.de/wirtschaft/prognos-szenario-deutsche-wirtschaft-erst-2023-wieder-auf-vorkrisenniveau-a-2e9fe57c-62c5-4750-a879-425db290fb4b>

5 <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is201029~80b00b5789.fr.html>

Même en l'absence de restrictions légales des activités, la maladie est de nature à avoir un impact important sur ces dernières par sa propagation rapide et la nécessité de mettre en quarantaine, voire d'hospitaliser, les malades, ce qui entraîne rapidement une relative désorganisation des processus de production.

De plus, les consommateurs redoublent de vigilance. Ainsi, si les indicateurs de confiance sont à la hausse dans la construction et l'industrie, celui des consommateurs reste nettement en deçà de son niveau du début de l'année du fait de l'impact économique et social de la pandémie.

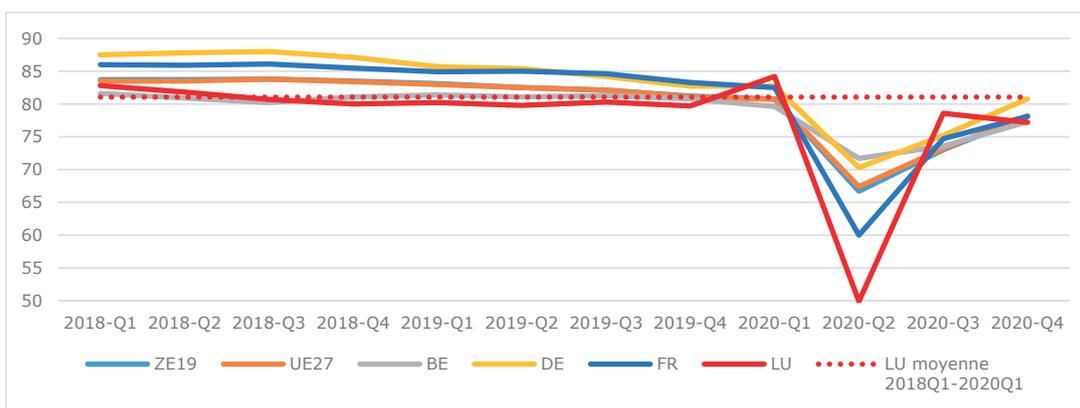
Graphique 8 : Indicateurs de confiance dans la construction, l'industrie et des consommateurs



Source : Eurostat

Le regain de confiance dans la construction et l'industrie luxembourgeoises témoignent du fait que ces deux secteurs d'activité ont relativement rapidement pu reprendre leur activité suite au confinement. Selon les données issues d'enquêtes européennes, l'industrie manufacturière luxembourgeoise atteindrait au quatrième trimestre 2020 un niveau d'activité de près de 77% de ses capacités, contre environ 81% en moyenne du premier trimestre 2018 au même trimestre de 2020.

Graphique 9 : Utilisation actuelle des capacités dans l'industrie manufacturière

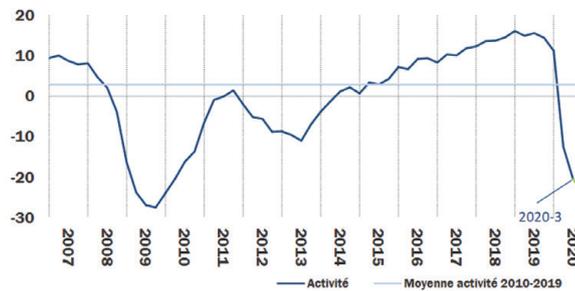


Source : Eurostat

Toutefois, certains secteurs, à l'instar des métiers de l'artisanat, font encore état d'une forte diminution de leur activité par rapport à la situation d'avant-crise. Ainsi, la Chambre des métiers a récemment publié les résultats de son enquête de conjoncture auprès de ses membres⁶ et fait état d'une activité certes globalement moins affaiblie qu'en 2009 pour l'instant, mais qui ne montre pas de signe de reprise.

6 <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/artisanat-situation-conjoncturelle-au-3e-trimestre-2020-0>

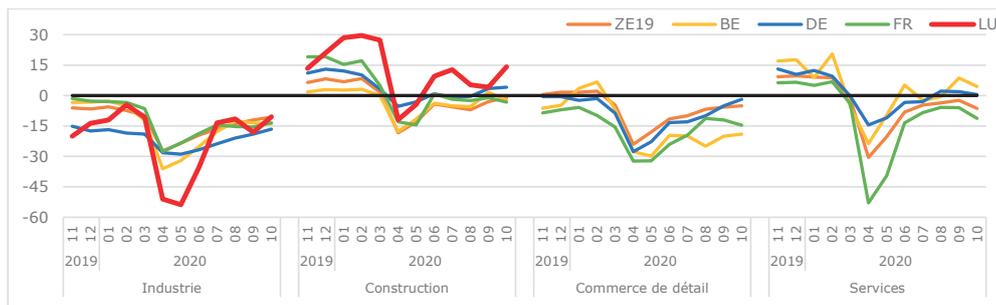
Graphique 10 : Indicateur d'activité du secteur de l'artisanat depuis 2007 et prévision pour le quatrième trimestre 2020



Source : Chambre des métiers

Concernant les anticipations en matière d'emploi, les enquêtes de conjoncture auprès des chefs d'entreprise montrent une légère amélioration des attentes à court terme (3 mois) au cours de l'été. Cependant, malgré ce redressement, les prévisions les plus récentes (octobre 2020) restent pour l'heure nettement en deçà de leurs niveaux d'avant-crise, notamment dans la construction.

Graphique 11 : Anticipations de l'évolution de l'emploi au cours des trois prochains mois par secteur d'activité

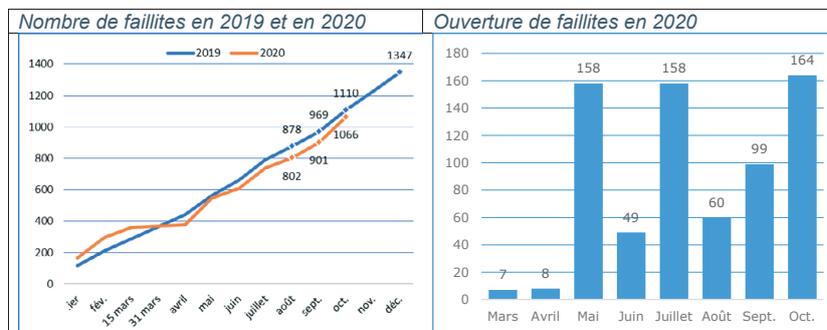


Source : Eurostat ; Note : données non disponibles pour le commerce de détail et les services pour le Luxembourg

Si des données ne sont pas disponibles pour les secteurs du commerce de détail et des services pour le Luxembourg, les expectatives des chefs d'entreprise des pays voisins pointent vers une dégradation de la situation au cours des mois à venir.

Quoi qu'il en soit, et malgré le faible recours des entreprises luxembourgeoises aux aides proposées par le gouvernement afin de faire face à la crise, force est de constater que jusqu'au mois d'octobre 2020, le nombre d'ouvertures de faillites reste légèrement en retrait par rapport à 2019.

Graphique 12 : Evolution des faillites



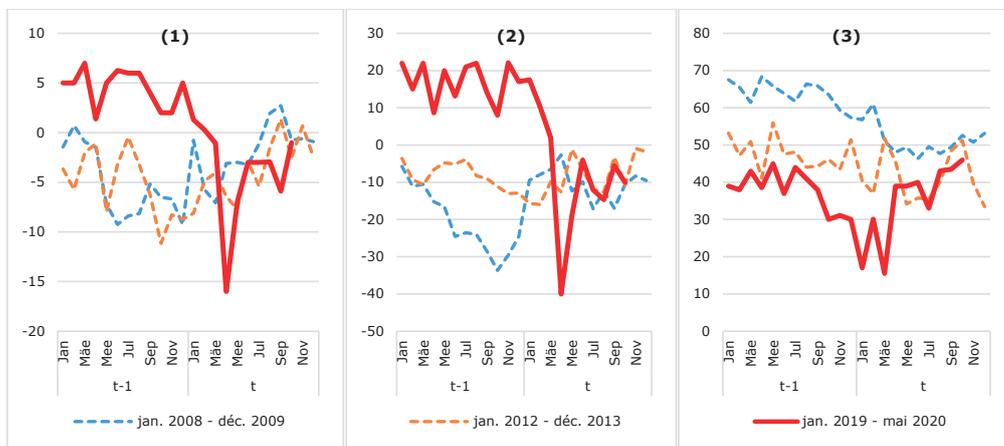
Source : Luxembourg Business Register

Cette situation *a priori* paradoxale au vu de la mauvaise conjoncture actuelle pourrait possiblement s'expliquer par le fait que nombre d'entreprises (dites vulnérables), qui auraient autrement fait faillite, parviendraient finalement à se maintenir à flot grâce aux aides étatiques, et particulièrement au chômage partiel. Dès lors, il n'est pas impossible que l'on assiste à un effet de rattrapage subséquent à la fin des mesures covid-19 ad hoc et, donc, à une série de faillites, et, partant, à une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, si les mesures de soutien à l'économie actuellement en vigueur venait à toucher à leur fin s'appliquant avant une stabilisation sanitaire généralisée.

La CSL est d'avis qu'un suivi détaillé de la situation en matière de faillites soit mis en place, pour cerner les secteurs et les emplois qui seront le plus impactés afin de pouvoir mener une politique économique ciblée ; l'inaction dans ce domaine reviendrait à soutenir de fait les restructurations économiques en cours et accélérées par la pandémie.

Du côté des ménages, la confiance est, comme déjà évoqué ci-avant, nettement dégradée par rapport à la situation pré-pandémie du fait de perspectives économiques moroses pour les mois à venir.

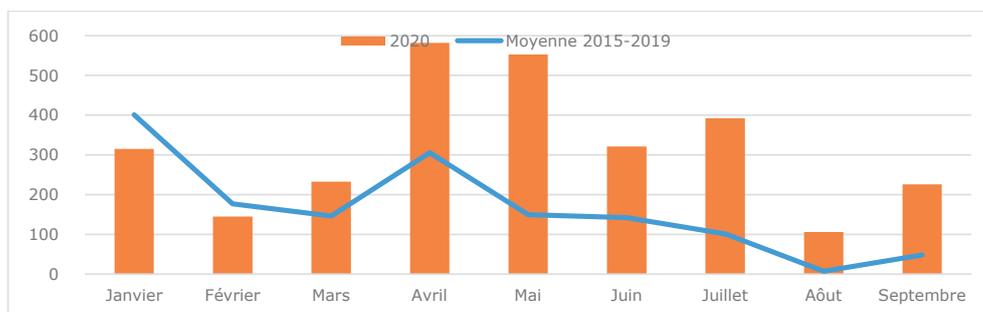
Graphique 13 : Appréciation de (1) la situation financière au cours des douze mois à venir, (2) de l'intérêt à faire actuellement des achats importants, ainsi que (3) de l'opportunité à épargner par les ménages luxembourgeois



Source : BCL

Il n'est alors guère étonnant que les ménages se détournent de la consommation (quoiqu'en partie de façon involontaire du fait des restrictions de déplacement et de la fermeture des commerces au printemps) et constituent une épargne forcée, sinon de précaution, depuis l'éclatement de la crise sanitaire. Ainsi, selon les données de la BCL, les dépôts des ménages luxembourgeois auprès des établissements de crédit, sont nettement plus élevés que les années précédentes. Au mois de septembre 2020, ce sont ainsi accumulés près de 1,5 milliards d'euros de plus sur les comptes en banque des ménages que cela n'a été en moyenne le cas sur la même période de 2015 à 2019.

Graphique 14 : Dépôts des ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages auprès des établissements de crédit au Luxembourg ; en millions d'euros



Source : BCL

Cette situation risque de perdurer et de freiner la reprise économique tant que les ménages continuent à tabler sur une situation financière et économique difficile au cours des mois à venir (cf. supra).

Graphique 15 : Répartition du surcroît d'épargne accumulé en 2020 selon le décile de dépenses des ménages en 2019 ; France



Source : Le Monde, 12 oct. 2020

Cela ne signifie pour autant pas forcément que tous les ménages parviennent à se prémunir face à une dégradation de leur situation du fait de la pandémie. En effet, malgré l'absence de données luxembourgeoises en la matière, les informations issues d'enquêtes menées en France sont édifiantes en la matière.

Selon le Conseil d'analyse économique, think tank rattaché au premier ministre français, ce sont les ménages les plus aisés (en termes de dépenses en 2019) qui parviennent à épargner⁷, tandis que les ménages peinant à boucler leurs fins de mois en temps normal⁸ sont d'autant plus dans une situation difficile qui ne leur permet pas d'épargner. En France, ce sont dès lors les 20% de ménages les plus aisés qui sont responsables de deux tiers du surcroît d'épargne constaté depuis le début de l'année.

*

A l'échelle européenne, mais aussi pour le Grand-Duché, que des mesures de restriction des activités soient renforcées ou non par rapport à la situation constatée à la fin du mois d'octobre, la hausse du nombre de contaminations et la situation de plus en plus précaire dans les hôpitaux ont deux conséquences :

- dans l'immédiat, une baisse mécanique de l'activité, causée tant par un surcroît de précaution des consommateurs qui limitent volontairement leurs déplacements et leur consommation, que par la mise en œuvre ou le renforcement de mesures gouvernementales de type couvre-feu ou confinement ;
- à moyen terme, une réduction des investissements et des embauches des entreprises du fait de perspectives économiques incertaines, voire négatives.

Toutes les prévisions de croissance économique faites depuis les printemps 2020 attirent l'attention sur l'incertitude radicale auxquels ces exercices font actuellement face. En effet, il s'agit, pour paraphraser Robert Boyer⁹, de savoir « *Comment décider lorsque l'on sait que l'on ne sait pas encore ce que l'on finira par savoir, mais trop tard ?* »

En définitive, il convient dès lors d'adopter une approche plus prospective en matière de politique budgétaire.

7 https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/10/12/les-deux-tiers-de-l-epargne-accumulee-depuis-le-confinement-est-detenu-par-les-20-des-francais-les-plus-aisés_6055709_3234.html

8 Rappelons à ce titre qu'en 2019, 24,3% des ménages luxembourgeois déclaraient avoir des difficultés à joindre les deux bouts.

9 Robert Boyer, Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie, Éditions La Découverte, 2020

D'une part, en ce qui concerne les dépenses d'investissements publics d'avenir – comme par exemple en matière de protection de l'environnement et du climat, d'éducation et de formation initiale et continue, de santé publique, de transport public – ou de dépenses sociales afin d'amoindrir l'impact des conséquences économiques de la pandémie sur la situation financière des ménages, celles-ci doivent nécessairement être maintenues à un haut niveau afin de préparer le Grand-Duché aux défis d'avenir et de continuer à soutenir l'activité économique.

Mais d'autre part il est nécessaire que la politique budgétaire prévoie suffisamment de marges de manœuvre budgétaire (et n'hésite surtout pas à y recourir de façon massive !) afin de pouvoir faire face à une éventuelle aggravation de la situation sanitaire, économique et sociale et à la nécessité subséquente de soutenir plus fortement les entreprises et les ménages jusqu'à une normalisation progressive de l'activité.

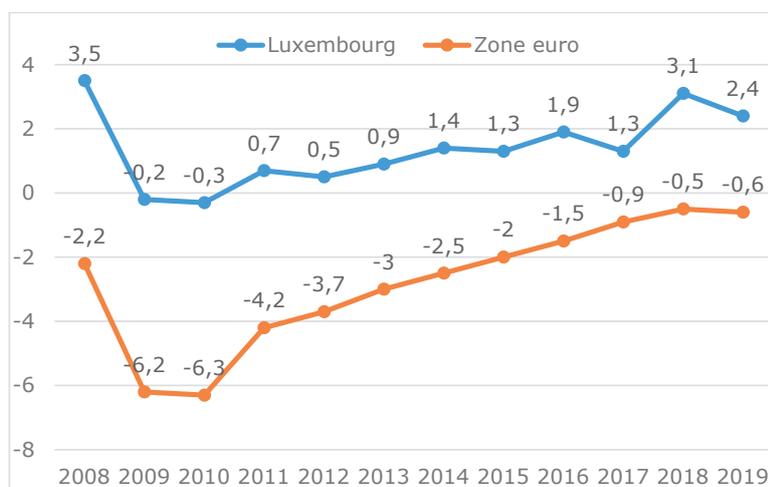
*

3. LA SITUATION BUDGETAIRE

3.1. Les critères européens respectés

Les critères de convergences ou critères de Maastricht, introduits par l'Union européenne dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, s'appliquent entre autres au déficit public et à la dette publique des États membres. Ainsi le déficit cumulé d'un pays de la zone euro est considéré comme excessif, s'il dépasse le seuil de 3% de son PIB. Concernant la dette publique, le seuil est fixé à 60%, tandis que le Luxembourg, pour sa part, s'est auto-imposé l'objectif de 30%.

Graphique 16 : Déficit/surplus public en pourcentage du PIB au Luxembourg et dans la zone euro, 2008-2019

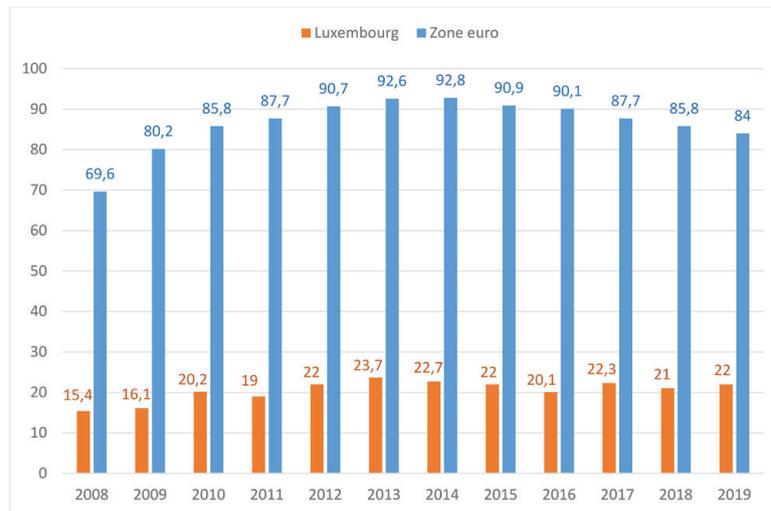


Données : Eurostat ; Graphique : CSL.

Le graphique 16 montre que tout au long de la période 2008-2019, le Luxembourg a pu satisfaire le critère de Maastricht concernant le déficit public. En effet, le solde de l'Administration publique a toujours été positif, sauf pour les années 2009 et 2010 où il est tombé à -0,2% respectivement -0,3% à cause de la crise financière. En moyenne, on observe un excédent de 1,375%, ce qui a permis au Luxembourg de créer une certaine marge budgétaire durant la dernière décennie. Cet excédent peut s'avérer d'une grande utilité afin de sortir de la crise due à la covid-19.

L'évolution dans la zone euro ressemble à celle du Luxembourg, par contre à un niveau beaucoup plus faible. Pour la période 2009-2012, l'ensemble des pays de la zone euro n'a pas pu respecter le critère concernant le déficit public et a temporairement affiché un déficit de 6,3% de son PIB. Même en 2019, elle présentait encore un déficit de 0,6%, tandis que le Luxembourg avait généré un surplus de 2,4% de son PIB. Pourtant, depuis 2011 les deux taux sont en convergence avec en moyenne une augmentation de 0,45 point de pourcent pour la zone euro contre 0,2 pour le Luxembourg.

Graphique 17 : Dettes publiques en pourcentage du PIB au Luxembourg et dans la zone euro, 2008-2019



Données : Eurostat ; Graphique : CSL.

Concernant la dette publique, le Luxembourg a de loin respecté le seuil de 60% avec en moyenne un taux de 20,54% pour la période 2008-2019. Notons que le seuil auto-imposé de 30% a aussi été respecté durant toute la période.

Au niveau de la zone euro, la situation se présente de manière totalement différente. Si en 2008, le seuil a déjà été dépassé avec 69,6%, le taux a augmenté rapidement avec la crise financière de 2009 avec un maximum de 92,8% en 2014. En moyenne, le taux de la dette publique était de 86,5%, soit plus que le quadruple de celui du Luxembourg.

Concernant le solde structurel, qui tient compte des effets des événements conjoncturels sur les soldes des Administrations publiques, on constate également une chute jusqu'à -4,5% du PIB pour l'année 2020. Il se rétablit par après pour passer de nouveau au-dessus de -1% en 2024 selon les prévisions du ministère des Finances.

D'après les plus récentes estimations de la Commission européenne dans leur « *autumn forecast 2020* », le déclin s'avère moins dramatique avec un solde structurel de -2,2% du PIB en 2020. Selon leurs prévisions, il serait déjà en 2021 de nouveau positif (+0,8%) et le Luxembourg pourrait ainsi respecter son objectif budgétaire à moyen terme de 0,5%.

Le solde structurel constitue, depuis son introduction en 2005, un volet important du pacte de stabilité et de croissance (PSC), notamment en matière de « déficits excessifs ». En effet, le niveau du solde public dépend fortement de la conjoncture économique. Quand les recettes publiques sont faibles, notamment en phase de récession ou de ralentissement de l'activité, le solde public constaté est négatif et inversement en cas de développement de l'activité.

Ce solde public est alors corrigé pour obtenir le solde structurel ou « potentiel » qui aurait été réalisé en l'absence d'événements conjoncturels (et de mesures ponctuelles).

Pour ce faire, il est nécessaire de connaître le PIB potentiel, et plus particulièrement sa croissance (croissance potentielle).

Le solde conjoncturel est calculé à partir des sensibilités moyennes des dépenses et recettes (coefficient de 0,462 dans la formule ci-dessous) à l'écart de production¹⁰ ; le solde structurel est obtenu

¹⁰ Plus précisément, on suppose que seuls les prélèvements obligatoires (dépenses structurelles) et les dépenses d'indemnisation du chômage (dépenses conjoncturelles) sont sensibles aux fluctuations de l'écart de production. Ainsi, à titre d'exemple, si l'évolution de l'emploi est mal estimée (elle est régulièrement sous-estimée au Luxembourg – cf. CNFP Evaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires, juin 2020), les recettes de cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires le seront, etc. et, au final, l'écart de production fera l'objet de fortes incertitudes et en conséquence il en sera de même pour le solde structurel.

en retranchant le solde conjoncturel du solde public nominal. En d'autres termes et de façon schématique, on a :

Solde structurel = solde nominal – solde conjoncturel ± mesures ponctuelles¹¹

ou encore

Solde structurel = solde nominal – 0,462 * écart de production¹².

Ainsi défini, le solde conjoncturel représente maintenant environ 46% de l'écart de production. C'est un peu plus que dans les années antérieures (où il représentait 44,5%), montrant ainsi une sensibilité accrue aux variations conjoncturelles¹³.

Au final, le calcul du solde structurel dépend des estimations du PIB potentiel et du PIB en volume, estimations qui sont toujours sujettes à des révisions ultérieures.

En ce qui concerne l'évaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2019, le Conseil national des finances publiques (CNFP) remarque que « en effet, le solde structurel varie entre 1,2 et 1,4% du PIB en 2019 pour les trois méthodes utilisées et se situe ainsi largement au-dessus de l'OMT de -0,5%. »

Notons que l'OMT du solde structurel était de -0,5% du PIB en 2019 et de +0,5% du PIB pour la période 2020-2022. En printemps 2022 un nouveau OMT sera fixé pour la période 2023-2025.

3.2. Un solde structurel peu fiable

Le concept du solde structurel présente par contre un certain nombre de lacunes et d'incertitudes. Ainsi il se base sur la croissance potentielle, qui est elle-même basée sur la croissance des années précédentes et sur des hypothèses de sensibilité moyenne. Et comme les données antérieures font l'objet de révisions périodiques, révisions qui peuvent être assez conséquentes, et conduire à modifier sensiblement l'appréciation de la situation des finances publiques, **il semble totalement inconcevable de baser une politique budgétaire sur des résultats à attendre au niveau du solde structurel des années à venir.**

L'usage du solde structurel est par ailleurs soumis à de nombreuses controverses méthodologiques et, plus encore, les projections sont le plus souvent contredites par les faits.

Le graphique suivant illustre la volatilité du solde structurel. Il a été réalisé par la Commission européenne jusqu'au printemps 2015 et prolongé ensuite par la CSL. On y voit un solde structurel, pour l'année 2013, qui fluctue entre -1,4% et +3,0% du PIB. Ramenée en euros courants, l'erreur de mesure est dans un intervalle compris entre un solde négatif de -651 millions d'euros et un solde positif de 1 394 millions d'euros, soit plus de 2 milliards d'euros d'écart (à comparer, à titre indicatif, aux 12 milliards d'euros environ de dette publique).

Trois phénomènes jouent dans ces fluctuations :

- les premières estimations sont des projections dont on sait qu'en économie, elles sont encore moins fiables que les prévisions météorologiques surtout à long terme ;
- les révisions des comptes nationaux mènent à des révisions du solde nominal et, par voie de conséquence, à des révisions du solde structurel ;
- enfin, ces dernières révisions amènent à revoir l'estimation des cycles et donc du solde structurel, même une fois les comptes clôturés.

Le graphique permet de constater que la situation du solde 2013 s'améliore au fil du temps, montrant ainsi une sous-estimation récurrente des données sous-jacentes, et il montre aussi qu'il faut au moins quatre ans pour avoir le « vrai » solde structurel !

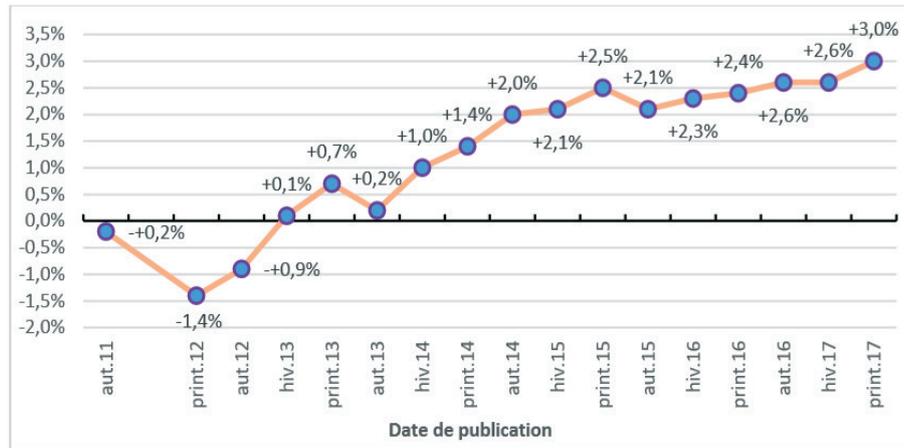
Or c'est à un moment où ces données sont complètement incertaines qu'un projet de budget doit être voté, ceci donc, le cas échéant, sur base de données au niveau du solde structurel qui peuvent se révéler totalement erronées !

¹¹ Les mesures ponctuelles sont négligeables aux Luxembourg.

¹² Si l'écart de production représente 2% du PIB, la composante conjoncturelle du solde est égale à $0,462 * 2 = 0,924$ point de PIB.

¹³ Pour information, il est d'environ 55% en France, ce qui signifie que le pays est encore plus sensible que le Luxembourg à ces variations conjoncturelles.

Graphique 18 : Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne, Luxembourg, pourcentage du PIB



Données : European Economic Forecast (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy).

L'objectif budgétaire à moyen terme est, tout comme le solde structurel, un élément clef du volet préventif¹⁴ du PSC. Il désigne le solde budgétaire structurel qui vise à assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme (2060, voire 2070).

Chaque État membre a pour obligation d'arrêter tous les trois ans la valeur de son OMT, en tenant compte de celui calculé par la Commission européenne¹⁵. La dernière fixation de l'OMT porte sur la période 2020-2022. En effet, la Commission européenne calcule des valeurs de référence minimales, ce qui n'empêche pas qu'un État membre puisse fixer un OMT plus ambitieux. Pour le Luxembourg, la valeur minimale fixée par la Commission européenne est de +0,5% du PIB pour la période 2020-2022 et le Luxembourg a repris cette valeur en tant qu'OMT sans la fixer à un niveau encore plus restrictif, ce qui est salué par la CSL.

Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) pour la période 2020-2024 prévoit un solde structurel de -4,5% en 2020 qui est fortement marqué par les dépenses de l'Administration centrale qui eux sont estimées à 22,9 milliards d'euros en 2020, soit une augmentation de 18,65% par rapport à 2019. Les recettes de l'Administration centrale en 2020 sont estimées à 17,85 milliards d'euros, ce qui correspond à une diminution de 7,91% par rapport à l'année précédente.

Avec -1,7% en 2021 et -1,5% en 2022 le Luxembourg ne respecterait pas son OMT de +0,5% pour les années à venir, ce qui est par contre temporairement toléré grâce à l'activation de la « *general escape clause* » par la Commission européenne, comme mentionné ci-dessus.

Pour les années 2023 et 2024, le PLPFP estime un solde structurel de -1,0% respectivement de -0,9%. Ces chiffres sont néanmoins peu pertinents, vu qu'ils sont basés sur des estimations qui sont durant l'état de crise actuelle d'autant plus imprécises et volatiles. Il s'ajoute qu'en 2022 l'OMT sera redéfini. Le nouveau seuil pour la période 2023-2025 sera décisif concernant l'accomplissement du OMT.

Comme déjà mentionné dans la partie sur les soldes des Administrations publiques, la Commission européenne se montre beaucoup plus optimiste et estime que le Luxembourg pourra respecter son OMT de nouveau à partir de l'année prochaine.

¹⁴ Il vise à la mise en place de politiques budgétaires durables sur l'ensemble d'un cycle économique visant notamment à ce que le déficit budgétaire et la dette publique ne dépassent pas les valeurs de référence prévues dans le Traité (respectivement 3% et 60% du PIB).

¹⁵ L'OMT à atteindre est différent selon les États membres car il tient compte de leur développement économique, de leur situation budgétaire et de la soutenabilité des finances publiques.

La fixation d'un OMT pour la période 2023-2025 semblable voire inférieur à celui de la période 2017-2019 (-0,5%) serait saluée par la CSL. En effet, une augmentation du OMT comme c'était le cas entre la période 2017-2019 et la période actuelle risque de provoquer la non-réalisation d'investissements ou de dépenses sociales qui sont actuellement nécessaires afin de relancer l'économie. Dans ce cadre, une diminution de l'OMT serait cruciale afin d'augmenter la marge de manœuvre du gouvernement.

3.3. Evolution du solde public

Tableau 1 : Les soldes des Administrations publiques

	2020		2021		2022		2023		2024	
	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB	en mio.	en % du PIB
1) Solde nominal :										
Administration centrale	-5.079	-8,6%	-2.511	-3,9%	-2.250	-3,3%	-1.661	-2,3%	-1.307	-1,8%
Administrations locales	-213	-0,4%	+2	+0,0%	+8	+0,0%	+9	+0,0%	+12	+0,0%
Sécurité sociale	+895	+1,5%	+755	+1,2%	+784	+1,2%	+720	+1,0%	+640	+0,9%
Administration publique	-4.398	-7,4%	-1.754	-2,7%	-1.457	-2,2%	-932	-1,3%	-655	-0,9%
2) Solde structurel :										
Administration publique		-4,5%		-1,7%		-1,5%		-1,0%		-0,9%
3) Dette publique*	16.185	27,4%	18.898	29,4%	21.184	31,3%	22.937	32,4%	24.318	32,9%
Administration centrale	15.477		18.049		20.335		22.088		23.469	
Administrations locales	849		849		849		849		849	
Sécurité sociale	-141		0		0		0		0	

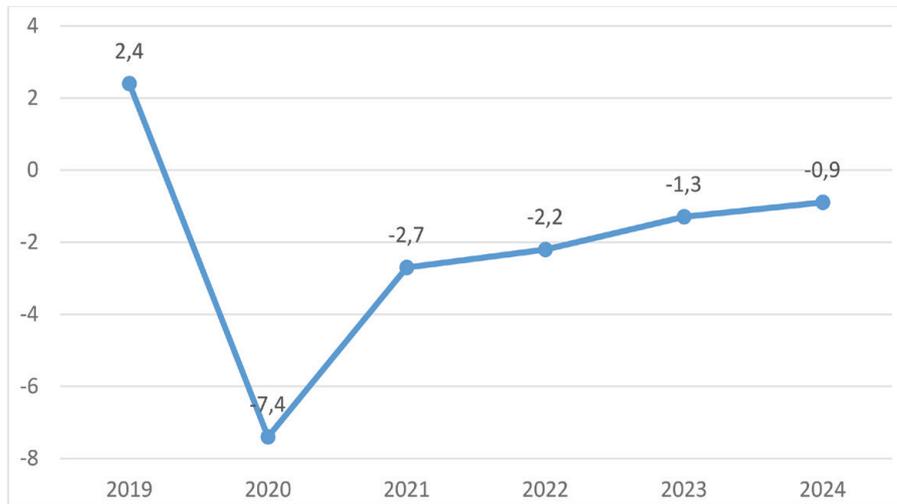
Note : dont 3 milliards d'euros en lien avec la crise COVID-19

Données : Projet Budget 2021 ; Graphique : Projet Budget 2021

Les impacts de la crise covid-19 sur la situation des finances publiques sont évidents, comme le montre le tableau précédent. Selon les prévisions pluriannuelles du ministère des Finances, le surplus public de l'Administration publique est transformé en déficit pour les quatre prochaines années au moins. Pour l'année 2020, on enregistre une chute de 9,8 points de pourcent passant à -7,4%, ce qui est lié à la conjoncture et aux dépenses du paquet économique de stabilisation et du paquet « *Neistart Lëtzebuerg* ». Cette transgression du critère de Maastricht est par contre tolérée par la Commission européenne qui a invoqué la clause pour récession économique sévère (« *general escape clause* ») du Pacte de stabilité et de croissance pour 2020 et 2021.

En observant la tendance sur la période 2020-2024, on peut quand-même supposer que le solde de l'Administration publique sera de nouveau excédentaire après 2024.

Graphique 19 : Prévisions pluriannuelles du déficit/surplus public en pourcentage du PIB au Luxembourg, 2019-2024



Données : Eurostat, Projet Budget 2021 ; Graphique : CSL

Selon les prévisions, le seuil de -3% sera par contre seulement dépassé pour l'année 2020 (-7,4%). Avec -2,7% en 2021, il se rétablira assez vite et passera même au-dessus de -1% en 2024. Il faut par contre relativiser, vu que des prévisions pour les années à venir peuvent varier considérablement selon l'évolution de la crise sanitaire. Dépendant des mesures qui seront prises par le gouvernement et du temps nécessaire pour trouver un vaccin et de sa mise à disposition du grand public, les chiffres peuvent soit être corrigés vers le bas, soit vers le haut.

Aussi concernant le solde public la Commission européenne estime une évolution moins sévère. Dans son « *autumn forecast 2020* », la Commission calcule un déficit de seulement -5,1% en 2020, suivi d'une augmentation jusqu'à -1,3% respectivement -1,1% en 2021 et 2022.

En recoupant les informations contenues dans les annexes du projet de plan budgétaire pour avec celles issues de l'aperçu des aides covid-19 accordées publié et régulièrement mis à jour sur le site du ministère de l'Économie, force est de constater que les entreprises luxembourgeoises ne se sont pas ruées sur les aides auxquelles elles ont droit.

Tableau 2 : Aperçu des aides Covid-19 ; en millions d'euros
sauf si spécifié autrement

Mesures	Base légale	Montant utilisé (au 11/11/2020)	Montant annoncé	Taux de recours
Avances remboursables d'un montant maximal de 800 000 euros (initialement 500 000 euros)	PL 7532 modifié par le PL 7609	116,82	400	29,2%
Aides directes non remboursables, dont :	/	104,15	300 (PPB 2021)	34,7%
Indemnité d'urgence de 2 500 euros pour indépendants	RGD du 08/04/20 et du 29/04/20	6,37	?	?
Aide directe supplémentaire jusqu'à 4 000 euros pour les indépendants en fonction de leur revenu	PL 7581	13,51	55	24,6%
Aide financière non remboursable de 5 000 euros (microentreprises)	RGD du 25/03/20 et du 24/04/20	31,05	?	?

<i>Mesures</i>	<i>Base légale</i>	<i>Montant utilisé (au 11/11/2020)</i>	<i>Montant annoncé</i>	<i>Taux de recours</i>
Aide financière complémentaire non remboursable de 5 000 euros (microentreprises)	PL 7580	36,61	155	29,1%
Aide financière non remboursable de 12 500 euros (entreprises de 10 à 20 salariés)		8,54		
Aide financière non remboursable d'un montant max. de 1 000 (PME de commerce de détail en magasin)	PL 7612	8,07	50	16,1%
Fonds de relance et de solidarité	PL 7609	18,76	200	9,4%
Mesures pour soutenir les investissements, dont :	/	12,14	30	40,5%
Aides afin de stimuler les investissements dans l'ère du covid-19	PL 7594	6,45	30	40,5%
Cofinancement de projets d'investissement ou de R&D pour des produits aidant à combattre la crise sanitaire	PL 7559	5,69		
Total	/	251,87	930	27,1%
Pour mémoire : bons d'hébergement de 50 euros¹⁶		3,38 ¹⁷ (au 26/10/2020)	36,5 ¹⁸	9,3%

PL = Projet de loi ; RGD = règlement grand-ducal ; PPB 2021 = Projet de plan budgétaire pour 2021

Concernant les bons d'hébergement de 50 euros, il convient de préciser que le ministre du Tourisme a dans le cadre de sa réponse à la question parlementaire n° 2911 déclaré que les fonds dédiés aux bons non utilisés au 31 décembre 2020 (soit la date limite de validité des bons) ne seront pas reversés sous forme de subvention aux hôtels.

Au vu de cette situation, se pose la question de la raison de ce faible recours aux mesures proposées par le gouvernement pour stabiliser l'économie, empêcher les faillites en cascade et en définitive sauver le plus grand nombre d'emplois possible.

Il en résulte également que le solde en 2020 s'améliorera en conséquent par rapport au compte prévisionnel.

La CSL rappelle sa proposition de bons de consommation dans les commerces locaux, la restauration et les hôtels qui était plus conséquente que l'initiative gouvernementale. Vu le faible succès de cette dernière, la CSL estime nécessaire de relancer une initiative au courant du printemps de l'année prochaine avec des moyens budgétaires plus conséquents et un champ d'application plus large afin de soutenir de manière plus ambitieuse les secteurs économiques reposant sur la demande interne locale.

Notre Chambre demande aussi dans cette optique de soutenir particulièrement le secteur du commerce de détail et de l'HORECA et que les premiers bons d'hébergement restants soient transformés en bons d'achat à destination de ces secteurs.

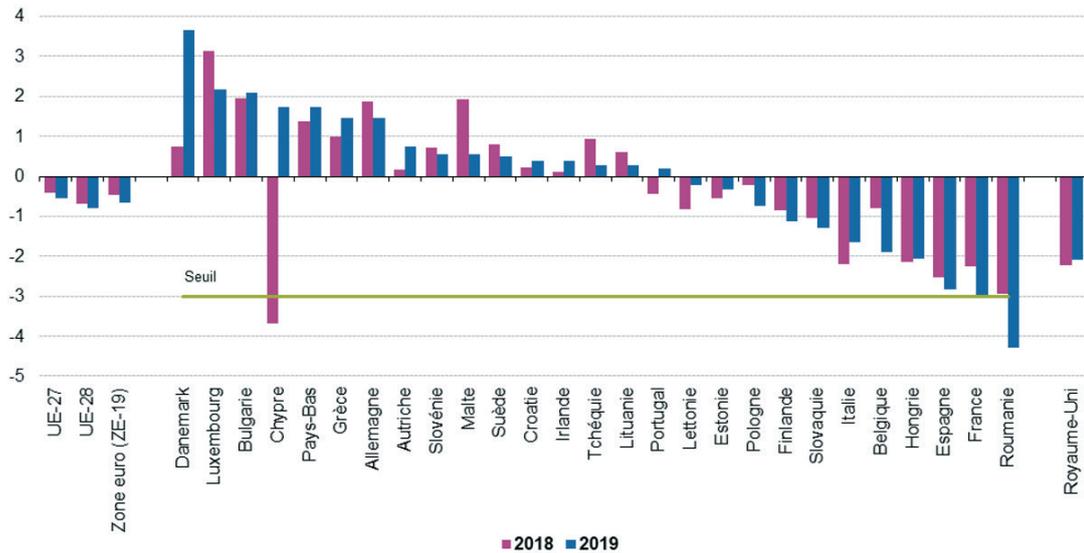
¹⁶ Voir réponse du ministre du Tourisme à la question parlementaire n° 2911 du 28 septembre 2020.

¹⁷ 50 * 67 518 bons utilisés.

¹⁸ 50 * 730 096 bons distribués.

3.4. Comparaison internationale du solde public nominal avant et après investissements

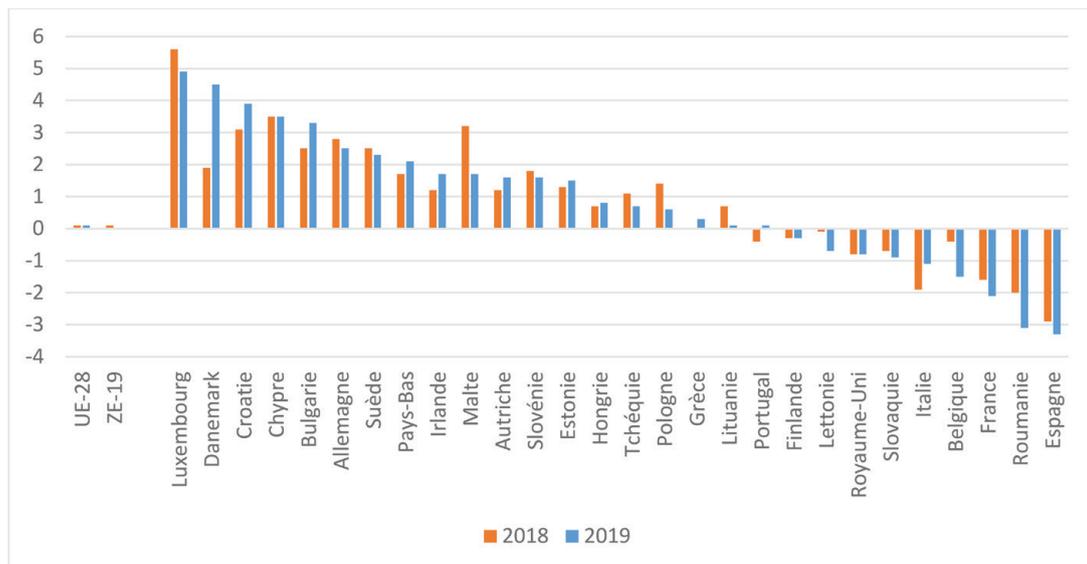
Graphique 20 : Solde public, 2018 et 2019
(besoin net ou capacité nette de financement du secteur consolidé des Administrations publiques, en % du PIB)



Données et graphiques : Eurostat (code des données en ligne : gov_10dd_edpt1)

Au niveau européen le Luxembourg a occupé la deuxième place en 2019 avec un solde public de 2,2% et a dû céder sa première place de l'année 2018 au Danemark (3,7%). Le Luxembourg se trouve quand-même toujours largement au-dessus du seuil de -3%, ainsi qu'au-dessus du niveau de la zone euro (-0,6%).

Graphique 21 : Epargne nette, 2018 et 2019
(solde du compte courant après les opérations courantes et avant les opérations en capital, en % du PIB)



Données : Eurostat ; Graphique : CSL

En excluant les opérations en capital, c'est-à-dire les investissements, du solde public, on remarque que le Luxembourg garde sa première place de l'année 2018 parmi les pays de l'Union européenne avec une épargne nette qui équivaut à 4,9% du PIB. Le Luxembourg devance de 4,9 point de pourcent la moyenne des pays de la zone euro où les recettes courantes et les dépenses courantes s'annulent.

Ceci prouve que la situation budgétaire au Luxembourg se présente positivement. Premièrement, les recettes courantes couvrent largement les dépenses courantes de l'Administration publique. Deuxièmement, la différence entre le solde budgétaire (2,2%) et l'épargne nette (4,9%) souligne les importants investissements réalisés par l'Administration publique au cours de l'année, afin de stimuler la croissance économique.

Au Luxembourg, dès 2021 le solde budgétaire serait de nouveau excédentaire sans les investissements réalisés.

Comme le montre le tableau suivant, on s'attend à un solde de l'Administration publique qui restera négatif sur toute la période 2020-2024. Par contre, si l'État privilégiait un solde excédentaire par rapport aux investissements dans le cadre de la relance économique, il en aurait les possibilités comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Effets de la politique d'investissements publics sur le solde budgétaire

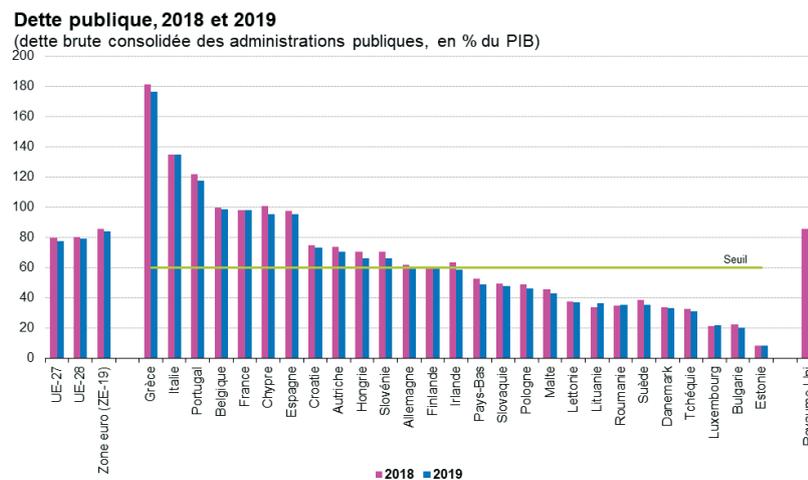
Année	Solde budgétaire	Investissements directs et indirects	Solde budgétaire sans investissements
2020	-4 398,0	3 470,6	-927,4
2021	-1 754,0	2 755,0	1 001,0
2022	-1 457,0	3 193,4	1 736,4
2023	-932,0	3 266,8	2 334,8
2024	-655,0	3 323,5	2 668,5

Données : Loi pluriannuelle 2020-2024 ; Tableau : CSL Note : Chiffres en millions d'euros

En retranchant les investissements directs et indirects du solde budgétaire, seule l'année 2020 resterait déficitaire à hauteur de 927,4 millions d'euros. Ceci est dû aux mesures covid-19 remboursables qui, selon le SEC, ne sont pas considérées comme investissements. À partir de 2021, le solde budgétaire serait de nouveau excédentaire avec un excédent de 1 001 millions d'euros qui augmenterait considérablement de 40,74% en moyenne par année pour atteindre un excédent de 2 668,5 millions d'euros en 2024 selon les prévisions.

3.5. La dette publique brute

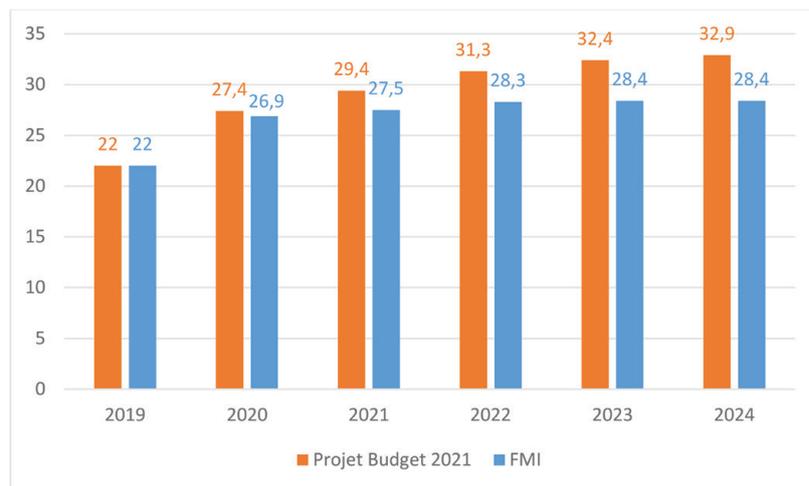
Graphique 22 : Dette publique, 2018 et 2019



Données et graphiques : Eurostat (code des données en ligne : gov_10dd_edpt1)

Le graphique ci-dessus représente la position favorable du Luxembourg concernant la dette publique au niveau européen. Ainsi, le Luxembourg fait partie des États membres affichant les taux d'endettement les plus bas de la zone euro, largement en dessous de la moyenne de l'Union européenne (79,2% du PIB en 2019) et de la zone euro (84% du PIB en 2019). En effet, le Luxembourg occupe la troisième place en 2019, derrière l'Estonie (8,4%) et la Bulgarie (20,2%).

Graphique 23 : Prévisions pluriannuelles de la dette publique en pourcentage du PIB au Luxembourg, 2019-2024



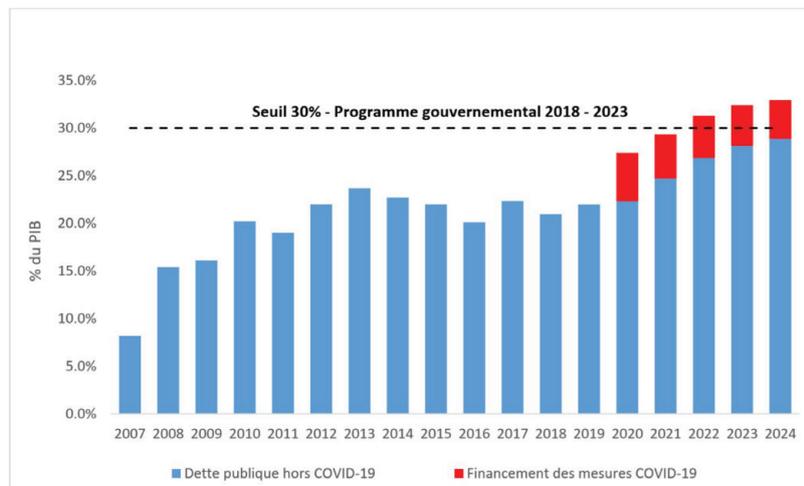
Données : Eurostat, Projet Budget 2021, FMI ; Graphique : CSL

En ce qui concerne l'évolution de la dette publique, le seuil de 60% sera largement respecté dans les années à venir selon les prévisions du Ministère des Finances. Néanmoins on s'attend à une augmentation importante allant jusqu'à 32,9% du PIB en 2024. L'objectif auto-imposé de 30% ne sera donc plus respecté durant les prochaines années. La CSL ne considère pas cette évolution comme inquiétante ; elle renvoie par ailleurs à l'annexe du présent avis pour montrer qu'il n'y a évidemment pas d'automatisme entre ce dépassement et l'attribution du triple A en matière de finances publiques.

D'après le Fonds Monétaire International (FMI), la situation au Luxembourg se présente même encore moins préoccupante. Selon leurs estimations, la dette publique se chiffre uniquement à 26,9% du PIB en 2020. Ensuite, ce taux augmenterait à 27,5% en 2021 respectivement à 28,3% en 2022 avant de se stabiliser à 28,4% pour les trois années à venir. Dans ce cas, le seuil auto-imposé par l'Accord de coalition (30%) serait respecté durant la crise financière.

Comme le montre le graphique suivant, l'augmentation de la dette publique en 2020 est essentiellement liée à des mesures covid-19. En effet, sans le financement de ces mesures, la dette publique s'élèverait à 22,3% du PIB contre 27,4% actuellement. La différence équivaut à 3 milliards d'euros ce qui, selon le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi du 18 avril 2020, constitue le montant maximal d'emprunts gouvernementales pour l'année 2020 et les années subséquentes.

Graphique 24 : Dette publique brute



Source : Loi pluriannuelle 2020-2024

Vue la dette publique, qui reste à un niveau relativement bas en tournant autour des 30% du PIB, la charge d'intérêts demeure également très faible avec 0,2% du PIB. Il s'y ajoute que la notation AAA du Luxembourg a été confirmée à plusieurs reprises par toutes les agences de notations, ce qui permet à l'État de se financer à des taux d'intérêt avantageux.

Autant dire que le Luxembourg possède les capacités nécessaires pour sortir rapidement de la crise financière en ne léguant pas une dette à rembourser à ses générations futures, mais :

- des investissements qui leur apporteront un revenu supplémentaire
- un patrimoine financier qui dépasse largement les remboursements

La Chambre des salariés note que les taux zéro, voire négatifs auxquels l'État luxembourgeois peut emprunter à l'heure actuelle soulignent la solidité et la santé des finances publiques du Luxembourg. Toutefois, la pratique de placer les emprunts obligataires uniquement auprès des investisseurs institutionnels (dont $\frac{3}{4}$ étaient des investisseurs non luxembourgeois pour l'emprunt du 21 avril 2020), rend la politique budgétaire très dépendante des aléas et des demandes des marchés financiers. C'est pourquoi la CSL propose, surtout en cas d'une recrudescence future des taux d'intérêt, de réserver au moins une partie des emprunts à émettre aux épargnants individuels. De cette façon, les résidents luxembourgeois et les frontaliers pourraient également investir une partie de leur épargne à des taux intéressants, ce qui favoriserait en outre la détention de la dette de l'État luxembourgeois par des acteurs locaux.

Afin de garantir l'accès des petits épargnants à de tels emprunts et d'éviter que les titres ne soient absorbés par les seuls investisseurs fortunés, il conviendrait de limiter le montant à placer par personne.

3.6. La dette nette

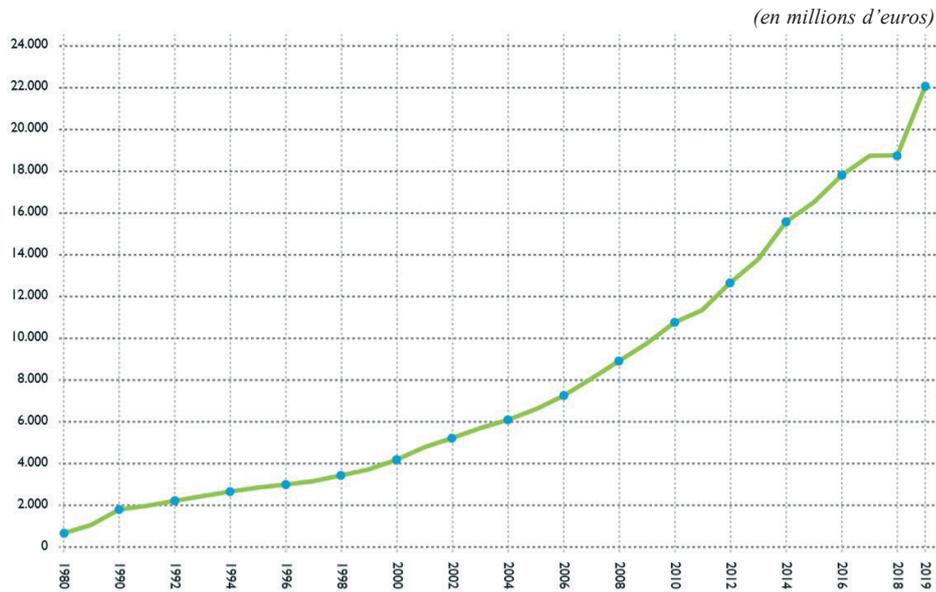
Lorsqu'on parle d'endettement au sens des critères européens dits de Maastricht, on parle de la dette brute rapportée au PIB, laquelle ne devrait pas dépasser 60% du PIB. Cependant, ce taux d'endettement est à juste titre qualifié de brut : il ne tient pas compte des avoirs financiers des États qui viennent contrebalancer leur dette. Pour pouvoir juger plus en détail la situation financière de l'État, il faut donc aussi analyser la dette nette.

Au Luxembourg, la Sécurité sociale est structurellement excédentaire. En effet, les excédents du régime de pension sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été institué par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement à venir des prestations sociales (notamment pensions).

Au 31 décembre 2019, la réserve globale du régime général d'assurance pension a atteint 22,18 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,2 milliards d'euros par rapport au 31 décembre 2018. La

réserve de pension à elle seule dépasse donc largement la dette brute des Administrations publiques qui est de 16,19 milliards d'euros en 2020 selon le ministère des Finances. Même si la dette publique croîtra considérablement durant les prochaines années selon les prévisions, la réserve de pension pourra compenser cette hausse vu la structure excédentaire de la sécurité sociale.

*Graphique 25 : Montant absolu de la réserve de compensation
du 31 décembre 2019*



Source : Fonds de compensation

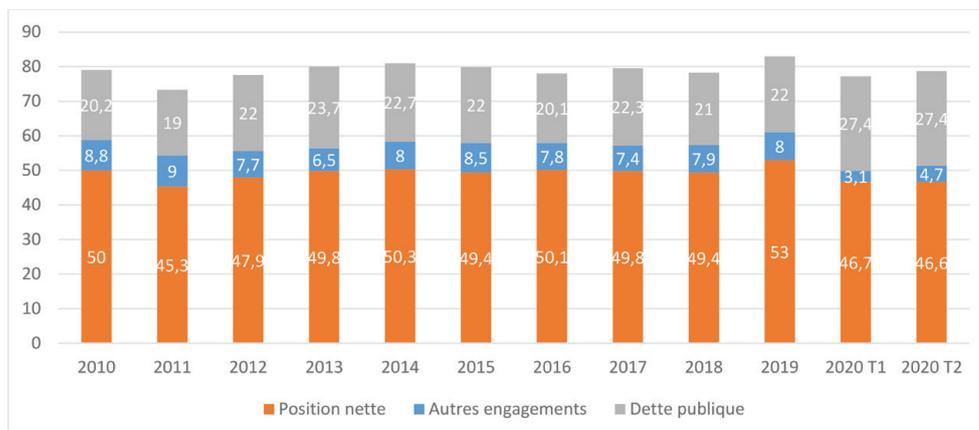
En pourcentage du PIB, le fonds de compensation est passé d'un peu moins de 20% durant la deuxième moitié des années 1990 à 35% en 2019.

Afin de pouvoir mieux évaluer la situation patrimoniale du Luxembourg, il convient également de rappeler qu'au-delà de la réserve de pension, l'État luxembourgeois détient une série de participations dans des sociétés commerciales et non commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB et les avoirs du fonds souverain intergénérationnel à hauteur 0,6% du PIB, ce qui implique que le Luxembourg détient des actifs pour un total de 45% du PIB qui dépassent donc les passifs de l'Administration publique.

Comme le montre le graphique suivant, l'ensemble des avoirs, c'est-à-dire le patrimoine de l'État, représente, au quatrième trimestre de 2019, 83% du PIB de l'ordre de 52,7 milliards d'euros. Au même moment, les engagements équivalent à 30% du PIB et s'élèvent à 19 milliards d'euros, dont la dette publique qui équivaut à 22% du PIB en 2019. Avec un patrimoine financier équivalant à 53% du PIB, soit 33,7 milliards d'euros, pour le quatrième trimestre en 2019, le Luxembourg possède donc une excellente position nette.

Même dans le contexte de la covid-19 et de l'augmentation de la dette publique pour l'année 2020, les chiffres provisoires des deux premiers trimestres confirment la situation saine des finances publiques, avec une position nette qui est estimée à 46,7% respectivement 46,6% du PIB, selon Eurostat.

Graphique 26 : Dette publique et position nette en % du PIB, 2010-2020



Données : Eurostat, Projet Budget 2021 ; Graphique : CSL ; Note : Chiffres du quatrième trimestre respectivement pour la période 2010-2019 et estimations pour le premier et le deuxième trimestre 2020.

La position nette luxembourgeoise est parmi les meilleures dans l'Union européenne.

3.7. Investissements publics

Dans le contexte actuel, les investissements publics revêtent un caractère particulièrement important puisqu'ils constituent l'un des principaux outils dont disposent les pouvoirs publics afin de stabiliser et de renforcer l'activité économique.

Par ailleurs, comme le montrent de nombreuses études menées au lendemain de la crise financière de 2008, les politiques de relance par l'investissement public s'avèrent être particulièrement efficaces (voir encadré ci-après), et cela d'autant plus que le contexte macroéconomique est plus dégradé.

Toutefois, les pays européens connaissent à l'heure actuelle un rebond considérable du nombre de contaminations dues à la covid-19 et cela de façon plus diffuse que cela n'a été le cas au printemps dernier. Ainsi, bon nombre de pays, à l'instar de nos pays voisins, ont pris des mesures de limitation des activités économiques et celles-ci risquent d'être encore renforcées au cours de l'hiver.

Même si le gouvernement luxembourgeois rechigne à leur emboîter le pas, force est de constater que cela aura un impact sur les effets potentiels du plan de relance national et sur les programmes d'investissements repris au projet de budget pour 2021 qui ne pourront pas nécessairement être implémentés comme prévu à l'heure actuelle.

En effet, dans une publication récente¹⁹, le Fonds monétaire international constate certes que l'investissement public peut contribuer de façon cruciale à un redressement de la situation économique et faciliter la transition vers des modèles de croissance plus résilients, inclusifs et respectueux de l'environnement. Dans le même temps, l'institution relève qu'un certain nombre d'éléments, notamment une offre de biens et services contrainte par les impératifs sanitaires et les restrictions d'activité et des perspectives très incertaines en l'absence de vaccins et/ou de traitements efficaces, peuvent peser négativement sur ces plans de relance et leur impact.

Concernant les domaines prioritaires pour l'investissement public, le FMI relève que c'est dans les domaines du social et des soins de santé que les dépenses publiques sont associées à des fortes augmentations de l'investissement privé à court terme, notamment du fait d'absences de fuites vers l'extérieur de ce type d'investissements et de la forte intensité en main-d'œuvre des deux secteurs.

Une autre priorité est celle des investissements dans la production d'énergie à zéro émissions, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et le développement des zones vertes qui offrent des retours sur investissement importants. Pour ce qui est des investissements d'adaptation au changement climatique certains auteurs estiment même que les retours sur investissement dépasseraient les 100%.

¹⁹ FMI, Fiscal Monitor: Public investment for the recovery, chapitre 2, octobre 2020.

Enfin, il convient également de garder à l'esprit l'importance cruciale que revêtent les régions frontalières pour le Grand-Duché qui y puise une bonne part de sa main d'œuvre. Il est donc de plus en plus nécessaire de prendre en compte ces territoires afin d'assurer un développement harmonieux non seulement du Grand-Duché mais aussi des régions dont proviennent les frontaliers qui participent à la prospérité de l'économie luxembourgeoise.

Cette prise en compte pourrait notamment et utilement se faire par le biais d'une participation luxembourgeoise aux projets d'infrastructures dans les communes frontalières, par exemple en ce qui concerne les grands axes routiers, les transports en commun transfrontaliers, ou en favorisant le télé-travail comme des espaces de *coworking*. Ce type de projets permettrait de redynamiser les économies locales des territoires outre-frontières et de réduire les importantes fractures territoriales et sociales²⁰ générées par les inégalités de développement économique croissantes entre le Grand-Duché et ses voisins les plus proches.

Pendant, la politique d'investissements publics et de relance du gouvernement doit rester tributaire des évolutions sanitaires et de la protection de la santé des salariés et de la population en général.

Encadré : Le rôle des multiplicateurs budgétaires

Dans la théorie économique, on désigne par multiplicateur budgétaire le fait qu'une dépense publique va générer des revenus qui seront à leur tour dépensés (du moins en partie) par les acteurs économiques. Au final, ces dépenses en cascade et les revenus qui en résultent viennent stimuler la demande agrégée et provoquer une hausse du PIB plus importante que le montant de la dépense publique initiale.

Les dépenses publiques ne sont toutefois pas toutes égales dans leur capacité à stimuler l'activité économique. Ainsi, il est généralement admis que les investissements ont un impact plus important et plus durable que la consommation publique. Les mesures impactant directement les revenus des entreprises et des ménages (transferts sociaux, fiscalité, subventions, ...) sont ceux qui ont l'effet multiplicateur plus faible selon la littérature.

Pour le Luxembourg, l'estimation la plus récente de la valeur des multiplicateurs budgétaires date de 2012²¹. À l'aide de deux modèles macroéconomiques (LuxGEM et Modux), le Statec arrive aux résultats suivants, qui sont comparés à des estimations de l'OCDE :

	<i>Consommation publique</i>	<i>Investissement public</i>
Modux	0,6	0,6
LuxGEM	0,5	0,8
OCDE (2009)	0,3	0,9

Le Statec ne présente pas de valeur pour le multiplicateur des mesures qui touchent directement les revenus des ménages et entreprises, mais évoque une valeur de l'ordre de 0,1. Toutefois, il existe une très grande hétérogénéité en la matière, et le ciblage, par exemple, par des transferts sociaux des ménages à faibles revenus (et donc contraints dans leurs dépenses) peut avoir un impact multiplicateur plus important que des mesures transversales qui risquent d'être (en partie) thésaurisées par les ménages aisés.

Outre le risque de thésaurisation, une économie ouverte court le risque de voir une partie de l'impulsion budgétaire fuir vers l'étranger, réduisant d'autant l'impact multiplicateur et cela est d'autant plus vrai pour une petite économie ouverte comme le Grand-Duché où les importations représentaient en 2019 170% du PIB.

²⁰ Voir par exemple Insee, « Une précarité monétaire intense pour les ménages pauvres des zones riches près du Luxembourg » dans Insee, *Analyses Grand Est* n°74, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3588929#titre-bloc-8>

²¹ Statec, Regards sur l'impact des mesures budgétaires, Regards n°21/2012, décembre 2012

Toutefois, ce risque est amoindri si les politiques budgétaires des partenaires commerciaux sont synchronisées, ce qui est actuellement le cas en Europe, la pandémie ayant provoqué un ralentissement brutal de l'activité économique de tous les pays, même en l'absence d'un confinement généralisé de la population.

Par ailleurs, les économistes partent du principe que les multiplicateurs budgétaires sont beaucoup plus élevés en période de crise économique, notamment en raison des capacités de production sous-utilisées et que les dépenses publiques ont des effets secondaires (inflation, effet d'éviction des investissements privés, etc.) moins importants.

En 2012, le FMI tablait sur des multiplicateurs proches ou même supérieurs à l'unité pour les économies avancées : de 0,9 à 1,7²². En 2014, des nouvelles estimations du FMI²³ ont donné une fourchette allant de 0,4 (à court terme) à 1,4 (à moyen terme) pour la valeur du multiplicateur des investissements publics. Truger²⁴ trouve quant à lui un multiplicateur des investissements publics de 0,58 au Luxembourg en 2016.

Pour que les multiplicateurs des investissements publics puissent pleinement déployer leurs effets, il faut également que les projets d'investissement soient bien choisis, de façon à garantir des retombées futures en termes d'activités économiques. Dans le cas contraire, les effets multiplicateurs risquent de s'estomper rapidement.

3.7.1. Evolution générale des investissements publics selon la comptabilité nationale

Au cours des prochaines années, les investissements publics luxembourgeois resteront globalement dans la lignée des prévisions des projets de loi de programmation financière pluriannuelle des années récentes.

La déviation de trajectoire des investissements de l'Administration centrale pour l'année en cours s'explique par deux éléments :

- la livraison, après près de vingt ans d'attente, d'un avion militaire de type A400M acheté conjointement avec la Belgique. La part luxembourgeoise dans le prix d'acquisition s'élève à quelque 200 millions d'euros. À ce titre, on peut relever en passant que la contribution luxembourgeoise aux frais d'exploitation de l'engin devrait passer progressivement de 6 millions d'euros en 2021 à 14 millions d'euros en 2024 ;
- les dépenses liées à la lutte contre la crise sanitaire, qui comprennent :
 - la mise en place de structures spécifiques ;
 - les aides non remboursables versées aux entreprises qui, suivant le système des comptes européens, doivent être considérées comme investissements indirects.

Au final, les dépenses d'investissement de l'Administration centrale en 2020 sont près de 650 millions plus élevées que prévu lors des exercices budgétaires précédents.

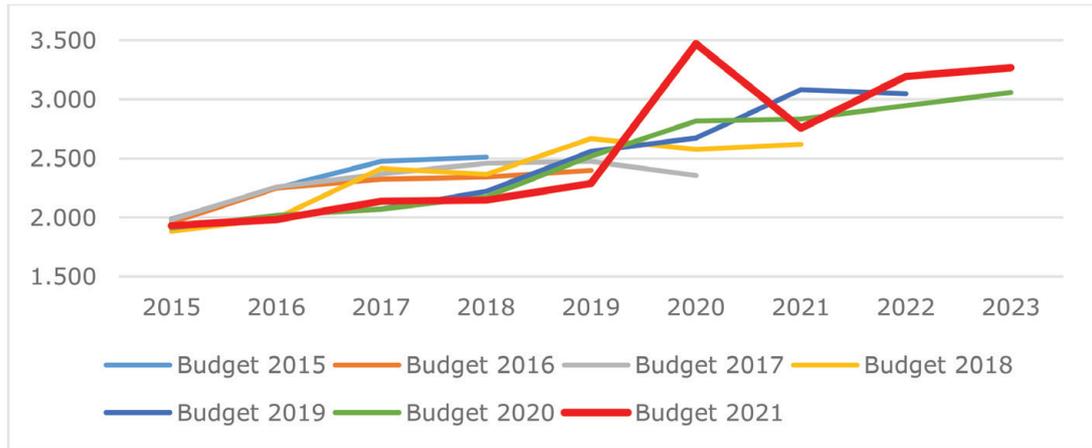
22 FMI, World Economic Outlook: Coping With High Debt and Sluggish Growth, octobre 2012

23 FMI, World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties, octobre 2014

24 Achim Truger, The Golden Rule of Public Investment – A Necessary and Sufficient Reform of the EU Fiscal Framework?, Hans-Böckler-Stiftung WP n° 168, mai 2016

Graphique 27 : Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'Administration centrale ;

en millions d'euros

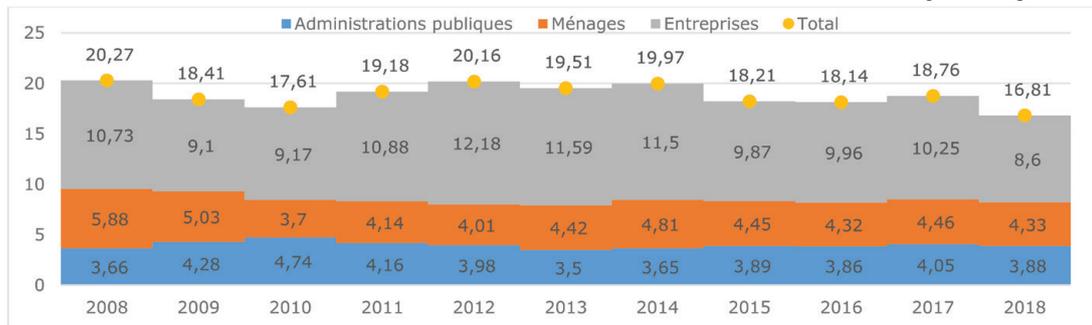


Source : Projets de loi de programmation pluriannuelle 2015-2015 à 2021-2024

En comparaison avec les acteurs privés, il appert que le niveau d'investissement des Administrations publiques est relativement faible et ne représente selon les années qu'entre un cinquième et un quart de l'ensemble des investissements.

Graphique 28 : Décomposition des investissements par secteur au Luxembourg ;

en pourcentage du PIB



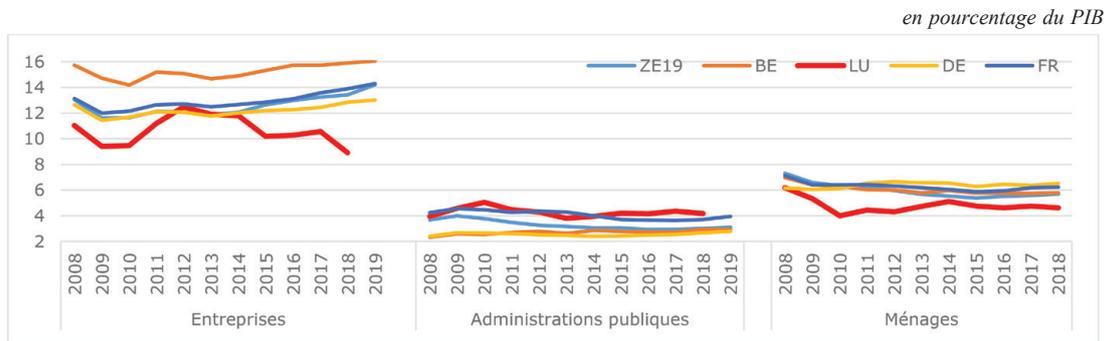
Source : Eurostat

Néanmoins, ce constat doit être relativisé au vu des performances des pays voisins. En effet, la comparaison internationale montre que :

- ce sont les Administrations publiques luxembourgeoises qui investissent le plus en proportion du PIB ;
- les acteurs privés luxembourgeois, et plus particulièrement les entreprises, investissent bien moins que leurs équivalents des pays voisins.

Ainsi, avec 8,6% en 2018, les entreprises du Grand-Duché ont investi un tiers de moins en proportion du PIB que la moyenne de la zone euro (13,6%).

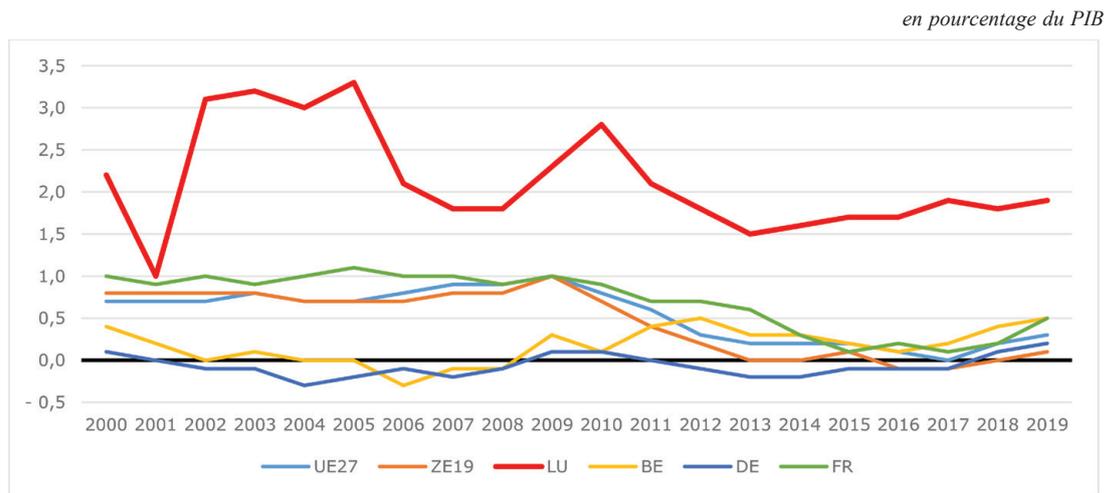
Graphique 29 : Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés ;



Source : Eurostat

Concernant la qualité des investissements publics effectués, une comparaison avec les pays voisins montre que le Luxembourg se démarque positivement : en effet, au cours des dernières années un pourcent du PIB a été consacré à de nouveaux investissements au Grand-Duché, tandis que dans les pays alentours, cette proportion reste en deçà de 0,5 points de PIB.

Graphique 30 : Investissement net des Administrations publiques ;



Source: Eurostat, calculs CSL

Toutefois, force est de constater que depuis le début des années 2000, les investissements publics nets²⁵ ont connu une nette diminution : d'un peu plus de 3% du PIB en 2002 et 2006, ils évoluent dans une fourchette comprise en 1,5 et 2% du PIB au cours des cinq dernières années, la crise économique et financière de 2007 puis la crise de la dette souveraine et les politiques d'austérité implémentées au cours de cette période ayant mené à une réduction des performances du Grand-Duché.

Au vu de cette évolution, il semble d'autant plus important d'insister sur le fait que le gouvernement doit en toutes circonstances, mais surtout en période de mauvaise conjoncture, maintenir une politique

²⁵ L'investissement net correspond à la différence entre la formation brute de capital fixe (FBCF ; l'investissement total) et la consommation de capital fixe (CCF ; amortissement ou investissement de remplacement) et permet ainsi d'isoler les seules dépenses permettant d'accroître les capacités de production. En effet, dans la comptabilité nationale, la notion de formation brute de capital fixe recouvre à la fois les dépenses destinées à accroître le stock de capital – donc à augmenter les capacités de production – et les dépenses visant à remplacer le stock de capital usé, déclassé ou devenu obsolète – c'est-à-dire à maintenir constantes les capacités productives dont on disposait déjà. Cette diminution des capacités productives avec le temps est désignée par consommation de capital fixe.

d'investissements publics ambitieuse qui permette de préparer le Grand-Duché aux défis à venir en termes sociaux, environnementaux et économiques.

3.7.2. Investissements au sens de la loi budgétaire : les fonds spéciaux de l'Etat

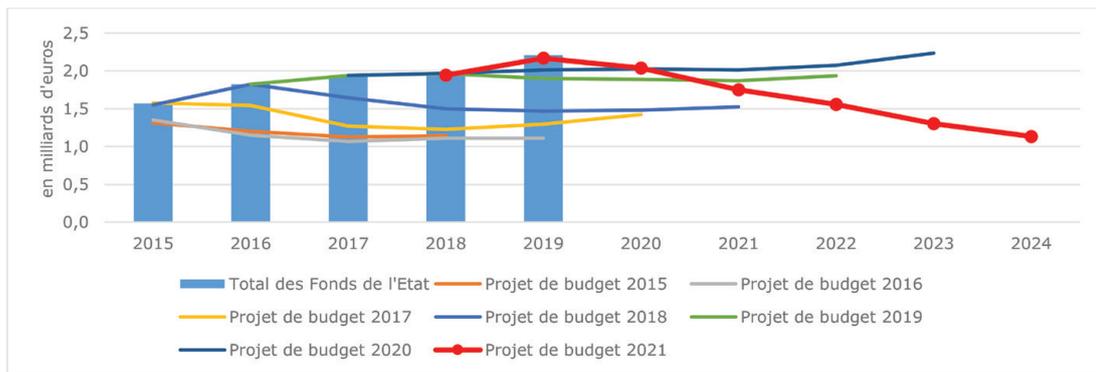
Au sens de la loi budgétaire luxembourgeoise, la très grande majorité des investissements publics sont effectués par le biais des Fonds spéciaux de l'État, ceux-ci étant en effet l'unique instrument permettant de déroger à la contrainte d'annualité du budget.

3.7.3. Evolution générale

De façon générale, le gouvernement table désormais sur une baisse progressive des moyens financiers disponibles dans ses fonds spéciaux au cours des quatre années à venir, tandis que les deux projets de budget précédents prévoyaient une légère hausse des avoirs.

Ainsi, entre 2020 et 2024, la somme des avoirs des fonds spéciaux de l'État devrait chuter de façon régulière de quelque 870 millions d'euros pour passer de deux milliards à 1,1 milliards d'euros.

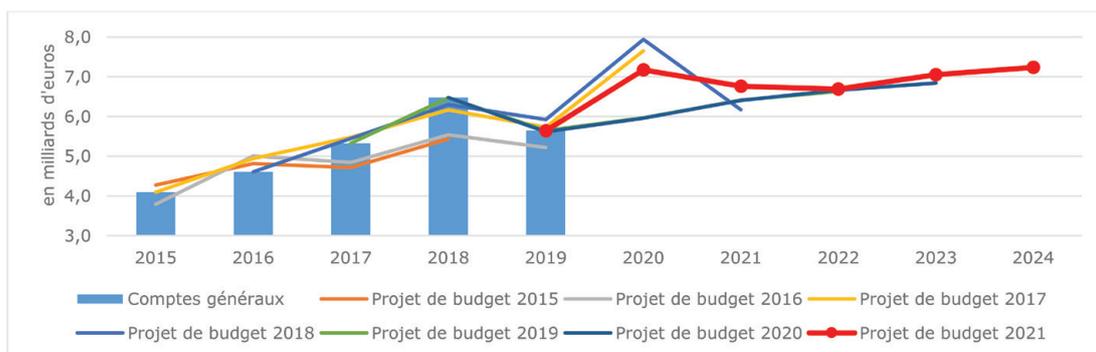
Graphique 31 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Source : Projets de budget pour 2015 à 2021

Les dépenses augmenteront légèrement par rapport aux prévisions avec les projets de budget des deux années précédentes, à l'exception de l'année 2020 qui affiche une déviation notable (environ un milliard d'euros) par rapport à ce qui était escompté en 2018 et 2019. Cependant, la raison de la diminution des soldes en fin d'année des fonds spéciaux n'est que partiellement liée à un surcroît de dépenses publiques dans le cadre de mesures de soutien à l'économie et de lutte contre la pandémie.

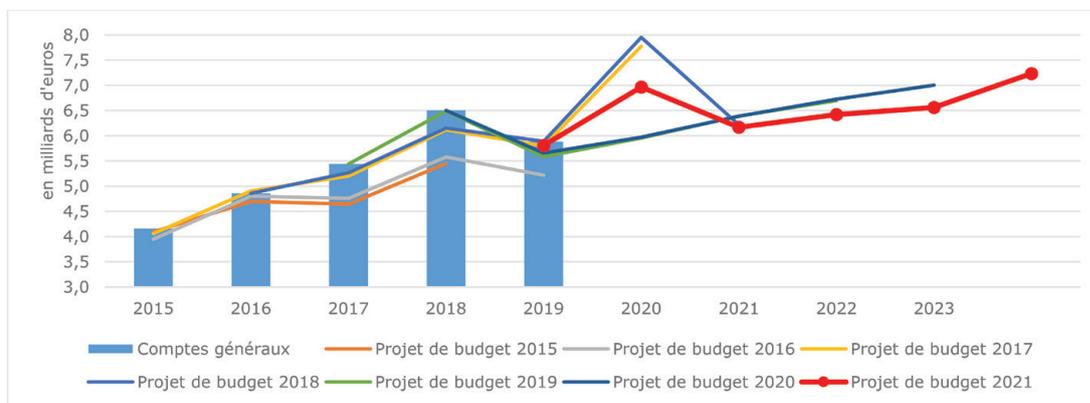
Graphique 32 : Evolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat



Source : Projets de budget pour 2015 à 2021

L'explication de ce phénomène est en effet également à chercher du côté des recettes des fonds spéciaux : celles-ci évoluent à la baisse par rapport aux prévisions des deux derniers projets de budget et affichent la même déviation d'environ un milliards d'euros de recettes supplémentaires par rapport aux anticipations du projet de budget pour 2020.

Graphique 33 : Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat



Source : Projets de budget pour 2015 à 2021

Plus dans le détail, la déviation des recettes et dépenses globales des fonds spéciaux de l'État en 2020 s'explique largement, du côté des recettes, par la dotation extraordinaire covid-19 du fonds pour l'emploi d'un montant de 900 millions d'euros.

Côté dépenses, c'est la mise en œuvre du mécanisme de chômage partiel covid-19 mis en place de mars à juin 2020 qui explique une bonne partie de la déviation, puisque le fonds pour l'emploi affiche actuellement pour ce poste une dépense de 840 millions d'euros. De même, le poste chômage partiel structurel/conjoncturel qui a pris le relais du chômage partiel covid-19 à partir de juillet est environ 300 millions d'euros plus élevé en 2020 que ce qu'il avait été prévu lors de la préparation du budget pour cette année.

Néanmoins, il convient de noter que, selon le tableau de bord publié par les ministères de l'économie et du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire, dans les 840 millions d'euros de dépenses comptabilisés au titre du chômage partiel covid-19, quelque 400 millions d'euros versés aux entreprises sous forme d'avances non dues suite à l'établissement du décompte des salariés réellement concernés par le chômage partiel covid-19 devront être remboursés progressivement.

Au final, la situation globale des fonds spéciaux de l'État devrait donc s'améliorer d'environ un demi-milliard d'euros en 2020 par rapport aux comptes provisoires affichés dans le projet de budget pour 2021.

3.7.4. Fonds des routes

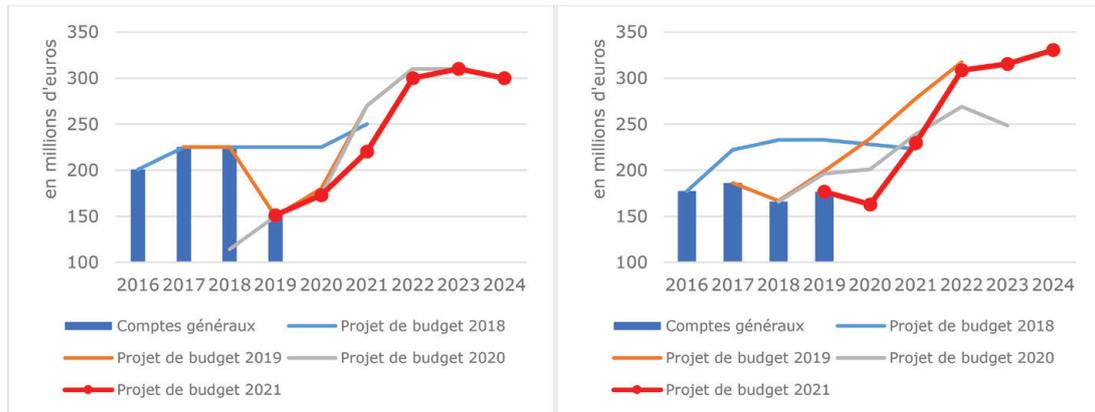
Le fonds des routes est l'un des principaux fonds spéciaux de l'État et a pour objet de couvrir les dépenses générées par les travaux de construction et d'entretien des grandes voiries de communication, des ouvrages d'art et hydrauliques de l'État, des routes nationales et chemins repris, du réseau national de pistes cyclables, ainsi que des plateformes multimodales et des gares routières.

Le fonds des routes est alimenté par des dotations budgétaires, des recettes d'emprunts, le produit de la vente d'immeubles acquis dans le cadre du programme général d'établissement d'une grande voirie de communication et rendus disponibles après l'établissement de cette dernière.

Une fois n'est pas coutume, on constate que, du côté des dépenses, la confrontation entre les montants retenus dans les différents projets de budget des dernières années et les montants définitifs inscrits aux comptes généraux fait état d'une surestimation systématique des dépenses par rapport à celles effectivement réalisées.

Si l'année 2020 n'est pas une exception à cette règle, une partie du décalage peut s'expliquer par les mesures de confinement dans le cadre de la lutte contre la propagation de la covid-19 au printemps, qui a contraint les entreprises de construction à mettre temporairement à l'arrêt leurs chantiers.

Graphique 34 : Recettes (à gauche) et dépenses (à droite) du fonds des routes



Source : Projets de budgets pour 2018 à 2021 et comptes généraux de 2016 à 2019

Du côté des recettes, on note une forte baisse en 2019 qui s'explique par le fait que, contrairement à ce qui a pu être observé les années précédentes, à partir de cette année-là le fonds des routes n'est plus alimenté par les biais de recettes d'emprunts et/ou d'alimentations supplémentaires de la part de l'État.

À moyen terme, le projet de budget pour 2021 table sur un doublement tant des dépenses que des recettes du fonds des routes à partir de 2022 et jusqu'en 2024. Néanmoins, l'analyse des évolutions de ce fonds par le passé montre qu'en réalité (selon les comptes généraux donc) les dépenses restent relativement stables depuis 10 ans aux alentours de 180 millions d'euros par an.

3.7.5. Fonds du rail

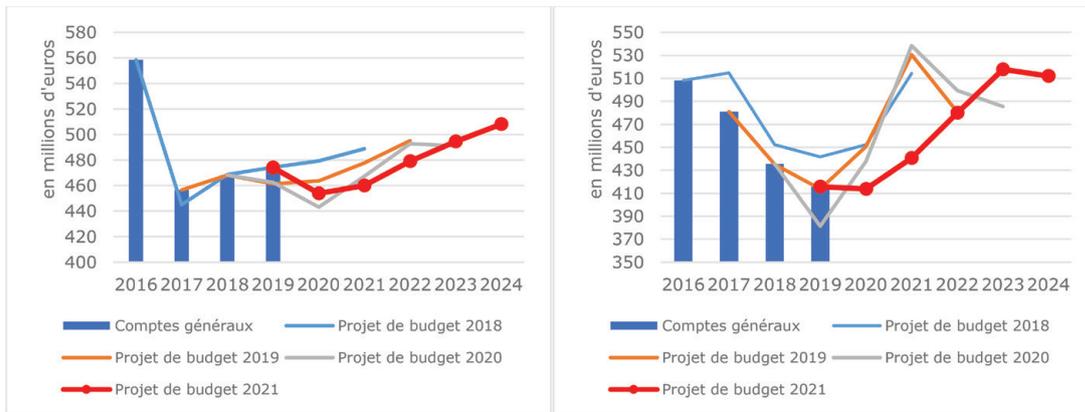
C'est par le biais du fonds du rail que se font la remise en état, la modernisation et l'extension du réseau ferroviaire national sur base de plans d'investissement quinquennaux élaborés par le Ministère de la mobilité et des Travaux publics en concertation avec le gestionnaire de l'infrastructure.

Le fonds du rail est alimenté par des dotations budgétaires, des emprunts, des redevances d'utilisation d'infrastructure, le produit de ventes d'immeubles et de terrains appartenant au domaine foncier du réseau et rendus disponibles après réalisation des programmes d'investissement ainsi que par des subventions de l'UE.

Si de 2014 à 2017 le fonds du rail affichait des dépenses effectives qui se situaient au-delà des prévisions effectuées dans les projets de budget successifs, force est de constater qu'au cours des dernières années cette tendance s'est inversée et que les dépenses effectuées par le biais de ce fonds diminuent régulièrement pour passer de 510 millions à 410 millions d'euros en 2019.

Toutefois, d'après le projet de budget pour 2021, la situation devrait à nouveau s'inverser au cours des années à venir et les dépenses du fonds du rail devraient à nouveau dépasser le demi-milliard d'euros en 2023 et 2024.

Graphique 35 : Recettes (à gauche) et dépenses (à droite) du fonds du rail



Source : Projets de budgets pour 2018 à 2021 et comptes généraux de 2016 à 2019

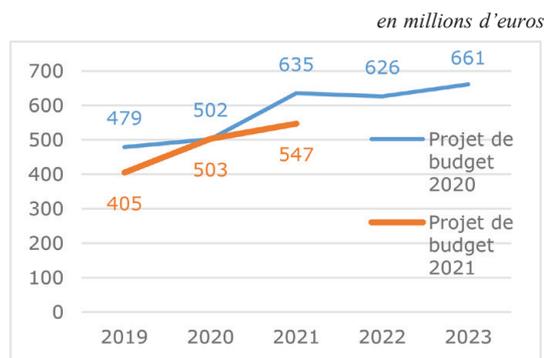
Du côté des recettes, on constate une abrupte diminution de l'ordre de 100 millions d'euros en 2017 puis une légère augmentation à partir de cette année-là.

Les alimentations devraient toutefois augmenter à un rythme un peu plus lent que les dépenses au cours de la période de prévision, de sorte que les avoirs du fonds du rail diminuent légèrement à l'horizon 2024 pour passer de 180 millions à 170 millions d'euros.

3.7.6. Focus sur les efforts d'investissement en faveur de l'environnement

Comme il a déjà été relevé dans l'avis de notre Chambre sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2020, les actions du gouvernement laissent planer le doute quant à l'effort réel du Gouvernement en matière d'environnement et de protection du climat.

Graphique 36 : Evolution des investissements environnementaux et climatiques ;

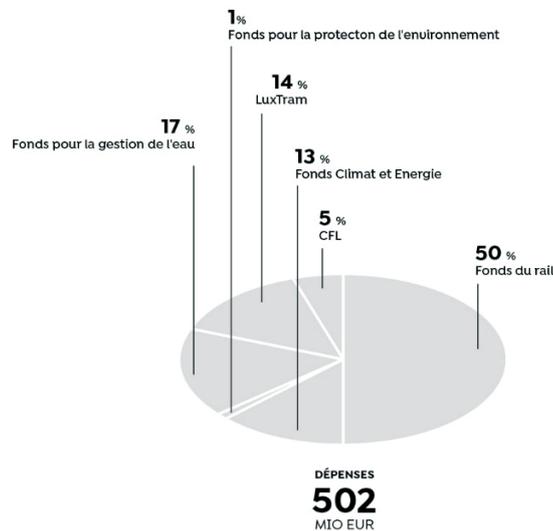


Sources : Projets de budget pour 2020 et 2021

Ainsi, si l'on compare la trajectoire des « investissements environnementaux et climatiques » présentées dans le cadres des projets de budget pour 2020 et 2021, force est de constater que le Gouvernement reste bien en-deçà des promesses, avec, en 2019, 74 millions d'investissement et, en 2021, 88 millions d'investissements en moins qu'escompté lors de la présentation du budget pour 2020. Sur les trois années 2019 à 2021, les « investissements environnementaux et climatiques » devraient s'élever à 1,485 milliards d'euros contre 1,616 milliards d'euros annoncés l'année pour cette même période triennale. Le projet de budget pour 2021 ne livre aucune explication à ce sujet, mais il est possible que la réduction des investissements environnementaux et climatiques en 2020 soit due à des retards cumulés du fait du confinement et de l'arrêt temporaire mais quasi-total de bon nombre de chantiers au printemps.

Par ailleurs, comme il a déjà été relevé lors du précédent exercice budgétaire, ces dépenses ne représentent pas un véritable effort supplémentaire en matière d'investissements mais résultent d'un reclassement sous une nouvelle étiquette de toute une série de dépenses prévues de plus ou moins longue date :

Graphique 37 : Répartition des investissements environnementaux et climatiques en 2020



Source : présentation du projet de budget pour 2020 à la Chambre des députés

Force est aussi de constater que la section « 8.5 Les efforts en faveur de l'environnement » (pp. 41*-43* du volume I du projet de budget 2021) est largement identique à la section « 6.13 Les efforts en faveur de l'environnement » de l'année dernière (pp. 46*-47* du volume I du projet de budget 2020).

Les seules innovations dans les efforts environnementaux sont la codification fonctionnelle des différentes mesures à réaliser à l'horizon 2030 selon le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) :

Tableau 4 : Codification comptable des dimensions du PNEC

Le PNEC énumère des mesures à réaliser d'ici 2030 qui sont axées sur 5 dimensions et 6 sous-dimensions :

<i>Dimensions respectivement sous-dimensions</i>	<i>Codification fonctionnelle</i>
1. Dimension « De-carbonisation »	09.3
1.1 Emission et absorption de gaz à effet de serre	09.30
1.2 Energies renouvelables	09.31
2. Dimension « Efficacité énergétique »	09.4
3. Dimension « Sécurité d'approvisionnement énergétique »	09.5
4. Dimension « Marche intérieur de l'énergie »	09.6
4.1 Infrastructure électrique	09.60
4.2 Infrastructure de transport de l'énergie	09.61
4.3 Intégration du marché	09.62
4.4 Précarité énergétique	09.63
5. Dimension « Recherche, innovation et compétitivité »	09.7

Cette nouvelle codification et les articles budgétaires qui en découlent ne sont toutefois pas utilisés dans les projets de budget pour 2021 et de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2024. L'Inspection générale des finances a néanmoins, après obtention et consolidation d'informations obtenues auprès de départements ministériels et de différents organismes de l'Administration centrale, procédé à une estimation des dépenses liées au PNEC :

(en millions d'euros)	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses PNEC	1 066,2	1 111,0	1 156,2	1 220,5	1 257,4

En conclusion, force est de constater qu'il n'est toujours pas clair quels sont exactement les investissements publics qui se cachent derrière le label alléchant « d'investissements environnementaux et climatiques ». Pour l'heure il semblerait qu'il s'agisse là d'un regroupement de dépenses éparpillées dans les budgets de différents ministères et dans quelques fonds spéciaux de l'État. Le simple fait de regrouper ces dépenses sous une étiquette unique ne constitue cependant pas un réel effort supplémentaire, ni par rapport aux dépenses faites par le passé, ni par rapport aux défis posés par l'impact néfaste et croissant des dérèglements environnementaux et climatiques.

En l'absence de plus d'informations et de clarté à ce sujet, il est donc difficile de juger dans quelle mesure sont effectivement réalisés des efforts en matière d'environnement et quelle en est la réelle ampleur.

3.7.7. Investissement dans les compétences de la main-d'œuvre

Alternatives à l'apprentissage dans le secteur privé

Au 2 novembre 2020, 636 contrats d'apprentissage en moins ont été conclus par rapport à la même période en 2019 : 407 contrats en moins au niveau de l'apprentissage initiale et 229 contrats en moins au niveau de l'apprentissage pour adultes. Notre Chambre professionnelle s'inquiète pour ces candidats, même s'ils disposent exceptionnellement jusqu'au 31 décembre 2020 pour pouvoir conclure un contrat. La CSL insiste pour que ces jeunes et adultes qui souhaitent apprendre un métier/une profession ne soient pas laissés à la traîne.

L'article budgétaire 11.060 intitulé « indemnité pour élèves apprentis dans le cadre de la formation professionnelle de base et indemnités pour apprentis dans le cadre de la formation professionnelle initiale » prévoit un crédit non limitatif pour 2021. Ce poste de budget permettra la conclusion davantage de conventions de formation avec un centre de formation (niveau CCP) et le recrutement d'apprentis (niveau DAP) auprès d'institutions publiques, ce que notre Chambre professionnelle approuve.

Elle souligne néanmoins que les ressources dans ces centres de formation, notamment publics, ne sont pas illimités d'un point de vue salles de classes et surtout ateliers et personnel pédagogique et que les articles budgétaires afférents ne prévoient pas de hausses substantielles dans ses domaines. Elle signale également que l'État n'est en mesure que d'offrir des postes d'apprentissage dans un nombre limité de métiers/professions. Quid des autres ?

Le projet de budget ne permet pas à notre Chambre professionnelle de juger si d'autres mesures, notamment celles prévues dans le cadre de la garantie jeunesse, seront suffisantes pour pouvoir proposer une alternative aux candidats qui suite à la crise sanitaire ne décrochent pas de contrat d'apprentissage. En aucun cas, elle ne saura accepter que ces jeunes soient renvoyés des lycées à la fin du premier semestre, sans projet alternatif derrière.

Prime unique pour les entreprises formatrices

Le projet de loi portant introduction d'une prime unique pour la promotion de l'apprentissage dans le domaine de la formation professionnelle s'inscrit dans le contexte des mesures décidées en vue de pallier à l'impact de la crise sanitaire sur la formation professionnelle. Cette aide financière directe, qui vise à soutenir les organismes de formation qui maintiennent leurs efforts de formation, voire sont disposés à accueillir davantage d'apprentis et/ou à reprendre un contrat d'apprentissage résilié en raison de la crise sanitaire, a été estimée dans la projet de loi à un montant total de 11.685.000 euros.

La fiche financière de ce projet de loi précisait que « *Cette mesure sera financée par le MENJE via l'article budgétaire 11.3.32.011 Aide particulière aux entreprises pour l'accueil d'élèves de la formation professionnelle en stage de formation (en prévoyant pour 2021 de compléter l'intitulé de l'article par ... et d'apprentis de la formation professionnelle).* »

Force est de constater que l'article budgétaire en question prévoit un montant de 8.750.000€ et non pas un montant de 11.685.000€. Notre Chambre professionnelle se doit d'insister que ce poste budgétaire soit alimenté de façon à pouvoir accorder à chaque organisme de formation l'intégralité de l'aide financière à laquelle elle peut prétendre en vertu des dispositions légales.

Prise en charge de la rémunération des représentants de la CSL

En vertu du partenariat qui existe entre le gouvernement et les Chambres professionnelles au niveau de la formation professionnelle, la CSL propose à monsieur le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse les représentants des salariés dans les différentes équipes curriculaires, responsables pour l'élaboration des programmes de formation, les équipes d'évaluation, responsables pour l'évaluation des épreuves intégrés et les commissions de validation des acquis de l'expérience, responsables pour la reconnaissance des acquis de l'expérience dans le contexte d'un diplôme spécifique.

Ces représentants salariaux travaillent pour la grande majorité dans de petites et moyennes entreprises privées et sont contraints de se libérer de leur travail pour pouvoir assumer leur mandat.

Tandis que l'article L.233-11 du Code du travail règle les dispenses de service pour l'exécution de ces mandats, extrait : « *les dispenses éventuelles de service dont doit jouir le salarié avec conservation de l'intégralité de son salaire, aux fins de l'accomplissement régulier tant de sa mission de membre de la Chambre des salariés ou de la Chambre de travail, de celle de membre de la délégation du personnel et de celle d'assesseur au tribunal du travail, que des droits et devoirs civiques à lui octroyés ainsi que des mandats à lui attribués par les lois, arrêtés ou le Gouvernement, ne comptent pas pour la computation des congés susvisés.* », aucun remboursement à l'employeur de la rémunération des salariés n'est prévue. En pratique, cette lacune mène à la situation que beaucoup de salariés n'osent même pas demander à leur employeur des dispenses de service et préfère plutôt ne pas accepter un tel mandat.

Afin de pouvoir assurer également dans le futur une représentation tripartite dans lesdites équipes, notre Chambre plaide en faveur de la mise en place d'un système de remboursement à l'employeur des salaires pour la période pendant laquelle le salarié doit s'absenter du travail pour remplir son mandat lui conféré par arrêté grand-ducal, à l'instar de la procédure fixée à l'article L.234-71 pour les congés pour mandats sociaux.

3.7.8. Focus sur les dépenses en matière de santé et de lutte contre la pandémie

Dans ses recommandations par pays 2020-2021 adressées au Luxembourg, la Commission européenne appelle le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie. En 2021, il faudra, pour la Commission, non seulement renforcer les investissements de façon générale, mais tout particulièrement œuvrer à renforcer la résilience du système de santé en garantissant une disponibilité appropriée des personnels de santé et à accélérer les réformes améliorant la gouvernance du système de santé et la santé en ligne.

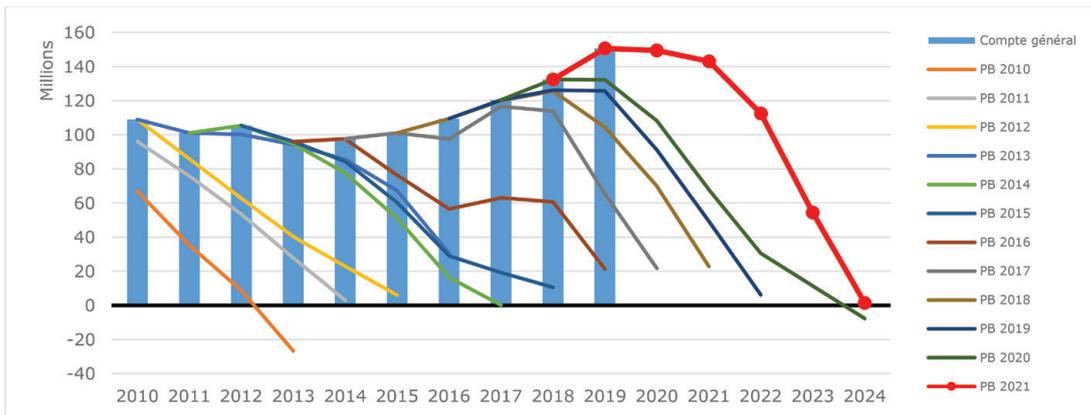
Il convient de noter que le projet de budget pour 2021 ne donne pas toutes les informations nécessaires pour évaluer l'impact financier des mesures sanitaires prises dans l'urgence et mises en œuvre en 2020 (Large scale testing, renforcement des structures de diagnostic et de soins, achat de matériaux de protection, etc.) puisqu'il ne rend majoritairement compte que du budget voté pour 2020 et du compte provisoire pour 2019. Ainsi, la section concernant les principales orientations de la politique budgétaire évoque certes bon nombre de mesures de lutte contre la pandémie et afin d'en atténuer les effets économiques mais les moyens sanitaires et hospitaliers mis en œuvre ne sont pas chiffrés, sauf en ce qui concerne certaines dépenses en capital effectuées à partir du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières.

En ce qui concerne les investissements en matière hospitalière, ceux-ci sont essentiellement effectués par le biais du fonds des infrastructures hospitalières. L'évolution de ce fonds permet de se faire une

idée des efforts consentis afin d'adapter et de développer le système de santé luxembourgeois au cours des dernières années, mais aussi de voir les moyens qui seront mobilisés aux cours des années à venir en matière d'infrastructures afin de remédier aux faiblesses constatées lors de l'éclatement de la pandémie de la covid-19 et de renforcer la résilience du système hospitalier.

En ce qui concerne les avoirs disponibles dans le fonds, force est de constater que ceux-ci ont connu une nette progression depuis 2014, passant d'environ 100 millions d'euros à un peu plus de 150 millions en 2019. Par après, le solde du fonds devrait amorcer une baisse qui s'accélère au cours des années 2021 à 2024, de sorte qu'en fin de période de prévision il ne devrait y rester qu'environ 1,5 millions d'euros.

Graphique 38 : Evolution des avoirs du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières

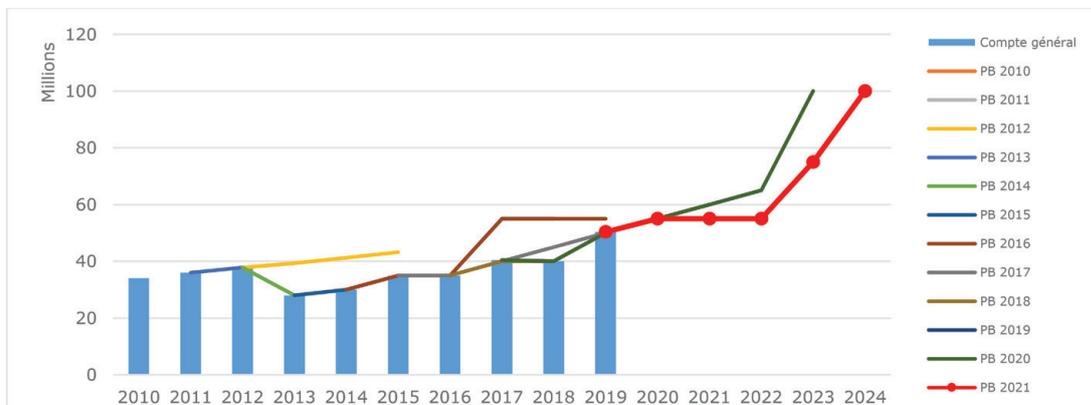


Source : Comptes généraux et projets de budget 2010-2021

Cependant, il appert que ces prévisions d'épuisement des moyens financiers à moyen terme est un scénario récurrent de tous les projets de budget depuis au moins 2010 et que jusqu'à présent cette situation ne s'est jamais matérialisée.

Du côté des recettes, on constate que le gouvernement prévoit depuis le projet de budget pour 2020 une forte hausse des alimentations budgétaires du fonds des investissements hospitaliers, celles-ci passant progressivement de 40 millions d'euros par an à près de 100 millions en fin de période, soit plus du double de la moyenne des alimentations budgétaires entre 2010 et 2018 (environ 35 millions selon les différents comptes généraux).

Graphique 39 : Evolution des recettes du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières

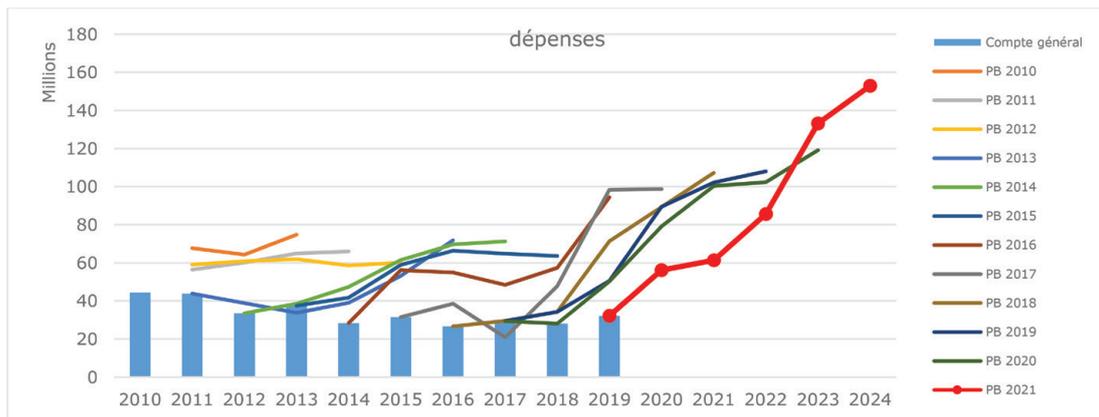


Source : Comptes généraux et projets de budget 2010-2021

Cette progression s'accompagne d'une hausse encore plus forte des dépenses du fonds, qui s'expliquent essentiellement par deux projets de grande envergure :

- d'une part, le projet en cours du CHEM Südspidol auquel seront dédiés 210 millions sur la période 2021-2024, dont 65 millions cette dernière année ;
- d'autre part le projet en cours de planification du Nouveau Bâtiment Centre du CHL, auquel seront consacrés entre 2021 et 2024 223 millions, dont 120 millions pour la seule année 2024.

Graphique 40 : Evolution des dépenses du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières



Source : Comptes généraux et projets de budget 2010-2021

Mais le projet de budget contient également des dispositions nouvelles concernant des préoccupations plus immédiates, celles de la pandémie et de la capacité du système hospitalier luxembourgeois à faire face à un potentiel afflux massif de patients, notamment en soins intensifs.

Ainsi, quatre projets d'investissement sont mis en œuvre courant 2020 afin d'adapter le système hospitalier :

- concernant les Hôpitaux Robert Schuman :
 - extension des urgences par 8 « lits-porte » destinés aux hospitalisations de courte durée de moins d'une journée avant que le patient soit transféré dans le service compétent ou puisse rentrer chez lui ;
 - modification des locaux ORL à la Zitha ;
 - acquisition d'un CT Scan.

Le tout pour des montants de 2,1 millions en 2020 et 670 000 euros en 2021.

- pour le Centre Hospitalier Emile Mayrisch : l'acquisition d'un CT Scan dédié aux urgences pour des montants de 1,5 millions d'euros en 2020 et de 600 000 euros en 2021 ;
- pour l'Hôpital intercommunal de Steinfort : une structure modulaire de dix lits supplémentaires pour un montant de 1,92 millions d'euros en 2020 ;
- et finalement, la subsidiation de 4 IRM dans les 4 centres hospitaliers du pays pour un montant de 3,3 millions d'euros en 2020.

L'ensemble de ces dépenses s'élève à 8,8 millions d'euros en 2020 et près de 1,3 millions en 2021.

Si cela semble bien maigre, il s'agirait ici que d'une infime partie des dépenses dans le domaine hospitalier induites par l'émergence de la pandémie. En effet, comme il a déjà été évoqué ci-avant, il est difficile de retracer les dépenses dans le domaine hospitalier qui n'ont pas été effectuées par le biais du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières et donc de donner une vision globale en la matière.

De toute évidence, la crise sanitaire montre que la politique menée dans le domaine de la santé ces dernières années était à l'évidence trop marquée par des considérations de limitation de coûts et un manque d'investissements tant en personnel (médecins et soignants notamment), que dans le matériel

technique nécessaire et dans les infrastructures (lits de soins disponibles notamment). La CSL a critiqué cette approche à maintes reprises, notamment dans ses prises de position relatives aux projets de plan hospitalier successifs.

En effet, au Luxembourg, le secteur hospitalier, c'est-à-dire, les établissements hospitaliers aigus (CHdN, CHL, CHEM et HRS), d'une part et les établissements aigus spécialisés (INCCI et CFB), d'autre part, affiche suivant la carte sanitaire de 2017 2.183 lits aigus, dont 169 lits de soins intensifs ce qui est non seulement largement inférieur au nombre de lits programmés dans la carte sanitaire de 2015, à savoir, 2.317 lits aigus, mais également en retrait et en contradiction avec l'augmentation galopante de la population résidente et transfrontalière au Luxembourg depuis les dernières années.

Cette pénurie de lits est actuellement d'autant plus grave alors que le Luxembourg doit soigner en milieu hospitalier les personnes infectées par le coronavirus et la CSL demande un changement de paradigme au niveau de l'établissement du prochain plan hospitalier.

Concernant le personnel médical et hospitalier, force est de constater qu'au début du mois de novembre celui-ci semble être aux limites de ses capacités, comme le témoigne le recours la récente augmentation de la durée de travail maximale et la possibilité de refus ou d'annulations de congés dans les secteurs d'activités essentielles. **Depuis des années les syndicats du secteur de la santé, les associations professionnelles attirent l'attention sur les risques de pénurie en personnel médical et soignant. La pandémie actuelle confirme que le risque s'est mué en pénurie effective et qu'il est urgent d'agir rapidement et sans tarder. L'analyse de la situation existe, les propositions de solution existent. Il faut maintenant des décisions politiques rapides.**

De même la pandémie actuelle a hélas confirmé les critiques de la CSL par rapport au plan hospitalier qui doit, pour cette raison, être révisé d'urgence. Il s'agit de renforcer la capacité d'action et la résilience du système hospitalier national en renforçant et en augmentant les infrastructures, le nombre de lits et en adaptant le nombre de médecins, de soignants et des autres intervenants nécessaires au bon fonctionnement du système hospitalier et sanitaire et ce non seulement par rapport aux besoins futurs, mais également pour faire face à des crises sanitaires telles que celles que nous vivons actuellement. La CSL rappelle que la mise en place d'éventuelles structures ambulatoires décentralisées doit se faire dans le cadre des structures hospitalières existantes et ne pas mener à la privatisation de ces services.

À côté du fait que la CSL déplore la lenteur avec laquelle les réformes sont entamées, elle regrette que le projet sous avis ne prévoient pas de budget de promotion pour les professions de la santé visant à intéresser plus de jeunes et plus d'adultes à entamer cette voie.

La pandémie actuelle nous rappelle la vulnérabilité du Luxembourg au niveau de la main-d'œuvre qualifiée dans le domaine de la santé et l'urgence avec laquelle la formation professionnelle dans ce domaine doit être révisée. Notre Chambre professionnelle soutient le concept développé par le Lycée technique pour professions de santé qui prévoit à côté de la mise en place d'un *bachelor* « infirmier responsable de soins généraux », la création de nouvelles voies de formation, l'extension des passerelles entre les différentes formations et l'organisation de voies alternatives d'accès aux professions de la santé.

Le « projet de médecine militaire et de catastrophe » validé par le Conseil de gouvernement en juin 2017, et qui n'est pour l'heure qu'au stade de l'étude de faisabilité²⁶, permettrait de développer des capacités qui seraient immédiatement disponibles en cas de crise sanitaire grave. En temps normal, les infrastructures pourraient être utilisées par la faculté de médecine de l'Université du Luxembourg afin d'offrir des cours pratiques pour ses étudiants et les professionnels de santé et de faire de la recherche en matière de télémédecine et de recours à la robotique médicale.

Plus largement se pose également la question de la mise en œuvre d'une véritable coopération sanitaire transfrontalière structurée et durable au sein de la Grande Région revient également sur le devant de la scène et permettrait de mieux gérer les flux de patients, d'assurer une meilleure qualité de prise en charge pour les personnes résidentes des deux côtés des frontières et de pallier ainsi les réductions programmées de lits, d'augmentation des traitements ambulatoires et d'externalisation des activités qui mettent à mal les hôpitaux publics de toute la Grande Région depuis de nombreuses années.

²⁶ Voir réponse commune des Ministres de la Défense et de la Santé à la question parlementaire n°2858 du 18 septembre 2020.

Dans ce contexte, la CSL soutient les recommandations en la matière du Conseil Parlementaire Interrégional, du Conseil économique et social de la Grande Région et invite le Gouvernement à mettre en œuvre ces recommandations dans le cadre de sa politique au sein de la Grande Région.

*

4. LES INEGALITES, LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE AU LUXEMBOURG

4.1. Mise en contexte

En juin 2010, la Commission européenne a adopté la stratégie Europe 2020 qui consiste en une « croissance intelligente, durable et inclusive » et qui s'articule autour de trois axes :

- l'innovation ;
- l'accroissement du taux d'emploi ;
- la durabilité de la croissance.

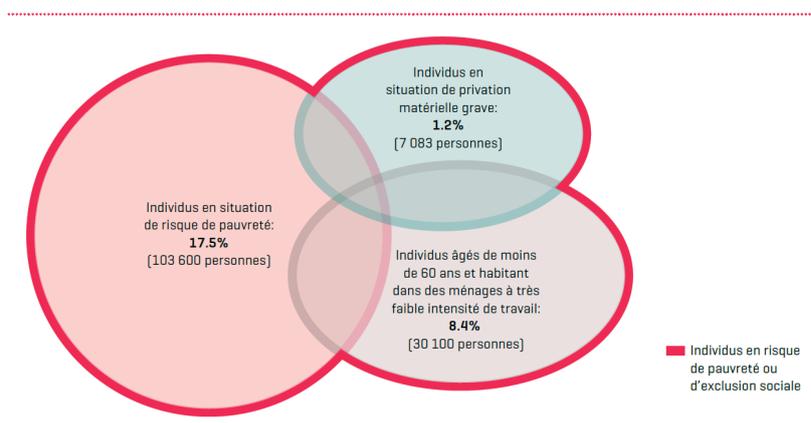
Plusieurs objectifs chiffrés sont avancés, comme un taux d'emploi global de 75% (5% de plus que dans la stratégie de Lisbonne), un budget de la recherche équivalent à 3% du PIB (reprise de l'objectif précédent, réaffirmé malgré le contexte de réduction des déficits et de la crise), une réduction de 25% de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ou encore une diminution de l'échec scolaire de 15 à 10%.

Dans ce cadre, l'Europe s'est engagée à réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale. Chaque pays devant chiffrer ces objectifs, le gouvernement luxembourgeois avait alors prit l'engagement qu'en l'espace de 10 ans, il diminuerait de 6.000 unités le nombre de personnes en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

C'était l'engagement pris en 2010 et aujourd'hui on ne peut que constater l'échec total en la matière.

Concrètement que veut dire être menacé de pauvreté et d'exclusion sociale au Luxembourg en 2019 ? Le graphique suivant permet d'en apercevoir les contours :

Graphique 41 : Composition de l'indicateur « Europe 2020 » de pauvreté ou d'exclusion sociale pour le Luxembourg en 2019



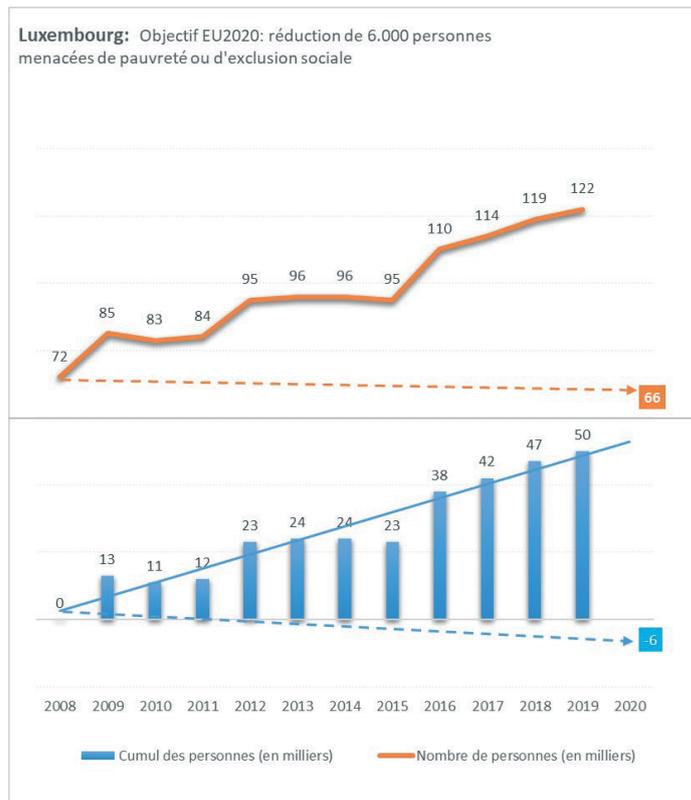
Source : STATEC (en collaboration avec le LISER), EU-SILC

Selon Eurostat, en 2008, 72.000 personnes étaient concernées par cette problématique et donc à l'horizon 2020, selon l'engagement du gouvernement la part de ces personnes aurait dû être réduite de 8,3%, et arriver à 66.000 personnes. Or au contraire, le nombre de personnes menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté de 50.000 et atteint en 2019 le nombre de 122.000 (cf. graphique ci-dessous) !

S'il est vrai que la population au Luxembourg a augmenté en dix ans, passant de 502.066 en 2010 à 626.108 en 2020, ce développement démographique ne justifie pas à lui seul l'accroissement des

personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Si le premier croît de 24,7%, le second augmente de 69,4%. Par ailleurs, si on admet que la part de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale augmente dans des proportions identiques à celle de la population, il faudra aussi admettre une réduction de la pauvreté et de l'exclusion adaptée et à hauteur de la variation démographique, soit non plus 6.000 mais 7.482 unités.

Graphique 42 : Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale

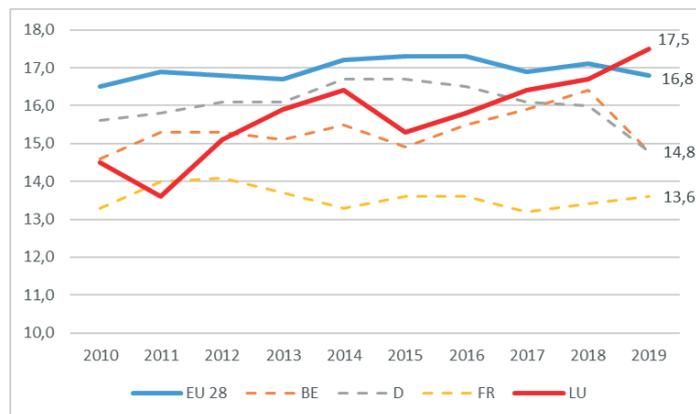


Source : Eurostat, graphique CSL

On le voit, la tâche est colossale ; et depuis 2010, le Luxembourg n'a pas vraiment agi dans le bon sens, a contrario de ses voisins qui ont tout du moins évité une recrudescence sévère de la pauvreté (Belgique) et même inversé la tendance et réussi à freiner le phénomène (Allemagne et France).

Aussi en matière de risque de pauvreté strictement monétaire, le bilan luxembourgeois par rapport à ses voisins et à la moyenne européenne reste un mauvais élève. Si en 2011, le pays pouvait se targuer d'être le meilleur en politique sociale efficace pour lutter contre la pauvreté monétaire, la situation s'est largement inversée en l'espace d'une petite dizaine d'années ; ce résultat s'empire même lorsque l'on prend en compte le coût du logement, comme le souligne le Statec (voir infra).

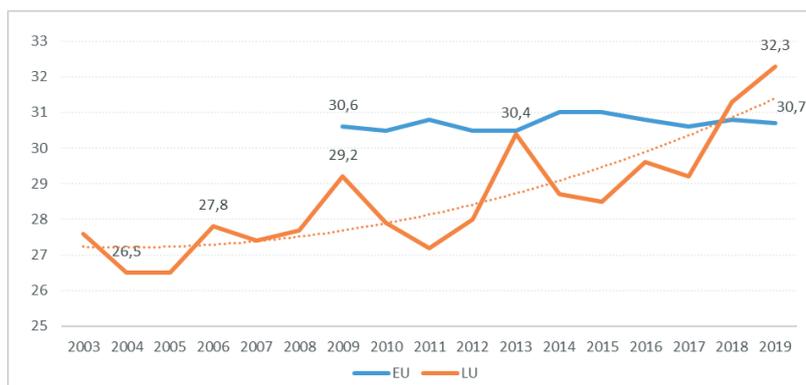
Graphique 43 : Taux de risque de pauvreté monétaire de 2010 à 2019



Source : Eurostat, graphique CSL

Au Luxembourg, tous les indicateurs pointent l'émergence d'une frange de pauvreté ainsi que la montée des inégalités. Aussi, l'évolution du coefficient de GINI au Luxembourg témoigne d'une dégradation de la situation et d'une aggravation des inégalités depuis 2011 comme en témoigne le graphique qui suit.

Graphique 44 : Evolution du coefficient de Gini au Luxembourg



Source : Eurostat, graphique CSL

Bien que les années 2014 et 2015 aient été marquées par une légère baisse du coefficient de GINI, cela n'aura pas suffi à influencer une réduction des inégalités sur le long terme. Plus encore, depuis 2017 cet indicateur des inégalités connaît une forte progression et dépasse même la moyenne de l'UE27 depuis 2018. Les mêmes constats peuvent être faits lorsqu'il s'agit du rapport interquintile S80/S20 de revenu disponible ; la situation s'est détériorée et s'empire fortement à partir de 2017, au point également de dépasser la moyenne européenne depuis 2018. Concrètement en 2017, 20% des individus les plus aisés ont un revenu qui est en moyenne 4,56 fois supérieur à celui des 20% les moins aisés ; en 2019 ce rapport est de 5,34 au Luxembourg (5,09 pour la moyenne européenne).

Ces chiffres et indicateurs montrent que les politiques gouvernementales actuelles et passées n'ont pas vraiment permis de freiner cette tendance amorcée dès le début des années 2000.

Afin de freiner l'émergence de la pauvreté et de l'exclusion sociale, le gouvernement devrait prendre des mesures rapidement, d'autant plus que la crise sanitaire COVID 19 va encore exacerber les situations précaires et engendrer inéluctablement une crise sociale encore plus grave

De nombreuses associations déplorent l'aggravation de la pauvreté et de l'exclusion sociale au Luxembourg suite à la crise sanitaire actuelle. Aussi certains acteurs du terrain tirent la sonnette d'alarme et publient certains chiffres qui ne paraissent pas dans les travaux traditionnels annuels.

Caritas Luxembourg : l'association a mis en place une Corona Helpline active entre avril et fin août et a effectué une analyse des appels et a publié ses résultats début octobre et dont voici un extrait²⁷ :

Pour information, la Corona Helpline a traité 445 demandes et 860 personnes, dont 308 enfants ont pu être aidés par la Corona Helpline par l'information, une orientation vers d'autres organisations et ou par une aide financière ponctuelle. En tout, Caritas Luxembourg a dépensé 267.348,53 EUR en aides ponctuelles grâce à l'appui de nombreux dons. Des 445 cas traités par la Corona Helpline, 37,04% des personnes étaient de nationalité luxembourgeoise et 19,4% de nationalité portugaise. Parmi les étrangers hors UE, les brésiliens étaient les plus représentés avec 7,4 %. Selon l'analyse des données de la Helpline, la crise a touché surtout des jeunes citoyens: 26,6% avaient moins de 30 ans et 32% entre 31 et 40 ans. 39% des demandeurs avec enfants étaient monoparentaux. Parmi les personnes qui ont indiqué leur emploi, 19,2% travaillaient dans la restauration, 13,8% comme indépendant/freelance et 9% dans le secteur du nettoyage.

Les analyses de la Helpline ont démontré que de nombreuses personnes qui avant la crise gagnaient leur vie décemment se retrouvent à présent dans une situation financièrement difficile. Des 445 demandes traitées par la Helpline, 67% des demandeurs n'ont jamais eu recours aux aides sociales ou pas au cours des 12 derniers mois. Dans 93,3% des cas, l'inquiétude principale était de ne pas pouvoir subvenir aux besoins vitaux, liés aux coûts de vie et du logement. En fait, le choc économique résultant de la crise sanitaire n'est pas « socialement neutre » mais a des conséquences distributives, frappant davantage les ménages les plus pauvres de manière disproportionnée. Le danger est grand que nous sortions de cette crise non seulement avec plus de pauvres et de nouveaux pauvres, mais aussi avec une pauvreté plus accrue pour ceux qui la subissaient déjà auparavant, et par conséquent une aggravation des inégalités existantes.

Aussi la CSL propose-t-elle les mesures suivantes.

4.2. Nécessaire plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Vu le contexte actuel de la crise liée à la pandémie Covid 19 et à l'étendue des situations précaires vécues par de plus en plus de personnes au Luxembourg, **il est primordial que le gouvernement établisse un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.** Un plan contenant des objectifs réalistes, un timing à respecter et des mesures claires et précises à mettre en œuvre. Un plan élaboré avec la société civile (notamment les organisations syndicales) et avec un investissement budgétaire à la hauteur des objectifs à atteindre. En amont du plan, il serait propice de réaliser une étude d'impact de chaque mesure envisagée, tout comme il serait utile et de prévoir une évaluation *ex post*.

La CSL estime que ce plan devrait comprendre notamment les mesures suivantes :

- revalorisation des prestations familiales (cf. partie 4.3. du présent avis)
- revalorisation de l'allocation de vie chère (cf. partie 4.4. du présent avis)
- augmentation de la pension minimale et du complément accueil gérontologique (cf. partie 4.5. du présent avis)
- prolongation de l'indemnisation en cas de chômage complet (cf. partie 5.6. du présent avis)
- réforme fiscale pour diminuer les injustices inhérentes au système fiscal (cf. partie 7 du présent avis).

4.3. Urgente revalorisation des prestations familiales

En 2006, les montants des prestations familiales furent figés par la loi du 27 juin 2006 qui a eu comme conséquence la désindexation des montants. Auparavant, les montants étaient fixés au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948. En 2007, une réforme de la loi relative à l'impôt sur le revenu remplaça, en général, les modérations d'impôts pour enfant en instaurant un boni pour enfants ayant droit aux allocations familiales, qui eut l'avantage que tous les enfants purent en profiter indépendamment des impôts payés par leurs parents.

²⁷ https://www.caritas.lu/sites/default/files/revendications_caritas_luxembourg_version_definitive-20201008.pdf

L'introduction de la loi du 26 juillet 2010, modifiant le système d'aide financière pour études supérieures, apporta des changements importants en ce qui concerne le boni pour enfants, les allocations familiales et l'allocation de rentrée scolaire pour les bénéficiaires âgés de 18 ans et plus.

En effet, les allocations familiales, le boni pour enfants et l'allocation de rentrée scolaire ne sont plus versées aux élèves au-delà de 18 ans sauf s'ils poursuivent des études secondaires ou secondaires techniques. Les étudiants âgés de plus de 18 ans et poursuivant des études supérieures (ou le service volontaire) peuvent demander une aide financière pour études supérieures (ou pour service volontaire).

En 2016, de nouvelles mesures sont mises en place pour les enfants nés après la réforme, avec en point d'orgue le versement d'une allocation familiale unique pour chaque enfant, balayant de ce fait le principe des allocations croissantes avec le nombre d'enfants dans le ménage. Le montant unique introduit est cependant largement inférieur au montant moyen touché par les enfants de familles avec plusieurs enfants nés avant la réforme ; il s'agit donc d'une dégradation pour les enfants nés après la réforme par rapport à la situation des enfants nés avant la réforme.

De ce fait depuis 2006, les ménages ayants des enfants ont vu leur pouvoir d'achat se réduire au fil des réformes de la politique familiale luxembourgeoise.

Aussi, les syndicats vont réagir et négocier avec le gouvernement pour la mise en place d'un mécanisme compensatoire. Le 28 novembre 2014, un accord est signé entre le Gouvernement et les organisations syndicales, dans lequel il est retenu que « *les montants des prestations familiales seront périodiquement adaptés en tenant compte de l'évolution de la valeur relative des prestations familiales en nature et en espèces par rapport à l'évolution du salaire médian. Dès qu'un écart à définir est constaté, une adaptation de la valeur de ces prestations est déclenchée au premier janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle l'écart a été constaté.* »

S'il est vrai que suite à cet accord, un projet de loi portant la création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature avait été déposé en juin 2016, celui-ci n'a finalement pas abouti à aucune loi et semble aujourd'hui ne plus être à l'ordre du jour.

En 2020, force est de constater que depuis 2006, rien n'a été fait pour revaloriser le budget familial. S'il est vrai que des prestations en nature ont été mises en place, notamment le chèque-service accueil (CSA) et de ce fait que de nombreux parents d'enfants de moins de 13 ans ont pu, à moindres frais, faire encadrer leurs enfants dans des structures d'accueil de qualité, il n'en reste pas moins que les parents de jeunes sont davantage laissés pour compte. Or, le coût des enfants ne diminue pas avec l'âge, bien au contraire, comme l'a montré le Statec dans son Working paper de juillet 2020, dans lequel on peut y lire que « *l'augmentation linéaire des coûts se poursuit avec l'âge des enfants au-delà de la période de la petite enfance* ».

De fait, si le coût direct d'un enfant de 6 mois est estimé mensuellement en fonction de ses besoins à 303 €, il est de 331 € à 3 ans, 434 € à 8 ans et évalué à 491 € pour un jeune de 14 ans ; hélas nous ne disposons pas d'information pour les jeunes au-delà de 14 ans. Il s'agit bien d'une estimation de coûts directs basés sur les besoins fondamentaux des enfants. Sont pris en compte les besoins en mobilité, en développement, éducation et accueil (hors frais de crèches et autres formes de gardes des enfants), la vie sociale, le repos, la santé, l'hygiène personnelle, les vêtements et l'alimentation.

Dans son analyse, le Statec va plus loin et analyse l'impact des prestations familiales sur le budget des ménages et pose la question de savoir si les allocations en espèces permettent de couvrir les coûts liés aux enfants.

Il en résulte selon les calculs du Statec, que pour un enfant âgé de 3 ans, la famille a reçu mensuellement l'équivalent de 313 € (inclus et mensualisé les allocations familiales et l'allocation de naissance). Considérant les coûts mensuels directs pour un enfant du même âge, à savoir 331 €, les auteurs en concluent qu'il reste à la famille à déboursier 18 € par mois pour subvenir aux besoins de base de cet enfant et que les prestations familiales couvrent donc 95% des frais directs liés à l'enfant de 3 ans.

En procédant selon la méthodologie du Statec, la CSL a pu établir que pour un enfant de 8 ans, la charge mensuelle pour les parents reste 142€, tandis que la note monte encore pour un enfant de 14 ans dont la famille devra déboursier 202€ par mois pour couvrir les besoins essentiels de ce jeune adolescent, et ce malgré le versement des prestations familiales.

Il existe donc bien un fossé entre les prestations familiales perçues et les coûts des enfants, cette inadéquation entre les aides directes et les besoins fondamentaux des enfants s'accroît avec l'âge de ceux-ci.

Aussi, forte de ces constats, la CSL a soumis une proposition de loi au gouvernement qui consiste en une revalorisation minimale et immédiate de 7,7 % de toutes les prestations familiales. Cette augmentation revient à l'équivalent de la hausse du coût de la vie depuis 2014, année durant laquelle gouvernement et syndicats avaient trouvé un accord sur le mécanisme d'adaptation entre les prestations familiales et le coût de la vie. Une revalorisation de 7,7% des prestations familiales est donc le minimum acceptable, car, en fin de compte, la perte de revenus pour les familles est bien plus grande depuis 2006 et la proposition ne tient pas compte de l'évolution réelle des salaires comme retenu dans l'accord de 2014.

Le coût estimé pour 2021 d'une telle revalorisation s'élève à environ 74,5 millions d'euros selon les calculs de la CSL.

Tableau 5 : Eléments budgétaires relatifs aux allocations familiales et à leur revalorisation

<i>Section 12.5 – Caisse pour l'avenir des enfants</i>	<i>2019 Compte provisoire</i>	<i>Prévision 2021 +2,93%</i>	<i>Revalorisation +7,7%</i>
Dotation de l'Etat à la Caisse pour l'avenir des enfants	1.201.576.878	1.236.776.000	1.310.994.018
Prise en charge par l'Etat des allocations de naissance: allocations prénatales; de naissances et postnatales	12.611.649	12.981.096	999.544
Prise en charge par l'Etat de l'allocation de rentrée scolaire	31.364.754	32.283.556	2.485.834
Prise en charge par l'Etat de l'allocation d'éducation.	943.436	971.073	74.773
Prise en charge par l'Etat des allocations familiales.	891.518.400	917.634.636	70.657.867
Coût total pour 2021 de la revalorisation de 7,7 %			74.218.018

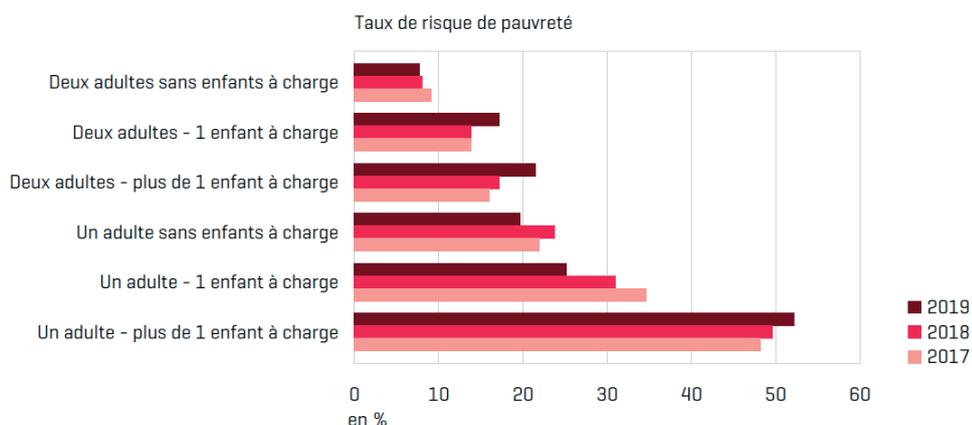
Source : Projet Budget de l'État 2021, calculs CSL

Il est par ailleurs indispensable de réintroduire l'adaptation automatique des prestations familiales à l'index et ne pas attendre la fin du mandat politique de l'actuel gouvernement. Il est d'autant plus urgent de réagir que dans le contexte actuel de crise sanitaire, la situation des ménages en difficulté risque de s'aggraver et de nouveaux ménages rencontrer des situations difficiles et inédites.

4.4. Soutien renforcé aux familles monoparentales

Du côté des familles monoparentales, le Luxembourg ne fait guère meilleure figure comme le montre le Statec dans son dernier Rapport et cohésion sociale (cf. graphique ci-dessous). On y constate que ce sont les ménages avec enfants qui présentent les risques de pauvreté les plus élevés ; et particulièrement les familles monoparentales avec un enfant à charge (25%) ou plusieurs enfants à charges (52%). On note aussi que, depuis 2017, le taux de risque de pauvreté a diminué pour l'adulte qui élève seul un enfant, la situation est inversée pour celui qui en élève plusieurs.

Graphique 45 : Taux de risque de pauvreté par types de ménage



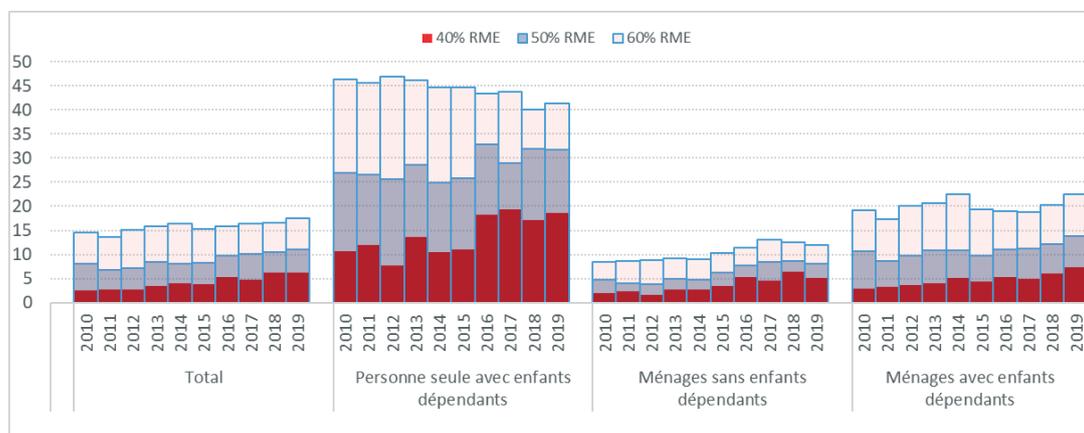
Source : STATEC (en collaboration avec le LISER), EU-SILC

Qu'en est-il de la situation des ménages si plusieurs seuils de pauvreté sont testés ?

Concernant les personnes seules ayant des enfants dépendants dans le foyer, la situation entre 2018 et 2019 s'est dégradée davantage au seuil de 40% du revenu médian équivalent (RME) (+ 1.6 points de pourcentage). Ceci montre que, non seulement les familles monoparentales sont davantage touchées pas le risque de pauvreté, mais qu'en plus elles connaissent une précarité plus profonde.

Et globalement, le taux de risque de pauvreté des ménages avec enfant(s) dépendant(s) est plus élevé que celui des ménages sans enfant dépendant, le taux des ménages avec enfants étant tiré vers le haut par les ménages monoparentaux.

Graphique 46 : Taux de pauvreté en fonction de divers seuils de pauvreté par types de ménage



Source : Statec (2020) ; Note : RME = revenu médian équivalent

De l'avis de la CSL, les familles monoparentales ne sont pas assez soutenues par le gouvernement luxembourgeois, le crédit d'impôt monoparental (CIM) n'améliore pas assez la situation des adultes seuls avec des enfants. Il serait au moins nécessaire de revaloriser le montant de départ du CIM et enclencher sa dégressivité à un niveau de revenu imposable plus élevé.

Il serait aussi nécessaire de revoir la classe d'impôt des foyer monoparentaux en les laissant bénéficier par exemple de l'avantage de la classe 2 ou imaginer une classe d'impôts moins progressive.

Il est temps que le gouvernement mette en œuvre des mesures plus conséquentes améliorant le sort de ces familles, d'autant plus que, depuis quelques années déjà, le Luxembourg est dans le peloton de tête de l'Union européenne en matière de pauvreté des familles monoparentales.

Graphique 47 : Pauvreté des familles monoparentales dans l'Union européenne



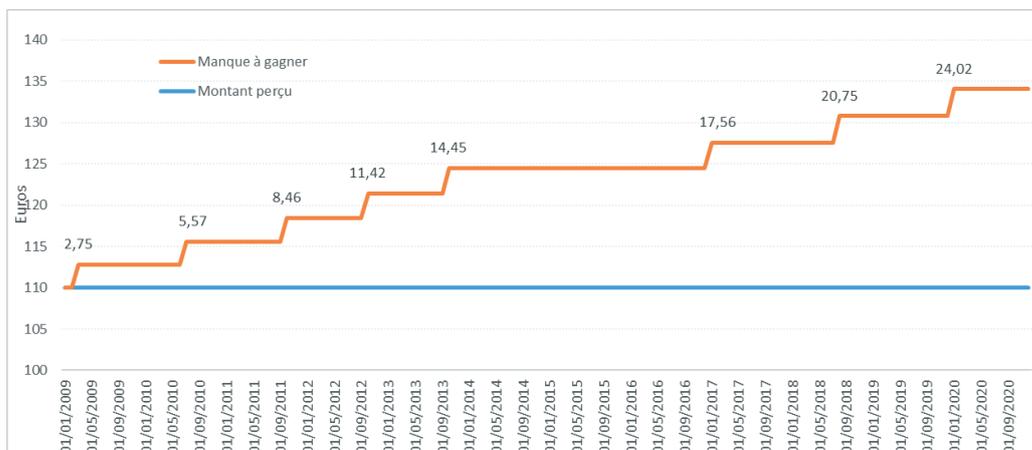
Source : Eurostat

4.5. Revalorisation pleine de l'allocation vie chère (AVC)

Il s'agit d'une aide financière dont le but est de satisfaire les besoins des ménages à revenus modestes face à une situation économique difficile, et notamment à une augmentation du coût des biens destinés à la consommation. Cette allocation, bien que non imposable et non soumise à cotisation sociale est considérée comme un revenu dans les calculs du taux de pauvreté. Si elle apporte un plus à ceux qui en bénéficient, elle ne joue pas grand-rôle dans la diminution du taux de risque de pauvreté surtout parce que la prestation n'a pas été indexée depuis sa création. En effet, la non-indexation de l'AVC entraîne mécaniquement une perte de revenu relative pour le bénéficiaire.

Le graphique suivant s'applique au cas d'une personne seule qui perçoit l'indemnité à son montant maximal, à savoir 1.320 euros par an (soit 110 euros par mois) depuis le 1^{er} janvier 2009. L'effet de la non-indexation lui fait perdre l'écart entre les deux courbes soient 2,75 euros par mois à partir du 1/03/09, puis 5,57 euros par mois à partir du 1^{er} juillet 2010, et ainsi de suite pour être à 17,56 euros à partir du 1^{er} janvier 2017 et à 24,02 euros par mois depuis le 1^{er} janvier 2020. Ainsi, le bénéficiaire au 1^{er} janvier 2019, en touchant 1.320 euros annuels d'allocation de vie chère, perdra sur l'année entière 249 euros (= 20,75*12), par rapport à ce qu'il aurait touché (1.569 euros) si l'AVC avait été indexée sur le coût de la vie.

Graphique 48 : Perte de valeur de l'AVC résultant de la désindexation du coût de la vie



Source : CSL

La Chambre des salariés propose que le montant de l'allocation soit réévalué à hauteur de l'augmentation du coût de la vie au Luxembourg car depuis 2009, date de la création de l'AVC, seuls les limites des revenus pour bénéficier de l'allocation de vie chère ont été adaptés à l'index.

Si la CSL salue le fait que les montants de l'AVC aient été doublés en cette année 2020, il serait opportun de partir de cette base pour 2021 et ensuite faire évoluer l'aide à l'index. L'augmentation de 10% annoncée par le Premier ministre ne suffira pas pour les plus démunis et ne compense même pas la perte de pouvoir d'achat subie depuis 2009. De plus, elle est considérée comme compensation pour l'introduction de l'écotaxe carbone et ne peut donc pas être considérée comme revalorisation améliorant la situation des plus démunis.

Tableau 6 : Comparaison des montants d'allocation de vie chère

Ménages	Montants annuels AVC 2020 Covid19	Montants annuels AVC normale	Augmentation annuelle prévue pour 2021	Montants annuels AVC 2021 (+10%)	Différence annuelle entre 2020 Covid19 et 2021
1 personne	2.640	1.320	132	1.452	1.188
2 personnes	3.300	1.650	165	1.815	1.485
3 personnes	3.960	1.980	198	2.178	1.782
4 personnes	4.620	2.310	231	2.541	2.079
5 personnes	5.280	2.640	264	2.904	2.376

Source : IGSS ; calculs : CSL

Les personnes qui ont bénéficié des montants doublés de l'AVC en 2020, vont subir une perte en 2021, ce malgré l'augmentation de 10% annoncée lors du discours sur l'État de la nation du Premier ministre.

Fonds national de solidarité				
Code fonct.	Libelle	2019 Compte provisoire	2020 Budget voté	2021 Projet de Budget
06.20	Dotation du fonds national de solidarité dans l'intérêt du versement de l'allocation de vie chère en faveur des ménages à revenu modeste. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	36.266 367	35.098.700	39.593.900

Source : Projet Budget de l'État 2021

Le crédit voté pour cette mesure était de 35,10 millions €, à l'époque le gouvernement ne pouvait pas imaginer la crise sanitaire et anticiper le doublement du montant. Il est clair que la dotation prévue alors n'est pas suffisante. Il manquera en 2020, à nombre de demandeurs équivalant le double de la dotation. Cependant, le nombre des demandes pour l'allocation vie chère ont nettement augmenté en passant de 25.400 à 29.000 en septembre 2020²⁸, ce qui suggère une augmentation proportionnelle des bénéficiaires et donc un budget à la hauteur de la prévision. Si on observe le décompte provisoire de 2019, l'augmentation budgétaire prévue pour 2021 ne couvre même pas l'augmentation de 10% prévue par le gouvernement à nombre de bénéficiaires constant.

Bien que le crédit soit non limitatif, il serait plus transparent qu'une enveloppe plus conséquente soit prévue pour 2021 car les demandes vont augmenter inévitablement.

²⁸ Clarinval, France : *Double peine*, Land, édition du 16/10/2020.

À ce sujet, l'allocation vie chère est octroyée par le Fonds national de solidarité (FNS) sur demande, or la CSL estime que c'est l'inverse qui devrait se poser, c'est-à-dire que l'État devrait automatiquement verser l'AVC quand il apparaît qu'un ménage peut y bénéficier.

Pour les personnes bénéficiant des prestations du Revis, l'octroi à l'AVC devrait être automatique, sans conditions, car quiconque a besoin du Revis, devrait sans doute aussi avoir besoin de l'allocation vie chère ; celle-ci pourrait donc être versée automatiquement sans demande de l'allocataire.

Si pour les personnes qui bénéficient déjà de l'AVC, un formulaire prérempli leur parvient effectivement, pourquoi ne pas encore faciliter la démarche en demandant si leur situation a changé et en fonction de la réponse déclencher automatiquement un processus d'octroi ou de mise à jour.

Pour les personnes se rendant dans un office social et si ce n'est déjà fait, les agents sociaux devraient contacter le FNS en lieu et place du demandeur afin de constituer le dossier pour bénéficier de l'AVC et de demeurer le référant entre le demandeur et le FNS.

Enfin, il serait opportun de faire une campagne publique pour que chaque citoyen prenne conscience de l'existence de cette aide et puisse en bénéficier le cas échéant.

4.6. Adaptation des plafonds d'accès au complément accueil gérontologique

La confrontation entre les prix moyens demandés pour vivre en institution et les montants des pensions vieillesse des résidents montrent une différence notable pour les personnes moins bien loties en termes de revenus. La situation est exacerbée pour les femmes et peut s'avérer problématique du moment où la femme pensionnée n'est plus capable de vivre seule et se voit dans l'obligation de vivre soit dans sa famille, soit en institution.

Aussi, la Chambre de salariés revendique une augmentation structurelle de la pension minimale, car la CSL estime que les pensions vieillesse « normales » devraient pouvoir être suffisantes pour que les citoyens âgés puissent résider décemment dans les structures d'hébergement adéquates. La Chambre des salariés attire l'attention sur le fait que la réforme des pensions votée en 2012 va engendrer des pensions plus faibles à l'avenir ; il faudra d'autant plus assurer l'accès aux structures d'hébergement aux futurs retraités.

Afin de faire face à un manque de moyens pour aller en institution pour personnes âgées, l'État a prévu une aide adaptée ; le complément accueil gérontologique (GERO).

Pour en bénéficier, il faudra remplir les conditions suivantes :

- être admis en institution en durée indéterminée ;
- avoir des ressources personnelles insuffisantes pour couvrir le prix.

Une personne ne pouvant payer par ses propres moyens le prix de séjour peut donc faire une demande afin de profiter de cette aide. Le montant du complément est déterminé en fonction :

- d'un montant qui représente le prix de base mensuel des prestations de l'accueil, appelé montant minimum mensuel de référence.;
- des ressources personnelles du bénéficiaire;
- d'un montant mensuel immunisé sur les ressources du bénéficiaire.

Dans tous les cas, l'aide est plafonnée. Si le coût de l'établissement choisi dépasse le plafond fixé par la loi, les proches devront payer le complément.

On notera que tous les plafonds ont été fixés en 2004 et s'ils suivent une évolution du nombre indiciaire, ils ne sont plus adaptés au niveau de vie actuel et sont en totale inadéquation avec la valeur actuelle des biens, notamment les biens immobiliers.

Si notre Chambre salue l'existence de ce complément, sa recommandation principale est l'adaptation du barème à la réalité de 2019. Cela permettra à une frange de la population à pouvoir accéder à cette aide et également à ceux qui en bénéficient déjà de disposer d'un « reste à vivre » digne de la réalité de notre époque. D'autre part, si les prix demandés par les institutions n'étaient pas si élevés, l'aide monétaire serait probablement davantage accordée et plus adaptée au niveau de vie actuel. Dans ce cadre aussi, la CSL recommande de régler la question de la tarification des institutions d'hébergement ce qui donnerait un deuxième souffle au complément accueil gérontologique et de ce fait une amélioration des conditions de vie pour les plus âgés.

<i>Fonds national de solidarité</i>				
<i>Code fonct.</i>	<i>Libelle</i>	<i>2019 Compte provisoire</i>	<i>2020 Budget voté</i>	<i>2021 Projet de Budget</i>
06.20	Dotation du fonds national de solidarité au titre de la participation au prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique 1) aux personnes admises a durée indéterminée dans les centres intégrés, maisons de soins, centres sociogerontologiques et foyers de jour psycho-gériatriques dûment agréés conformément a la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique 2) aux personnes séjournant dans un hôpital et considérées comme cas de simple hébergement au sens de l'article 17 du code des assurances sociales. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	6.874.272	7.334.800	6.792.800

Source : Projet Budget de l'État 2021

Le crédit alloué ne pèse pas très lourd dans la manne totale du budget du fait de nombre relativement peu élevé de bénéficiaires ; on en dénombrait que 661 en 2016, 626 en 2017 et 634 en 2018. Il est évident qu'une grande partie des aînés n'en profitent pas pourtant le prix des établissements pour personnes âgées sont élevés et le niveau des pensions pas toujours en adéquation. Il est temps de revoir les barèmes fixés depuis 2004.

*

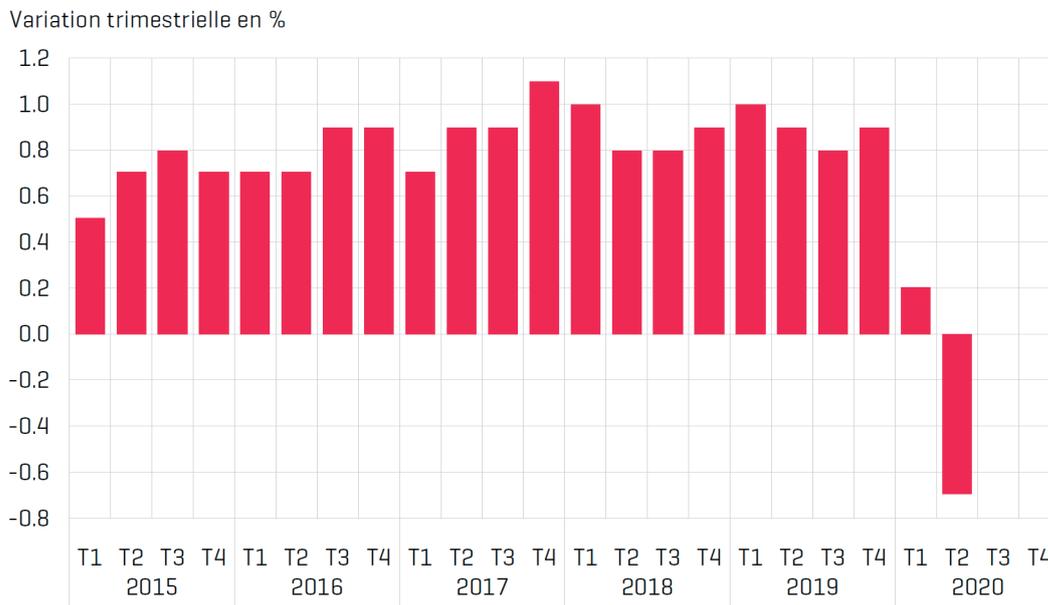
5. EMPLOI ET CHOMAGE

La pandémie liée à la Covid19 a plongé le Luxembourg (et le reste du monde) dans une profonde crise sanitaire, économique et sociale. Cela se reflète dans les données qui concernent le marché du travail, présentées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Statec) dans son rapport *Travail et cohésion sociale* d'octobre 2020.

5.1. L'évolution de l'emploi salarié au Luxembourg

Si l'on considère la période 2015-2019, le marché de l'emploi au Luxembourg n'a connu que des variations trimestrielles positives du nombre de salariés (entre +0,5 % et +1,1 %). Mais la crise liée à la Covid19 a bouleversé la donne. Après une légère hausse de l'emploi au premier trimestre 2020, le deuxième trimestre a connu une baisse (-0,7 %). Les mesures de confinement prises en mars 2020 ont impacté toute l'économie luxembourgeoise, et les conséquences ont été négatives pour le marché du travail.

Graphique 49 : Baisse exceptionnelle de l'emploi salarié au 2e trimestre 2020



Source : STATEC (en collaboration avec le LISER), EU-SILC

C'est le 16 mars 2020 que s'est produite la fermeture de la restauration et des cafés, du commerce de détail jugé non essentiel et des services aux personnes. Les chantiers de construction ont fermé le 23 mars. Il en résulte la baisse la plus importante de l'emploi salarié (-1,3 % par rapport au mois précédent) des 6 premiers mois de 2020. Après une nouvelle baisse du nombre des salariés en avril, la situation se redresse en mai 2020.

Tableau 7 : Fort recul du nombre des salariés en mars et avril 2020

Mois	Variation mensuelle en % du nombre de salariés
Janvier 2020	0.29
Février 2020	0.30
Mars 2020	-1.31
Avril 2020	-0.72
Mai 2020	1.23
Juin 2020	0.30

Source: STATEC, données corrigées des variations saisonnières

Il faut ici souligner que ce phénomène de transmission rapide de la reprise a vraisemblablement été rendu possible grâce aux mécanismes de maintien dans l'emploi que sont le chômage partiel et l'extension extraordinaire du droit au congé pour raisons familiales, sujets davantage développés plus bas.

Comme l'on peut s'y attendre, la crise n'a pas eu le même impact sur toutes les branches de l'activité économique.

Tableau 8 : Les activités spécialisées et services de soutien les plus touchés par la crise

	2019			2020		2019			2020	
	T2	T3	T4	T1	T2	T2	T3	T4	T1	T2
<i>Emploi salarié par branche d'activité [NACE Rév. 2]</i>	<i>Variation en % sur un trimestre*</i>					<i>Variation en % sur un an**</i>				
Industrie [extractive, manufacturière énergie et déchets]	0.2	0.1	0.2	0.6	-0.9	0.7	0.8	1.1	0.8	-0.3
Construction	0.6	0.8	1.2	1.0	0.2	3.7	3.6	3.8	3.7	3.2
Commerce, transport, hébergement et restauration	1.1	0.8	0.7	0.4	-2.4	4.1	4.1	3.9	3.0	-0.5
Information et communication	0.9	0.6	1.1	0.7	-0.3	3.8	3.3	3.4	3.3	2.2
Activités financières et d'assurance	1.0	0.5	0.7	0.3	-0.1	4.2	3.6	3.1	2.6	1.4
Activités spécialisées et services de soutien	0.4	0.8	1.1	-1.5	-3.0	4.0	3.7	3.9	0.9	-2.6
Administration et autres services publics	1.2	1.3	1.1	1.1	1.9	4.3	4.6	4.5	4.8	5.6
Autres activités	0.9	0.8	0.9	0.3	0.4	3.0	3.2	3.4	3.0	2.4

* données corrigées des variations saisonnières

** données brutes

Source: STATEC, Comptes nationaux

De fait, la branche des activités spécialisées et des services de soutien²⁹ est celle qui a subi les pertes d'emploi les plus importantes (-3,0 % en variation trimestrielle au deuxième trimestre 2020). Pendant le premier trimestre 2020, c'est l'unique branche qui présente une baisse de l'emploi salarié.

Pendant le deuxième trimestre 2020, les branches « industrie », « commerce, transport, hébergement et restauration », « information et communication », « activités financières et d'assurance » ont également beaucoup souffert. La fermeture des cafés et restaurants a entraîné une baisse de l'emploi pour les activités de restauration de -2,9 % par rapport au premier trimestre.

En revanche, pendant la même période, une hausse de l'emploi de +1,9 % a été observée pour la branche « administration et autres services publics ». En effet, l'Administration centrale et les services sociaux sans hébergement ont créé beaucoup de nouveaux postes au cours du deuxième trimestre 2020.

Si l'on considère les variations annuelles au deuxième trimestre 2020, des destructions d'emploi sont observées pour les branches « industrie » (-0,3 % par rapport au deuxième trimestre 2019), « commerce, transport, hébergement et restauration » (-0,5 % par rapport au deuxième trimestre 2019) et « activités spécialisées et services de soutien » (-2,6 % par rapport au deuxième trimestre 2019).

D'un autre côté, les branches « administration et autres services publics » (+5,6 % par rapport au deuxième trimestre 2020) et « construction » (+3,2 % sur un an) étaient les branches les plus dynamiques. Dans la construction, ce sont surtout les activités des travaux de menuiserie et de la construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels qui présentent des créations d'emploi salarié.

Les destructions d'emplois se concentrent généralement d'abord sur les salariés les moins protégés, en transition entre deux emplois ou en contrats de travail à durée très courte (contrat à durée déterminée de moins d'un mois, missions d'intérim).

En effet, en période de crise, ce sont surtout les emplois salariés du travail intérimaire qui sont touchés en premier lieu. Au Luxembourg, cette activité a perdu 1 emploi sur 3 entre le premier trimestre 2020 et le deuxième trimestre 2020.

Par ailleurs, en matière d'emploi, les frontaliers sont plus touchés par la crise que les résidents. Pour rappel, les premiers comptent pour environ 45 % de l'emploi salarié intérieur.

²⁹ Par activités spécialisées et de soutien, sont comprises les activités juridiques et comptables, les activités des sièges sociaux (conseil de gestion), les activités d'architecture et d'ingénierie (activités de contrôle et analyses techniques), les activités de recherche scientifique, les activités de publicité et des études de marché, les autres activités scientifiques et techniques, les activités vétérinaires, les activités de location et location-bail, les activités liées à l'emploi, les activités des agences de voyage, de voyagistes et des services de réservation, les activités d'enquête et sécurité, les services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager, les activités administratives et autres activités de soutien aux entreprises.

Au cours du 1^{er} trimestre 2020, le nombre de salariés frontaliers a pratiquement stagné (+0,1 % par rapport au trimestre précédent), celui des résidents a légèrement augmenté. Parmi les frontaliers, le nombre de salariés français diminue déjà au premier trimestre, alors qu'il reste stable pour les frontaliers belges ou continue même à augmenter pour les frontaliers en provenance d'Allemagne.

Pendant le deuxième trimestre 2020, le nombre de salariés a baissé aussi bien pour les résidents (- 0,4 % par rapport au trimestre précédent) que pour les frontaliers (-1,0 %). Parmi les frontaliers, ce sont les Français qui sont les plus touchés par les mesures de confinement (-1,6 % de salariés par rapport au premier trimestre 2020). Pour les frontaliers belges, la baisse a été de -0,6 %. Le nombre de salariés allemands a, lui, stagné.

Au deuxième trimestre 2020, une situation plutôt exceptionnelle a été observée : la croissance du nombre de résidents en emploi (+1,4 % par rapport au deuxième trimestre 2019) a été plus dynamique que celle des frontaliers (+1,2 %). D'habitude, c'est l'inverse. En 2019, le taux de croissance de l'emploi frontalier avait été de +4,6 % contre +2,8 % pour les résidents.

Tableau 9 : Poids de l'emploi intérimaire dans les flux de la main-d'œuvre salariée, au Luxembourg, entre juin 2019 et juin 2020

Les frontaliers sont plus touchés par la crise sanitaire que les résidents

	2019			2020		2019			2020	
	T2	T3	T4	T1	T2	T2	T3	T4	T1	T2
	Variation en % sur un trimestre*					Variation en % sur un an**				
Emploi salarié intérieur	0.9	0.8	0.9	0.2	-0.7	3.7	3.7	3.6	2.9	1.3
<i>Pays de résidence et nationalité</i>										
Résidents au Luxembourg	0.7	0.7	0.7	0.4	-0.4	3.0	3.0	2.9	2.5	1.4
Luxembourgeois	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	3.1	2.9	2.7	2.6	2.6
Communautaires [UE-28]	0.4	0.4	0.5	-0.1	-1.4	1.9	2.0	2.0	1.3	-0.6
Non communautaires	2.6	2.4	2.8	1.6	-1.9	8.8	9.5	10.6	9.7	5.0
Frontaliers	1.0	1.0	1.1	0.1	-1.0	4.6	4.5	4.5	3.3	1.2
Belgique	0.5	0.6	0.8	0.0	-0.6	3.1	2.8	2.8	2.0	0.8
Allemagne	0.9	1.0	1.1	0.6	0.1	3.5	3.7	4.0	3.7	2.8
France	1.3	1.1	1.3	-0.1	-1.6	5.9	5.6	5.4	3.7	0.7
<i>Sexe</i>										
Hommes	0.7	0.8	0.8	0.0	-0.7	3.4	3.4	3.3	2.4	0.9
Femmes	1.0	0.9	1.0	0.6	-0.7	4.1	4.1	4.1	3.6	1.8

* données corrigées des variations saisonnières

** données brutes

Source: STATEC, Comptes nationaux

Ces chiffres indiquent que les frontaliers souffrent plus de la crise que les résidents. Les *Projections macroéconomiques à moyen terme 2020-2024*, publiées par le Statec en septembre 2020, soulignent que les frontaliers sont plus concentrés dans les branches soumises aux effets du confinement (Horeca, commerce, transport, etc.).

Ce faisant, l'institut luxembourgeois de statistiques a comparé l'écart entre les perspectives en matière d'emploi prévues en mars et en septembre 2020. Le résultat est que l'écart entre une situation sans crise et avec crise y est 3 à 4 fois plus important pour les frontaliers que pour les résidents. En revanche, le Statec ajoute, dans sa publication de septembre, que ceux-ci réagissent aussi de nature plus flexible à une reprise, ce qui explique que la révision à la hausse des perspectives d'emploi entre mai-juin et septembre (de +1 % à +2 % pour 2020 et 2021) ne se répercute qu'à la marge sur le taux de chômage (car bénéficiant comparativement plus aux frontaliers).

Concernant les postes déclarés vacants à l'ADEM, les employeurs en ont signalés 3 170 au cours du mois de septembre 2020, ce qui correspond à une baisse de 7,0 % par rapport à septembre 2019.

Au 30 septembre 2020, l'ADEM a recensé 6 852 postes à pourvoir dans ses registres, soit 583 de moins qu'au 30 septembre 2019.

Parmi les postes déclarés vacants au mois de septembre, 79,4 % concernent des contrats de travail à durée déterminée ou indéterminée, 13,8 % sont des missions de travail intérimaire et 6,8 % sont des mesures pour l'emploi.

Si l'on envisage l'évolution sur une année, ce sont surtout les mesures pour l'emploi et l'intérim qui ont baissé.

Graphique 50 : Postes déclarés vacants à l'ADEM en septembre 2020

		Variation sur un an (%)
Total	3.170	-7,0 %
dont : emploi	2.518	-4,6 %
intérim	438	-10,1 %
mesure	214	-23,8 %

Source : ADEM

La diminution des postes déclarés vacants dans le cadre des mesures pour l'emploi atteint presque un quart pour la période considérée. Ce phénomène est très préoccupant car l'on verra plus bas que, parmi les cibles de ces mesures, figurent les jeunes et les demandeurs d'emploi de longue durée. Et, pour ce qui concerne le chômage, ces deux catégories ont été particulièrement affectées par la crise.

Il est vrai que le contexte économique morose rend les entreprises plus frileuses. Le gouvernement a pris d'ailleurs des mesures pour élargir les conditions d'octroi de certaines mesures, notamment en matière d'âge (stage de professionnalisation, contrat de réinsertion emploi, aide à l'embauche des chômeurs âgés).

Somme toute, il faut que le gouvernement se tienne prêt à prendre des décisions encore plus fortes, notamment dans le cadre de la Garantie pour la jeunesse ou d'autres dispositifs en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée, pour ne pas que ceux-ci soient les sacrifiés de cette crise.

À ce propos, notre Chambre demande que les apprentis puissent à nouveau bénéficier du chômage partiel, dont ils ont été exclus depuis le 1^{er} juillet 2020. Ce thème est détaillé plus bas dans le cadre de l'analyse sur le chômage partiel.

5.2. L'évolution du chômage

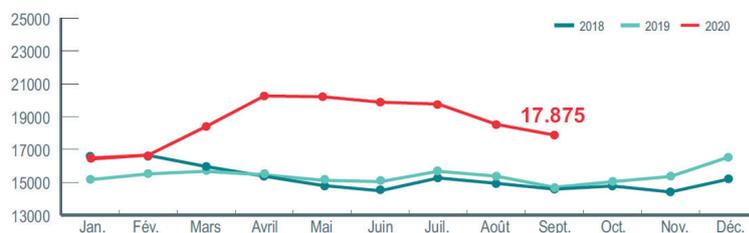
Selon les derniers chiffres publiés par l'ADEM, la situation de 2020 est atypique et le nombre de demandeurs d'emploi est largement plus élevé que pour les années précédentes.

Comparé à l'effondrement de l'activité économique au Luxembourg, la hausse du chômage pour les 6 premiers mois de l'année 2020 est relativement contenue. Le taux de chômage est passé de 5,8 % au quatrième trimestre 2019 à 6,4 % au deuxième trimestre 2020.

Selon les données publiées en octobre 2020 par l'ADEM, le nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles pour le marché du travail inscrits à l'Agence s'établit à 17 875 au 30 septembre 2020.

Graphique 51 : Demandeurs d'emploi résidents disponibles

Le nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles s'établit à 17.875 au 30 septembre 2020. Sur un an, cela constitue une hausse de 3.183 personnes, soit de 21,7 %.



Source : ADEM

Par rapport au mois d'août 2020, cela constitue une baisse de 650 personnes (-3,5 %), et par rapport à avril 2020 une diminution de 2 378 personnes (-11,7 %). En revanche, sur un an, le nombre de demandeurs d'emploi est toujours en hausse (+21,7 %). Le taux de chômage, corrigé des variations saisonnières, calculé par le Statec, s'établit à 6,3 % contre 7,0 % en avril 2020.

En septembre 2020, 2 995 résidents se sont inscrits auprès de l'ADEM, soit une baisse de 117 personnes, ou 3,8 %, par rapport à septembre 2019. La hausse du chômage, observée sur un an, s'explique essentiellement par une baisse des sorties vers l'emploi plutôt qu'une hausse des inscriptions. En effet, dans le courant des 5 mois précédant octobre, les inscriptions des demandeurs d'emploi résidents ont baissé de 12 % par rapport à la même période de l'année passée.

Le nombre de demandeurs d'emploi résidents qui bénéficient de l'indemnité de chômage complet a progressé de 2 197 unités, ou 29,8 %, sur un an, et atteint 9 562 personnes au 30 septembre 2020.

Si l'on inclut les non-résidents à capacité de travail réduite qui bénéficient de l'indemnité de chômage complet, le total se chiffre à 10 010 personnes à la même date ; soit une hausse de 2 182 effectifs, ou 27,9 %, sur un an.

Graphique 52 : Demandeurs d'emploi disponibles bénéficiant de l'indemnité de chômage complet

		Variation sur un an
Chômage complet	10.010	27,9 %
dont: résidents	9.562	29,8 %
non-résidents à capacité de travail réduite	448	-3,2 %



Source : ADEM

Le nombre des bénéficiaires d'une mesure pour l'emploi s'établit à 3 953, et se trouve en-dessous du niveau observé en septembre 2019 (-211 personnes soit -5,1 %).

Tableau 10 : Evolution du nombre des demandeurs d'emploi, des personnes en mesure et des offres d'emploi entre septembre 2019 et septembre 2020

	Septembre 2020	Part %	Septembre 2019	Variation sur un an %	
1. Demandeurs d'emploi					
Demandeurs d'emploi résidents disponibles	17 875		14 692	3183	21.7
Demandeurs d'emploi résidents en mesure	3 953		4 164	-211	-5.1
Demandeurs d'emploi non-résidents disponibles	2 804	100.0	2 389	415	17.4
Non-résidents à capacité de travail réduite	1 722	61.4	1 764	-42	-2.4
Non-résidents sans statut spécifique	1 082	38.6	625	457	73.1
Ouvertures de dossiers	3 578	100.0	3 717	-139	-3.7
Résidents	2 995	83.7	3 112	-117	-3.8
Non-résidents	583	16.3	605	-22	-3.6
2. Demandeurs d'emploi indemnisés					
Bénéficiaires du chômage complet	10 010	100.0	7 828	2 182	27.9
Résidents	9 562	95.5	7 365	2 197	29.8
Non-résidents à capacité de travail réduite	448	4.5	463	-15	-3.2
Bénéficiaires d'une indemnité d'attente ou d'une indemnité professionnelle d'attente	3 018	100.0	3 216	-198	-6.2
Résidents	1 574	52.2	1 679	-105	-6.3
Non-résidents	1 444	47.8	1 537	-93	-6.1
3. Offres d'emploi					
Postes vacants déclarés à l'ADEM au cours du mois	3 170		3 407	-237	-7.0
Postes vacants disponibles en fin du mois	6 852		7 435	-583	-7.8
<p>Un demandeur d'emploi résident disponible est une personne inscrite à l'ADEM qui réside sur le territoire luxembourgeois et qui à la date du relevé statistique n'est ni en emploi, ni affectée à une mesure pour l'emploi, ni en congé de maladie ou de maternité.</p> <p>Un demandeur d'emploi résident en mesure est une personne inscrite à l'ADEM qui réside sur le territoire luxembourgeois et qui à la date du relevé est affectée à une mesure pour l'emploi.</p> <p>Un demandeur d'emploi non-résident disponible est une personne inscrite à l'ADEM qui ne réside pas sur le territoire luxembourgeois et qui à la date du relevé statistique n'est ni en emploi, ni affectée à une mesure pour l'emploi et ni en congé de maladie ou de maternité.</p> <p>Un demandeur d'emploi à capacité de travail réduite est une personne qui bénéficie d'une décision de reclassement externe en application des articles L.155-1 et suivants du Code du travail.</p> <p>Un bénéficiaire du chômage complet est une personne inscrite à l'ADEM et qui est indemnisée en application des articles L.521-1 et suivants du Code du travail.</p> <p>Un bénéficiaire d'une indemnité d'attente ou d'une indemnité professionnelle d'attente est une personne inscrite à l'ADEM et est indemnisée en application des articles L.551-1 et suivants du Code du travail.</p> <p>Le taux de chômage est le rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles et la population active résidente.</p>					

Source : ADEM

Aussi par rapport à la durée d'inscription des demandeurs d'emploi, la situation a empiré par rapport à l'année 2019. Ainsi depuis le début de la crise sanitaire, le chômage de plus d'un an a connu une croissance de 31,3% par rapport à la même période l'année d'avant.

Graphique 53 : Durée d'inscription des demandeurs d'emploi

Durée d'inscription		
0-4 mois	3.449	14,5 %
4-6 mois	1.998	-7,0 %
7-11 mois	3.636	28,2 %
12 mois et plus	8.792	31,3 %

Source : ADEM

Si l'on distingue le nombre de chômeurs résidents en fonction du temps passé depuis leur inscription à l'ADEM, l'on constate que la catégorie avec le plus grand nombre de chômeurs est celle avec les demandeurs d'emploi de longue durée inscrits depuis 12 mois et plus.

Tableau 11 : Nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles en 2020, selon leur durée d'inscription

	< 4 mois	4-6 mois	7-11 mois	≥ 12 mois	Total
Septembre	3 449	1 998	3 636	8 792	17 875
Août	5 004	3 256	4 018	6 247	18 525
Juillet	5 580	4 106	3 921	6 155	19 762
Juin	3 136	4 123	3 933	8 684	19 876
Mai	4 015	3 796	3 928	8 470	20 209
Avril	4 627	3 692	3 635	8 299	20 253
Mars	4 506	3 268	2 980	7 644	18 398
Février	3 776	3 306	2 387	7 183	16 652
Janvier	3 657	3 221	2 461	7 137	16 476

Source : ADEM ; tableau CSL

Si l'on constate une réduction du nombre total de chômeurs depuis mai 2020, celle-ci n'est pas continue au fil des mois pour chaque catégorie de durée d'inscription. Si une embellie s'est manifestée aux mois de juillet et août pour les chômeurs de longue durée, le mois de septembre indique une hausse inquiétante.

Et si l'on peut déceler globalement une certaine reprise économique vers l'emploi, la hausse qui frappe les chômeurs de plus longue durée semble indiquer que le repli conjoncturel produit par la crise sanitaire empêche ceux qui se trouvent dans une situation de chômage d'en sortir.

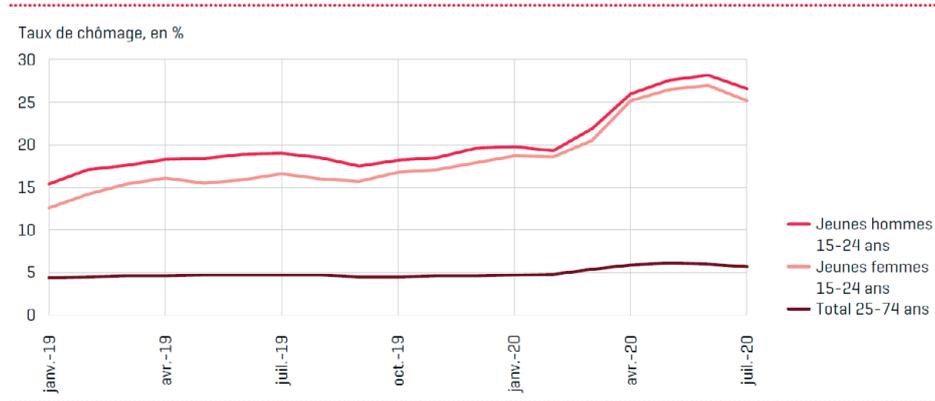
Quant aux jeunes, le chômage les a durement frappés. Il faut cependant préciser que l'évaluation du taux de chômage des moins de 25 ans est toujours problématique. En effet, le chômage des jeunes est calculé en prenant le nombre de jeunes à la recherche d'un emploi divisé par le nombre total de cette population dans la population active. Pourtant, ce dernier groupe exclut ceux qui ne sont pas disponibles pour travailler, parce qu'ils étudient à temps plein.

Dans les pays où une grande partie des jeunes ne travaillent pas encore parce qu'ils sont encore dans le système éducatif, le taux de chômage des jeunes est fortement tributaire du système scolaire. Le Luxembourg, avec un taux d'activité (le rapport entre le nombre d'actifs et l'ensemble de la population correspondante) des jeunes de 36,5 % en 2019, figure parmi les pays ayant un taux bas, bien en dessous de la moyenne de l'Union européenne (49,1 %). Un rallongement des études peut mécaniquement diminuer la population active et ainsi relever le taux de chômage des jeunes, même si le nombre absolu de jeunes chômeurs ne change pas. Au Luxembourg, environ deux tiers des jeunes poursuivent des études et ne sont pas encore disponibles pour travailler.

De fait, le taux NEET (*not in employment, education or training*), ne retenant que les jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation ni à la formation, est beaucoup plus rassurant (6,5% au Luxembourg, en 2019, pour les jeunes de 15 à 29 ans selon Eurostat, contre une moyenne de 12,6% dans l'Union).

Cette précision étant apportée, il n'en reste pas moins que le taux de chômage des jeunes a fortement augmenté dans le contexte de la crise sanitaire. Si la crise liée à la Covid19 a entraîné, à partir du premier trimestre 2020, une flambée du chômage dans tous les groupes d'âge, les jeunes ont été touchés de manière disproportionnée.

Graphique 54 : Les jeunes sur le marché du travail sont plus touchés par les effets de la crise du covid-19



Sources : STATEC, Eurostat

Le chômage des moins de 25 ans est ainsi passé de 17,5 % au deuxième trimestre 2019 à 23,3 % au deuxième trimestre 2020 au Luxembourg. Cette augmentation est moins marquée pour toutes les autres catégories d'âge (le taux de chômage des 25-74 ans a progressé d'une manière bien plus faible : de 4,3 % à 5,1 %).

Le Statec explique qu'il existe plusieurs raisons pour lesquelles les jeunes sont les premières victimes de la pandémie sur le marché du travail.

Tout d'abord, ils sont plus concentrés dans les branches soumises aux effets du confinement (Horeca, commerce, etc.). Le commerce de détail et l'Horeca (hôtellerie, restauration et cafés) concentrent la plus grande part des professions dans lesquelles les travailleurs sont les plus exposés au risque de chômage. Près de la moitié des travailleurs âgés de 15 à 24 ans travaillent dans le secteur des services, où ils représentent un quart de l'emploi.

Ensuite, les jeunes sont moins susceptibles de faire partie de la main-d'œuvre permanente des entreprises. En temps de crise et de plans sociaux, le principe du dernier entré, premier sorti, touche particulièrement les nouveaux embauchés, et donc essentiellement les jeunes.

Troisièmement, ils sont également plus susceptibles d'être engagés dans des activités plus flexibles, telles que le travail temporaire, mais aussi touchés par les gels d'embauche.

Enfin, la plupart des emplois que les jeunes occupent ne peuvent pas être faits de la maison et sont dès lors plus affectés par des mesures de confinement. En revanche, dans les secteurs où peu de jeunes travaillent, tels que les activités financières et d'assurance, les activités spécialisées, scientifiques et techniques, plus de 75 % des emplois sont « télétravaillables ».

Au-delà de la hausse du taux de chômage, l'on note également une baisse prononcée du taux d'activité des jeunes. Il a diminué en passant de 29,4 % au deuxième trimestre 2019 à 23,3 % au deuxième trimestre 2020, son niveau le plus faible depuis 2014. Les embauches au premier semestre 2020 sont presque au point mort, une grande partie des jeunes qui débarquent sur le marché du travail ne sont pas (encore) au chômage mais ont des difficultés à trouver un premier poste. S'y ajoutent les nouveaux diplômés qui entrent sur le marché du travail à partir de septembre.

Les jeunes représentent ainsi la catégorie de la population qui est la plus sévèrement affectée par la récession amorcée. Les perspectives économiques des jeunes qui obtiennent leur diplôme en récession pourraient être limitées de façon permanente. En d'autres mots, ils ne rattraperont peut-être pas, durant leur carrière, les effets négatifs vécus durant leurs premières années de travail.

5.3. Le taux de chômage et les effets de son « halo »

Les différents chiffres présentés plus haut cachent une autre réalité. Comme l'indique le rapport *Travail et cohésion sociale* du Statec d'octobre 2020, certains signes indiquent que la situation sur le marché du travail est bien plus tendue que ne le laisse entendre l'évolution globale du taux de chômage. Cette progression modérée du taux de chômage est inhérente à la définition du chômage au sens du Bureau international du travail (BIT), phénomène que la CSL a déjà souligné dans les différentes éditions de son *Panorama social*.

Selon la définition du BIT, un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément aux 3 conditions suivantes :

- être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé au moins 1 heure durant une semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de 3 mois.

Il en découle qu'un chômeur au sens du BIT n'est pas forcément inscrit à l'ADEM, et inversement.

En résumé, pour être chômeur, selon le BIT, il faut être sans emploi et, à la fois, être disponible dans les 2 semaines pour occuper un emploi, et avoir effectué une démarche active de recherche d'emploi au cours des 4 dernières semaines. Or, ces deux comportements (« disponibilité » et « recherche ») ont été fortement affectés par le confinement.

Toutefois, la notion de « halo du chômage » permet d'éclairer cet angle mort et de relativiser la faible augmentation du taux de chômage observée, malgré l'effondrement de l'activité économique au cours des 2 premiers trimestres de 2020.

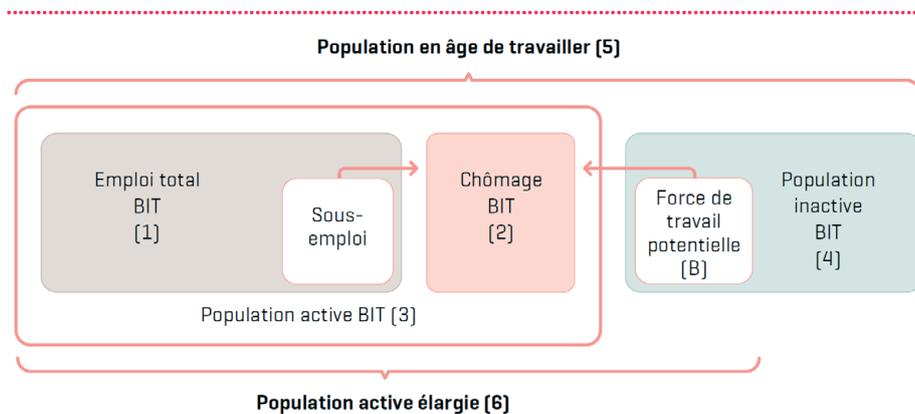
Concrètement, selon les normes du BIT, une personne en âge de travailler est soit en emploi, soit au chômage, soit en inactivité. Une personne est considérée comme étant en emploi si elle est impliquée dans une activité productive. Une personne est considérée comme étant au chômage si elle est sans emploi, disponible pour travailler et activement à la recherche d'un emploi. Une personne en inactivité ne relève ni de l'un ni de l'autre de ces deux statuts. Cette définition est claire et simple. Les trois catégories étant mutuellement exclusives, une personne ne peut se trouver simultanément dans plusieurs catégories. Elle n'admet donc pas de zone grise entre les statuts.

Toutefois, la réalité sur le marché du travail est souvent plus complexe. Par exemple, une personne peut être en « sous-emploi », c'est-à-dire qu'elle occupe un emploi à temps partiel (par exemple 25 %) et souhaiterait travailler plus, mais ne trouve pas de travail à temps plein. Elle est alors classée comme active et non comme chômeur.

De même, certaines personnes souhaitent travailler mais sont classées comme inactives, parce qu'elles ne remplissent pas toutes les conditions pour être considérées comme chômeurs. Par exemple, elles ne sont peut-être pas disponibles pour travailler dans les 2 semaines, ou alors elles ne recherchent pas activement un emploi (chômeurs découragés). Ces personnes forment ce que l'on appelle la « force de travail potentielle ».

Ces deux catégories de personnes sont parfois désignées par le terme halo du chômage, et l'on peut calculer des taux de chômage « élargis » en les prenant en compte. Le halo du chômage représente alors le nombre de personnes n'étant pas au chômage à proprement parler, mais dans une situation qui s'en rapproche fortement.

Graphique 55 : Le « halo du chômage » se compose des « personnes en sous-emploi » et de la « force de travail potentielle »



Source : STATEC (EFT)

Si l'on regarde les chiffres en détails, l'on constate qu'au deuxième trimestre 2020, 4 600 personnes travaillent à temps partiel de manière involontaire et sont donc en « sous-emploi ». Elles représentent 1,5 % de la population en emploi.

La « force de travail potentielle » est composée de 20 200 personnes. Parmi elles, 11 300 sont disponibles pour travailler mais ne recherchent pas activement un emploi. 8 900 personnes déclarent, en revanche, rechercher un emploi mais ne pas être disponibles pour commencer à travailler dans les deux semaines.

En ajoutant ces personnes au chômage (et à la population active), l'on peut calculer un taux de chômage élargi (E1). Pour le deuxième trimestre 2020, ce taux serait de 12,1 %, soit largement supérieur au taux de chômage au sens strict du BIT (6,3 %). En élargissant davantage encore la définition du chômage en y intégrant également les travailleurs en sous-emploi, ce taux élargi (E2) serait de 13,5 %, soit plus du double du taux de chômage au sens strict.

Tableau 12 : Le « halo du chômage » représente presque 25.000 personnes au Luxembourg

Indicateurs complémentaires du chômage („Halo du chômage“), en milliers		2019	2020 Q1	2020 Q2
1	Emploi total BIT	289.1	289.8	290.8
A	dont: Travailleurs à temps partiel en sous-emploi	5.0	5.3	4.6
2	Chômage BIT	17.1	19.4	19.7
3	Population active BIT (1+2)	306.2	309.2	310.5
4	Population inactive BIT	199.0	207.0	205.0
B	dont: Force de travail potentielle	15.5	17.2	20.2
B1	dont: Personnes recherchant un emploi mais temporairement indisponibles	5.8	7.0	8.9
B2	dont: Personnes disponibles pour travailler mais ne recherchant pas un emploi	9.7	10.2	11.3
5	Population en âge de travailler (15-74 ans) (3+4)	505.2	516.2	515.5
6	Population active élargie (3+B)	321.7	326.4	330.7

Source : STATEC (EFT)

Tableau 13 : En prenant en compte le « halo du chômage », le taux de chômage serait plus que doublé au Luxembourg

Halo du chômage, en %		2019	2020 Q1	2020 Q2
Sous-emploi dans l'emploi total	A/1	1.7	1.8	1.6
Taux de chômage BIT	2/3	5.6	6.3	6.3
Taux de chômage élargi (E1)	(2+8) / 6	10.1	11.2	12.1
Taux de chômage élargi (E2)	(2+B+A) / 6	11.7	12.8	13.5
Taux d'activité BIT	3/5	60.6	59.9	60.2
Taux d'activité élargi	6/5	63.7	63.2	64.2

Source: STATEC (EFT)

5.4. Le chômage partiel

En ce qui concerne les prévisions pour l'année prochaine, selon les données du Statec, le taux de chômage, qui s'élevait à 5,4 % en moyenne annuelle en 2019, pourrait passer à 7,1 % en 2021. Mais il pourrait cependant se révéler supérieur et atteindre les 8 % dans un scénario négatif qui prend en compte l'instauration d'un nouveau confinement partiel.

La période de confinement connu au printemps 2020 a provoqué une destruction de l'emploi. Toutefois, hors hypothèse d'un second confinement, il semble bien que l'emploi intérieur (fortement influencé par l'emploi salarié) continuera de progresser, autour de 2 % en moyenne annuelle, soit de manière plus dynamique qu'en 2009 ou en 1975. Cela étant, l'année 2020 sera sans doute une année relativement moyenne en termes de création d'emplois, bien que comparativement avantageuse par rapport aux autres pays européens, même si un minimum de 3 % de création d'emploi serait nécessaire pour infléchir la courbe du chômage.

Nonobstant, le contexte sanitaire reste inquiétant. Les projections à moyen terme s'annoncent prudentes jusqu'en 2024, en-deçà du potentiel de réduction du chômage.

Les évolutions à venir de l'emploi dépendront largement du soutien créatif et vigoureux apporté aux agents économiques d'ici à la fin de l'année, mais surtout au cours de l'année prochaine jusqu'à l'obtention d'un vaccin efficace et la restauration d'une confiance généralisée.

Les annonces de plans sociaux, notamment dans l'industrie où l'emploi avait déjà fortement ralenti en 2019, laissent craindre des saignées, possiblement aussi par effet d'aubaine au profit de stratégies préalables et antéposées de réduction des coûts. En février 2020, le Statec soulignait que l'emploi bancaire était menacé dans le courant de l'année, avec 550 licenciements annoncés, et que l'industrie, particulièrement alimentaire mais aussi métallurgique et de l'imprimerie, était déjà sous pression en 2019.

D'autres secteurs qui ne se rangent pas officiellement dans les branches vulnérables pourraient, à force de vivoter dans un environnement incertain, également faire partie d'un train de faillites à venir à partir de janvier 2021 et de la fin théorique des mesures de soutien.

Les principales mesures pour amortir le choc économique et les répercussions sur l'emploi ont été, outre le congé extraordinaire pour raison familiale, le recours extensif au chômage partiel et à la prolongation des droits au chômage indemnisé. Le fonds pour l'emploi est notamment destiné à couvrir ces dépenses.

En termes de chiffres, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2024 prévoit un total des dépenses pour le fonds, en 2020, s'élevant à 1 974 082 000 euros, dont 840 000 000 euros pour le « chômage partiel Covid19 » et 313 000 000 euros pour le chômage partiel dit structurel et conjoncturel.

À titre de comparaison, en octobre 2019, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 prévoyait un total des dépenses pour le fonds, en 2020, de 727 820 000 euros, dont 11 000 000 pour le chômage partiel.

Tableau 14 : Evolution prévisionnelle de la situation financière du fonds pour l'emploi (en milliers d'euros)

Libellé	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>III. Programme des dépenses</i>						
A) Dépenses générales	689.869	1.955.982	1.121.898	884.182	851.841	823.072
1) Indemnités de chômage	276.448	1.503.000	537.000	397.400	382.400	382.400
a) Chômage complet	237.340	303.000	340.000	330.400	330.400	330.400
b) Remboursement du chômage des frontaliers	24.167	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000
c) Chômage partiel conjoncturel/structurel	5.448	313.000	150.000	20.000	5.000	5.000
d) Chômage partiel covid 19	-	840.000	-	-	-	-
e) Chômage pour intempéries/ accidentel et technique	9.493	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000

Source : projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2024

La première chose qui frappe en regardant la situation financière du fonds pour l'emploi est l'extraordinaire augmentation des recettes et des dépenses pour l'année 2020.

En effet, ces hausses sont dues essentiellement au régime du chômage partiel, et plus précisément au chômage partiel pour cas de force majeure liée à la crise du coronavirus mis en place pendant la période du 18 mars 2020 jusqu'au 30 juin 2020 ; lors de la période la plus strict du confinement et de la réduction forcée de l'activité.

Pendant cette période, les entreprises ont reçu une avance dès que leur demande a été validée. Après la fin du mois de survivance du chômage partiel, l'ADEM a établi un décompte sur base des déclarations fournies par les entreprises.

Toutefois, dans le tableau ci-dessus, les dépenses reliées au « chômage partiel Covid19 » (III.1.A.d), qui se chiffrent à 840 000 000 euros pour l'année 2020, doivent être relativisées.

Ainsi, pour les 14 810 entreprises admises au « chômage partiel Covid19 », cela a représenté un montant total avancé de 852 391 517 euros. Or, le montant total réellement dû s'élève à 445 518 374 euros, ce qui conduit à un total de créances à rembourser par les entreprises de 406 873 143 euros.

Graphique 56 : Chômage partiel pour cas de force majeures de mars à juin 2020



Source : ministère de l'Économie

Notre Chambre salue l'annonce du Gouvernement de prolonger l'éligibilité des secteurs les plus touchés par la crise sanitaire au-delà du 31 décembre 2020. Ce dispositif a fait ces preuves, à la fois pour les salariés concernés que pour les entreprises. Les incertitudes économiques et sociales qui caractérisent les mois à venir rendent indispensables la garantie gouvernementale de prolonger les mesures nécessaires pour assurer le mieux possible la pérennité du tissu économique et social luxembourgeois. Le chômage partiel constitue l'instrument majeur pour faire face à ces défis.

En outre, la prolongation du recours extensif au chômage partiel pour l'année qui vient doit aussi garantir aux personnes concernées de ne pas tomber en dessous du seuil du salaire social minimum (SSM). Autrement dit, l'indemnité de compensation qui correspond en principe à 80 % du salaire normal de référence (plafonné à 250 % du SSM), ne peut être inférieure au

montant du SSM pour salariés non qualifiés ; une éventuelle différence entre le montant de l'indemnité de compensation et le SSM non qualifié étant prise en charge par le Fonds pour l'emploi. La CSL salue le projet de règlement grand-ducal adopté pour prolonger cette disposition.

La CSL tient également à relever que les apprentis étaient éligibles au chômage partiel pendant la crise sanitaire liée au coronavirus pour la période du 18 mars au 30 juin 2020.

Il s'avère qu'à l'heure actuelle certaines entreprises formatrices n'ont soit pas encore repris leur activité, soit n'ont repris leur activité qu'en partie. Cette situation entrave gravement la formation pratique en entreprise, mais permet aux apprentis de pouvoir poursuivre leur formation théorique au lycée et d'avoir droit à leur indemnité d'apprentissage.

La décision de ne plus faire bénéficier les apprentis du chômage partiel depuis juillet 2020 risque d'aboutir à de nombreuses demandes de résiliation de contrats d'apprentissage avec comme conséquence que ces candidats vont s'ajouter aux 458 jeunes actuellement toujours à la recherche d'un poste d'apprentissage pour l'année scolaire 2020/2021 (situation au 2/11/2020).

Notre Chambre professionnelle estime qu'il importe d'éviter une situation dans laquelle les jeunes sont les grands perdants de la crise sanitaire actuelle.

Par conséquent, notre Chambre professionnelle réitère sa demande formulée dans un courrier en date du 7 octobre 2020 au ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, M. Dan Kersch, de reconsidérer la situation actuelle et de bien vouloir allouer le chômage partiel aux apprentis au même titre qu'aux salariés concernés.

5.5. Le fonds pour l'emploi

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 prévoit des crédits d'un total de 789 544 639 euros pour le fonds pour l'emploi.

À noter également que le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2024 fournit des prévisions pour les années 2022, 2023 et 2024 de, respectivement, 834 493 000, 802 814 000 et 807 379 000 euros. Le budget 2020 prévu initialement pour le fonds pour l'emploi représentait 760 733 000 euros.

Parmi les sources d'alimentation du fonds pour l'emploi, le projet de budget 2021 nous enseigne que c'est le versement du produit des impôts de solidarité prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités qui en est la principale composante, à hauteur de 79 % pour le budget voté 2020 (604 613 460 euros).

Si l'on opère une distinction à l'intérieur du produit des impôts de solidarité, il apparaît, en l'occurrence pour le budget 2020, que le prélèvement moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités rapporte 169 354 839 euros, et celui sur le revenu des personnes physiques, 435 258 621 euros.

En comparaison, il ressort que le produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités ne représente que 28 % (169 354 839 euros) du total de l'alimentation des impôts de solidarité en 2020.

Ce pourcentage diminue à 26 % pour les crédits prévus pour 2021, et cette baisse continue pour les prévisions allant de 2022 à 2024 avec, respectivement, 25, 24 puis 23 %.

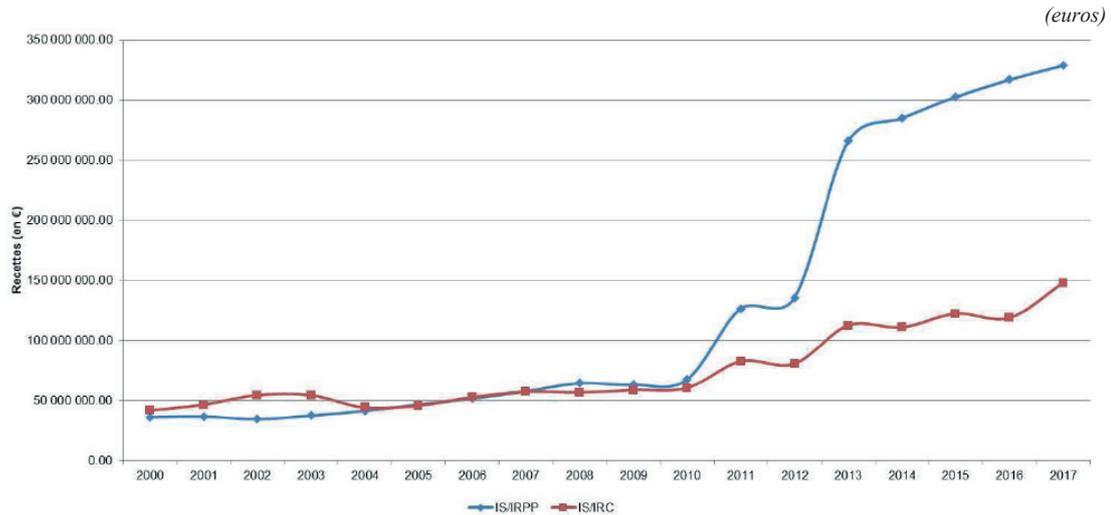
Il est donc manifeste que la part des employeurs est la plus modeste, et va même s'affaiblir selon ces prévisions pour représenter moins d'un quart de la source d'alimentation.

D'un point de vue historique, entre 2000 et 2017, le graphique présenté par le CES montre une hausse croissante de la part de l'IRPP dans l'impôt de solidarité. La parité était plus ou moins de mise jusqu'en 2010. En effet, cette variation s'explique, notamment, par la forte augmentation des recettes au titre de l'IRPP fixé par voie d'assiette au cours de cette période. Il est à noter que ceci est également dû à l'augmentation de l'impôt de solidarité des personnes physiques.

Dès le 1^{er} janvier 2013, l'impôt de la solidarité a été relevé de 4 % à 7 %, et de 6 % à 9 %. Donc, à partir de l'année d'imposition 2013, le taux de la majoration est de 7 % et, au-delà d'un revenu imposable ajusté de 150 000 euros en classes d'impôt 1 et 1a ou de 300 000 euros en classe d'impôt 2, de 9%. Pour les années d'imposition 2011 et 2012, le taux de la majoration a été de 4 % et, au-delà d'un revenu imposable ajusté de 150 000 euros en classes d'impôt 1 et 1a ou de

300 000 euros en classe d'impôt 2, de 6%. Un constat similaire peut être fait pour les recettes au titre de la part de l'IRC dans l'impôt de solidarité, mais la hausse est, de fait, beaucoup moins importante. Le CES note que, entre 2010 et 2017, les variations relatives des recettes de l'IRPP et de l'IRC varient, respectivement, de 385,77 % et de 143,40 %.

Graphique 57 : Evolution des recettes au titre de l'IS/IRPP et IS/IRC de 2000 à 2017



Sources : ACD, Ministère des Finances.

5.6. Action pour 2021 : prolongation de la durée d'indemnisation de chômage

Forte de ces constats, la Chambre des salariés demande au gouvernement de prolonger les indemnités de chômage au-delà de leur cadre légal et de réévaluer les plafonds d'indemnisation afin de soutenir les citoyens dont les emplois ont été détruits au printemps 2020 et qui tardent à trouver un nouvel emploi du fait de la durée de la crise sanitaire et de ce fait de la fragilité du marché du travail.

Étant donné le fait que de nombreux demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM ont, suite à la situation extraordinaire due au coronavirus covid-19, peu de chance de pouvoir intégrer à court terme le marché de l'emploi, la durée des droits aux indemnités de chômage, qu'ils soient initiaux ou en prolongation devraient être prolongés.

*

6. INTRODUCTION D'UNE TAXE CARBONE

En vertu de ses engagements internationaux³⁰ à lutter contre le dérèglement climatique, le Luxembourg a adopté le 20 mai 2020 un Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), qui constitue la base de la politique climatique et énergétique du Luxembourg et dans lequel figure l'introduction d'une taxe dite CO₂ à partir du 1^{er} janvier 2021.

Avec la réduction de la taxe d'abonnement en faveur des investissements des sociétés financières dans des activités économiques durables et conformes à la réglementation européenne (finance durable pour contribuer à la transition écologique et au combat contre le changement climatique), la nouvelle taxe CO₂ est la **mesure phare du projet budgétaire visant à renforcer la soutenabilité de l'économie.**

30 Accord de Paris de la conférence sur le climat (COP21) et Pacte vert de l'Union européenne.

Si le Luxembourg est certes lié par ses engagements internationaux concernant les objectifs climatiques, néanmoins le choix et la mise en œuvre des mesures concrètes sont laissés à la discrétion des États membres.

En l'occurrence, **cette taxe carbone prend la forme d'une accise**, qui reste « *la principale forme de taxe carbone réelle visant tous les types de carburants et combustibles* », selon l'OCDE (voir infra). Dans ce cadre et par anticipation, les accises sur le diesel (+2 centimes d'euro le litre) et sur l'essence (+1 centime d'euro par litre) avaient déjà été relevées une première fois le 1^{er} mai 2019.

6.1. La situation actuelle en matière d'accises

La consommation de carburants au Luxembourg est en effet soumise à des droits d'accise (fixés par la loi³¹ et par voie réglementaire) qui se composent comme suit :

- un droit d'accise commun avec la Belgique (dit UEBL),
- des droits d'accise autonomes propres au Grand-Duché, à savoir
 - un droit d'accise autonome,
 - un droit d'accise autonome additionnel (depuis 2006³²) appelé « contribution changement climatique », en faveur du Fonds spécial « climat et énergie »³³ (article 4 de la loi).
 - un droit d'accise autonome additionnel (depuis 1994³⁴) dénommé « contribution sociale », à destination du Fonds spécial pour l'emploi.

Dès lors, si l'on considère un litre de diesel à la pompe au 31 octobre 2020 (vendu en 2019 4,5 fois plus que l'essence, pour un total de 82% des ventes), son prix de 0,914 euro est structuré de la sorte.

Tableau 15 : Décomposition du prix du gasoil à la pompe

€/L diesel	31/10/2020
Prix à la pompe TTC	0,914
– TVA (17%)	0,1328
– cont. clim./taxe carb.	0,0350
– contrib. sociale	0,0312
– accise autonome	0,09049
– accise commune	0,19831
= Prix hors taxes	0,4262

Le total des accises sur le diesel s'élève actuellement à 0,355 euro/litre, dont 9,9% attribuables à la contribution climatique. Pour l'essence sans plomb (95 octanes), dont le prix TTC à la pompe est de 1,042 euro le litre à la même date, le droit d'accise vaut 0,472 euro/litre dont 5,3% au titre de la contribution spéciale climat (avec 0,1514 euro de TVA supplémentaire).

Du côté des ménages, la consommation de combustible pour la production de chaleur (ou pour alimenter les chauffe-eau et cuisinières) est également soumise à des droits d'accise qui seront, pour le mazout de chauffage et le gaz naturel qui les concernent, progressivement augmentés par le biais de la taxe CO₂ en tenant compte du prix minimal du carbone. Actuellement, il existe une taxe (autonome) sur la consommation de gaz naturel de 0,108 cent/kWh pour les petits consommateurs (≤ 550.000 kWh

31 La loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques dispose de la taxation maximum en la matière.

32 Et la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, à la suite des conclusions de l'accord tripartite du 28 avril 2006.

33 Ce Fonds finance, d'une part, les projets étatiques et paraétatiques pour le climat, en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables sur le plan national et, d'autre part, assure le financement climatique international. Rebaptisé en 2010, il est l'avatar du Fonds Kyoto lancé en 2004 ; en 2019, la contribution climatique (3,5 €/t pour le diesel et 2,5 €/t pour l'essence) en représentait 64,5% des recettes. De 2021 à 2024, la part de la taxe carbone attribuée au Fonds devrait tourner autour de 60% des recettes totales du Fonds.

34 Depuis la loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises et à la suite des conclusions de l'accord donné par le Comité de coordination tripartite (8 mars 1994).

par an) ainsi qu'une redevance (autonome) de contrôle sur le fioul domestique de 10 euros par 1.000 litres³⁵.

Par l'introduction de la « taxe CO₂ », le législateur procède en réalité à la réécriture du droit d'accise autonome additionnelle dite « contribution climatique » (article 4 de la loi couvrant actuellement l'essence et le gazole), accise **qui est renforcée et étendue à tous les autres produits énergétiques** mentionnés dans la loi et qui n'étaient pas affectés par la précédente contribution climatique : pétrole lampant, fioul lourd et domestique, gaz de pétrole liquéfié et méthane, gaz naturel en tant que carburant pour les ménages et les industries et commerces ainsi que comme combustible.

Deux exceptions à cela : couverte par la même loi, la consommation de l'énergie électrique, présentement taxée à hauteur de 0,1 cent le kilowattheure (≤ 25.000 kWh/an), n'est pas visée par l'extension de cette accise autonome additionnelle ; de même la houille et le coke utilisés comme combustible pour la consommation professionnelle ne sont pas intégrés au nouvel article 4 de la loi ad hoc.

Pour information, selon l'Institut luxembourgeois de régulation, seuls 12,2% de la consommation nationale d'électricité sont issus d'énergies renouvelables en 2019, sur un total de 16% de la consommation nationale produits sur place³⁶. Depuis 2013, les producteurs d'électricité ne reçoivent en principe plus de quotas à titre gratuit, mais doivent les acheter (et donc payer leurs émissions) dans le système européen d'échange de quotas. Le contenu en carbone d'un kilowattheure consommé dépend de la composition du mix électrique d'un pays, qui serait plutôt avantageusement orienté si l'on en juge par la seule production indigène. La consommation nationale repose néanmoins à 84% sur les importations d'électricité des pays voisins, et principalement de l'Allemagne dont le bouquet électrique, bien qu'en amélioration constante, figure dans l'UE-15 parmi les plus nocifs au climat (401 gr CO₂/kWh en 2019 selon l'Umweltbundesamt allemand). On peut ainsi estimer un facteur d'émission moyen luxembourgeois pour la partie importée de sa consommation électrique globale autour de 336 gr/kWh³⁷, supérieur à la moyenne européenne (260 gr/kWh). Cependant, en vertu du principe du territoire, ces émissions pèsent sur le bilan du pays producteur et exportateur d'électricité³⁸ ; le PNEC prévoit une réduction de cette dépendance aux importations électriques de 84% jusqu'à 60% en 2040.

À titre subsidiaire, la CSL note également que, selon le ministère des Finances, plus de 722 millions de litres de kérosène (1,82 millions de tonnes de CO₂) ont été consommés en 2019 par l'avitaillement des aéronefs, dont seulement 0,19% a été soumis au droit d'accise sur le carburéacteur (et le reste exempté³⁹). Selon la Commission européenne, les compagnies aériennes continuent à recevoir la plus grande partie de leurs quotas à titre gratuit (85%), bien que le plafond leur alloué continuera de se réduire linéairement de 2,2% par an.

Au-delà des produits énergétiques, les produits de tabacs manufacturés (inclus dans le même cadre législatif) ne tombent pas non plus dans le champ de la taxe carbone. Selon les données du secrétariat de la Convention cadre pour le contrôle du tabac (OMS), il est possible d'extrapoler que ce sont 42.458 tonnes de CO₂⁴⁰ qui ont été en large partie exportées en 2019 à travers la seule vente des plus de 3 milliards de cigarettes au Luxembourg, sans comptabiliser les 3.800 tonnes de tabacs vendus séparément.

35 La consommation du premier combustible par les clients résidentiels a généré quelque 750.000 tonnes de CO₂ et celle du second quelque 629 tonnes en 2019.

36 Par conséquent, 77% de la production nationale (qui est consommée localement) sont issus d'énergies dites renouvelables et 33% d'énergies fossiles.

37 En 2019, la consommation résidentielle annuelle moyenne d'électricité était de 3.669 kWh, soit 1,035 tonne de CO₂ par ménage moyen sur la partie importée, ce volume d'émissions n'étant que marginalement compensé par la partie nationale de la consommation davantage orientée sur le renouvelable. Ces émissions, comme précisé plus haut, ne sont pas reprises au bilan luxembourgeois, même si ce sont bien les résidents qui les demandent.

38 À l'inverse, le Luxembourg se voit attribuer les émissions découlant de la vente des carburants sur son territoire.

39 S'il est utilisé comme carburant pour la navigation aérienne pour des vols intracommunautaires présentant un caractère purement commercial, selon les dispositions européennes et communes à l'UEBL.

40 Ce qui correspond à quelque 6% du volume total émis par la consommation en gaz naturel des ménages résidents.

6.2. La nouvelle taxe carbone

La loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques arrête la taxation maximum qui peut être appliquée aux différents produits énergétiques. En son nouvel article 4, la loi budgétaire introduira donc les taux maxima de l'accise additionnelle dite taxe CO₂ qui couvrent non seulement l'an 2021, mais aussi 2022 et 2023. La loi est accompagnée du règlement d'exécution ad hoc⁴¹ qui fixe pour sa part les taux applicables de la nouvelle taxe CO₂. Pour rappel, la loi budgétaire pour l'exercice 2020 avait adapté les limites maximales du droit d'accise autonome sur le gasoil ; l'objectif était déjà de se donner plus de flexibilité pour atteindre les objectifs environnementaux souscrits par le Luxembourg.

Le Gouvernement dit orienter le nouveau prix du carbone au Luxembourg en fonction de la valeur moyenne de la tarification dans les pays voisins. **Pour l'année 2021, le prix du carbone au Luxembourg sera d'« environ » 20 euros par tonne** ; il passera en 2022 à 25 euros par tonne de CO₂ et à 30 euros par tonne en 2023. **Contre toute attente et sans concertation, la taxe carbone sera intégralement neutralisée dans l'échelle mobile des salaires** (voir aussi par ailleurs sur cette question de la neutralisation).

Par rapport au prix des énergies hors taxes, **l'évolution en 2021 des accises applicables** destinées à lutter contre le changement climatique **est importante pour ce qui concerne les quatre produits prioritairement consommés par les ménages** : +15,6% sur le prix actuel du mazout de chauffage hors taxes, +11% sur le diesel, +10% sur l'essence et +10% du côté du gaz naturel.

Tableau 16 : Accises autonomes par produit :
hausse de tarif applicable en 2021 par rapport à 2020

(€ par L/kg/kWh)		autonome	contrib. sociale	contrib. climat./ taxe CO ₂		cent/L HTVA	ct/L TVAC
essence ss pb	10mg S	0	0	0,04422	L	4,422	5,174
gasoil carburant	10mg S	0	0	0,04942	L	4,942	5,782
gasoil combustible	fioul domestique	–	–	0,05355	L	5,355	6,105
gaz naturel combustible		0	–	0,004	kWh	0,4	0,432

GPL carburant		0	–	0,05999	kg	5,999	6,479
gasoil carburant profes.		0	–	0,04942	L	4,942	
GPL carburant profession.		–	–	0,05999	kg	5,999	
GPL combustible		0	–	0,05999	kg	5,999	
gaz naturel carburant		–	–	0,004	kWh	0,4	
pétrole lampant carburant		0	–	0,04851	L	4,851	
pétrole lampant carbur. pro.		0	–	0,04851	L	4,851	
pétrole lampant combustible		0	–	0,04851	L	4,851	
fioul lourd		0	–	0,06192	kg	6,192	

Note : montant TVAC considéré exclusivement dans l'optique du ménage

Pour le diesel, l'apparition d'une taxe carbone explicite représente hors TVA une hausse de 4,9 cents par litre, soit un supplément 5,8 cents le litre TTC⁴². TVA incluse, la hausse de l'accise sur l'essence en 2020 pèse 5,1 cents, celle sur le mazout de chauffage 6,1 cents et 0,43 cent le kilowattheure pour le gaz naturel.

41 Règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques.

42 Selon les auteurs du projet l'augmentation de 5 euros par tonne prévue en 2022 et 2023 équivaudra à environ 1,5 cent additionnel par litre de diesel. Ceci revient à dire une taxe carbone d'environ 6 cts par litre d'essence et 7 cts par litre de diesel/ fioul domestique en 2022 et environ 7 cts par litre d'essence et 8 cts par litre de diesel/fioul domestique en 2023.

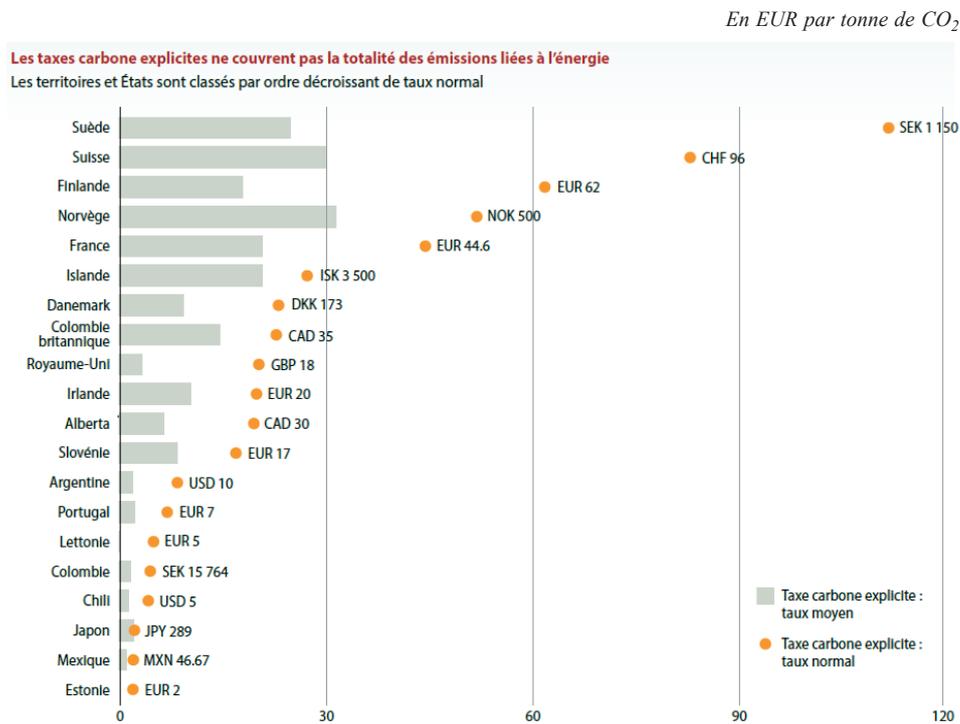
La formulation, dans le descriptif des principales orientations de la politique budgétaire, **d'une taxe carbone à « environ » 20 euros la tonne suscite un certain étonnement et une interrogation certaine quant au prix définitif du carbone en 2021. Si la hausse de l'accise paraît claire dans le règlement ad hoc, le prix du carbone arrêté l'est beaucoup moins, ce qui, dans le cas d'une taxe ou d'un prix à payer, paraît pour le moins curieux, voire heurter les principes d'une nécessaire sécurité juridique.**

Pour information, les équivalences énergétiques dépendent des coefficients utilisés. Si l'on prend des facteurs d'émissions fréquemment retenus, pour émettre une tonne de CO₂ il faut consommer l'équivalent de quelque 438 litres d'essence (soit 8,8 pleins pour un réservoir de 50 litres) ou 377 litres de diesel (7,5 pleins à 50 litres). Ceci représente une taxe CO₂ de 4,59 cents et 5,30 cents par litre d'essence ou de diesel. Comme le législateur annonce une hausse respectivement de 4,42 cents et 4,94 cents, de deux choses l'une : soit ce dernier utilise un facteur d'émissions plus généreux en vertu de produits plus performants que la moyenne, soit le prix du carbone n'est pas de 20 euros la tonne, mais plutôt fixé autour de 19,3 euros pour l'essence et de 18,7 euros pour le diesel. Dès lors, la question se pose aussi de savoir quels sont en définitive les taux fixés pour 2022 et 2023.

Par ailleurs, comme déjà souligné dans l'avis de la CSL sur le PNEC, **ce prix luxembourgeois du carbone paraît se trouver bien loin des niveaux évalués par des experts quant à l'effet incitatif de la fiscalité environnementale sur les comportements**, qui se situeraient davantage vers 100 euros la tonne en termes effectifs, **d'autant plus que**, comme le mentionne l'OCDE, **l'écart entre taux effectif et taux normal de taxation est relativement important dans les pays qui pratiquent déjà la taxe carbone**⁴³. L'OCDE ajoute que **la valeur de référence basse de 30 EUR la tonne de CO₂ « ne rend probablement pas compte du dommage climatique causé par une tonne de CO₂ et est insuffisante pour permettre d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris ».**

⁴³ « Si les taux moyens sont inférieurs aux taux normaux, c'est parce qu'une partie de l'assiette n'est pas fiscalisée, est exemptée ou fait l'objet d'un taux préférentiel. » L'OCDE avance diverses raisons, dont des quotas échangeables d'émissions à disposition des administrations où les émissions y assujetties échappent souvent à la taxe carbone explicite ; des émissions liées aux biocarburants et biocombustibles non soumis à la taxe carbone ; des combustibles fossiles pas nécessairement visés par une taxe carbone, comme le gaz naturel alors considéré comme le plus propre de ces combustibles ; des exonérations ou dégrèvements de la taxe carbone profitant aux consommateurs en vue de sauvegarder la compétitivité ou du fait de l'insuffisance de leur capacité financière. En moyenne, dans les 44 pays étudiés, le taux moyen de réel de la taxe carbone serait même quasiment nul.

Graphique 58 : Taux effectif des taxes carbone dans l'OCDE



Source : OCDE, Taxer la consommation d'énergie 2019⁴⁴

La structure des prix de ces quatre sources principales d'énergie pour les ménages prendra, toutes choses égales par ailleurs (au prix hors taxe du 31 octobre 2020), la forme suivante.

Tableau 17 : Diesel et essence avant et après la taxe carbone

Structure du prix du diesel				Structure du prix de l'essence			
€/L diesel	31/10/2020	01/01/2021	2020/2019	€/L ss plomb 95	31/10/2020	01/01/2021	2020/2019
Prix à la pompe TTC	0,914	0,972	6,3%	Prix à la pompe TTC	1,042	1,094	5,0%
– TVA (17%)	0,1328	0,14121		– TVA (17%)	0,1514	0,15892	
– cont. clim./taxe carb.	0,0350	0,0844	141,2%	– cont. clim./taxe carb.	0,0250	0,06922	176,9%
– contrib. sociale	0,0312	0,03120		– contrib. sociale	0,1382	0,1382	
– accise autonome	0,09049	0,09049		– accise autonome	0,0635	0,0635	
– accise commune	0,19831	0,19831		– accise commune	0,2454	0,2454	
= Prix hors taxes	0,4262	0,4262		= Prix hors taxes	0,4185	0,4185	
% carbone/accises	9,9%	20,9%		% carbone/accises	5,3%	13,4%	

La hausse du prix à la pompe du gazole sera de 6,3% au 1^{er} janvier 2021 par rapport au 31 octobre 2020, avec une contribution climatique qui croît de 141% pour constituer 21% du total des accises. Par comparaison, le diesel à la pompe coûte en Belgique 1,290 euro/L, en date du 31 octobre 2020.

⁴⁴ Taux applicables le 1^{er} juillet 2018. Les volumes d'émission de CO₂ sont calculés à partir des données sur la consommation d'énergie de 2016 tirées de l'AIE (2018, Statistiques et bilans énergétiques mondiaux de l'Agence internationale de l'énergie). Il est tenu compte des émissions dues à la combustion de biocarburants et biocombustibles. Taux convertis en EUR sur la base du cours des changes officiels établi par l'OCDE pour 2018.

Le prix à la pompe de l'essence sera 5% plus élevé au 1^{er} janvier 2021, avec une contribution climatique qui croît de 177% pour composer 13% du total des accises. Le prix à la pompe TTC du litre d'essence 95 en Belgique est 1,330 euro au 31.10.2020.

Tableau 18 : Mazout et gaz naturel avant et après la taxe carbone

Structure du prix du mazout				Structure du prix du gaz naturel			
€/L fioul chauffage	31/10/2020	01/01/2021	2020/2019	€/kWh gaz nat.	2020 (1 ^{er} semestre)	01/01/2021	2020/2019
				Prix TTC	0,382	0,443	16,0%
Prix TTC (≥ 1.500 L maz. 10ppmS)	0,382	0,443	16,0%	- TVA (8%)	0,003052	0,003372	
- TVA (14%)	0,0469	0,054		- dont. clim./taxe carb.	-	0,004	
- cont. clim./taxe carb.	-	0,05355		- accise autonome	0,00108	0,00108	
- accise autonome	0,01	0,010		- accise commune	0	0	
- accise commune	0	0		= Prix hors taxe	0,0371	0,037068	
= Prix hors taxes	0,3251	0,3251		% carbone/accises		78,7%	
% carbone/accises		84,3%					

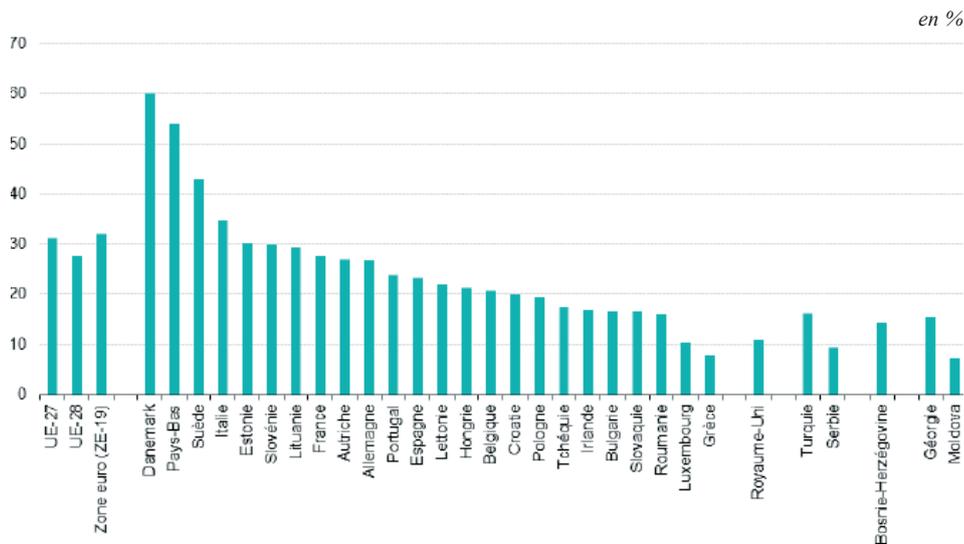
Note : pour le gaz, prix moyen TVAC au 1^{er} semestre recensé par Eurostat pour un client-type moyen D2, soit une consommation du ménage comprise entre 5.500 et 55.555 kWh par an.

Le mazout de chauffage TTC (livrable en grandes quantités) augmentera de 16% au 1^{er} janvier 2021, avec une contribution climatique représentant 84% du total des accises⁴⁵.

La consommation unitaire de gaz augmentera TTC de 10,5% au 1^{er} janvier 2021, avec une contribution climatique pesant 79% du total des accises.

Selon Eurostat, la part des taxes sur le gaz serait actuellement la seconde plus basse d'Europe.

Graphique 59 : Gaz – part des taxes et impôts payés par les ménages, deuxième semestre 2019



Remarque : les ménages de Chypre, de Malte et de Finlande ne consomment pas de gaz naturel.

Source : Eurostat (code des données en ligne: nrg_pc_202)

⁴⁵ En Belgique, au 31.10.2020, le gazole de chauffage (diesel application chauffage) se situe à 0,3978 euro/l TTC pour livraison à partir de 2.000 litres, mais à 0,4272 euro/l TTC pour un volume inférieur.

Notre Chambre regrette que les fiches d'évaluation qui accompagnent les projets restent muettes quant à l'impact concret de ces hausses de prix tout aussi tangibles à la fois sur la consommation des produits énergétiques, sur les recettes publiques en comparaison à une trajectoire sans taxe carbone ainsi que sur les objectifs climatiques. Ce silence pourrait-il être l'expression de l'inopérance de la nouvelle taxe carbone en matière climatique (étayée par le relatif dynamisme de la ligne budgétaire consacrée à l'achat d'émissions de gaz à effet de serre ; voir infra) ? Cache-t-il un manque de moyens aux fins de cette évaluation technique et comptable ?

Les échanges lors de la Commission des Finances et du Budget du 26 octobre 2020, tels que rapportés par la Chambre des députés elle-même dans son communiqué à la même date, semblent pourtant indiquer que ce genre d'analyse a été menée par le Gouvernement. Ce dernier ne semble donc pas souhaiter la rendre publique ; cette méthode est regrettable (voir aussi infra).

6.3. Les enjeux sociaux de la taxe CO₂

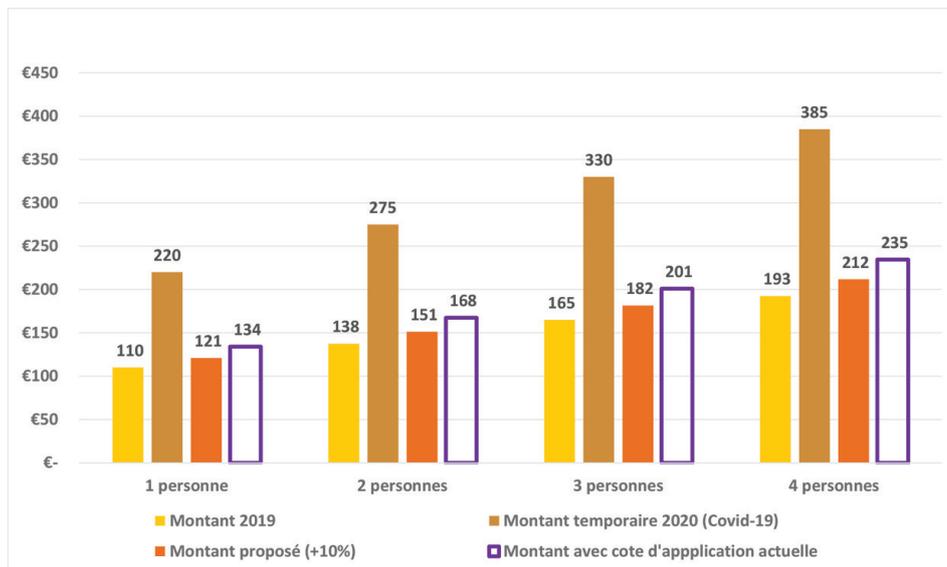
Le Gouvernement se dit conscient des effets sociaux délétères que peut produire l'introduction de la taxe carbone ; il ne chiffre toutefois rien précisément dans son projet de loi, voire ne chiffre rien du tout à ce sujet. Comme décrit ci-après, le Gouvernement présente toutefois un projet qui n'est pas à la hauteur de la mission de garantir l'équité sociale et qui de ce fait contrevient à un principe de base.

6.3.1. Les propositions d'équilibrage

C'est pourquoi, tant le Premier ministre, dans son discours sur l'état de la nation en date du 13 octobre 2020⁴⁶ que le ministre des Finances dans sa présentation du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2021, le 14 octobre 2020, ont **délibérément couplé l'entrée en vigueur de cette taxe sur le gaz carbonique avec une série de mesures de compensation sociale**. Le ministre des Finances a ainsi détaillé la volonté du Gouvernement d'investir dans la cohésion sociale

- par une **hausse permanente de 10% de l'allocation annuelle de vie chère (AVC)** à destination des résidents (jamais indexé depuis sa création en 2009) ;

Graphique 60 : Montant mensuel de l'AVC selon le type de ménage



Ces quatre types représentent 73% des ménages bénéficiaires de l'AVC complète et 68% de l'AVC complète et partielle confondues. L'AVC plafonne en outre à partir de 5 personnes.

46 « Premièrement, nous instaurons, parallèlement à la taxe de carbone, un crédit d'impôt pour salariés, pour indépendants et pour personnes retraitées à un montant de 96 euros par an ; et deuxièmement, nous augmentons durablement l'allocation à la vie chère de 10%. »

- par l'**augmentation du crédit d'impôt pour salarié, pensionné (et indépendant) de 96 euros**, en fonction de la progressivité leur inhérente introduite en 2017 ; le montant maximal actuel de 600 euros (non indexé à l'inflation) est ainsi fixé à 696 euros pour un revenu brut entre 11.266 euros et 40.000 euros ;

Graphique 61 : Comparaison de la distribution du CIS/P et du gain relatif dans l'échelle de revenus



Note : le CIP dispose également d'une tranche allant de 300 à 935 euros pour un montant crédité de 300 euros avant la réforme et de 396 euros après la réforme proposé dans le projet de budget sous avis

- par la gratuité des transports publics (qui, pour sa part, ne vit pas son impact sur l'inflation neutralisé⁴⁷ – voir par ailleurs) ;
- par la prolongation jusqu'au 31 décembre 2021 des subventions à l'épargne d'énergie (prime house) ;
- par un taux de TVA réduit à 3% applicable pour les bâtiments à rénover âgés de 10 ans et plus (au lieu de 20 ans précédemment) ;
- de même que par le soutien fiscal à l'installation de panneaux photovoltaïques.

Néanmoins, introduit par la loi budgétaire en faveur des propriétaires-bailleurs, **le taux d'amortissement de 6% des rénovations de bâtiment en vue d'améliorer l'efficacité énergétique de ceux-ci n'est pas prévu pour les résidences principales** et, par conséquent, pas non plus pour l'ensemble des propriétaires ; il reste réservé, à l'instar du **taux d'amortissement général, aux investisseurs financiers**⁴⁸.

En outre, il appert que les trois dernières mesures de compensation ne sont pas nécessairement neuves et qu'elles impliquent à la fois la capacité d'investir sur fonds propres ou empruntés ainsi que, le cas échéant, l'imposabilité des revenus personnels.

La CSL rappelle aussi que, le CIS/P n'étant pas automatiquement indexé, la majoration annoncée n'est, en termes réels, que de 71 euros, 25 euros étant dédiés à la revalorisation du crédit d'impôt.

Par ailleurs, l'augmentation de 10% de l'allocation de vie chère ne peut pas être considérée comme compensation comme cette augmentation est inférieure à l'évolution de l'IPCN depuis la création de l'AVC en 2009. Et il s'agit même d'une diminution du montant applicable en 2020

⁴⁷ Il fut, selon le Statec, de 0,35 point de pourcentage, soit à peine 0,15 point inférieur à l'effet de la prochaine hausse de la taxe carbone (voir aussi par ailleurs).

⁴⁸ D'un point de vue de la comptabilité nationale, l'achat d'un logement par les ménages constitue pourtant le pendant de la formation brute de capital fixe des Administrations publiques ou des entreprises et représente l'investissement de ce secteur.

(doublé en 2020 en raison de la crise sanitaire qui n'aura probablement pas fini au 1^{er} janvier 2021...). Ce procédé est regrettable.

6.3.2. *Éléments statistiques autour de ces enjeux sociaux*

La CSL a attiré l'attention à de multiples reprises sur les effets pernicieux probables que provoquera la hausse administrée du prix des produits énergétiques consommés par les ménages.

Les quelques éléments statistiques suivants étayent cet avis.

Selon les dernières données disponibles auprès d'Eurostat (2018), la consommation finale d'énergie par les ménages pour les bâtiments résidentiels est destinée au chauffage des locaux pour 79%, aux appareils électriques ainsi qu'à l'éclairage pour 11%, à chauffer l'eau pour 8% et à la cuisson pour 3%⁴⁹. Par type d'énergie et d'usage, la consommation finale des ménages se décompose actuellement comme suit, avec le chauffage dominant l'usage des différentes énergies.

Tableau 19 : Répartition de la consommation finale des ménages par type d'énergie et usage

	<i>chauffage</i>	<i>eau</i>	<i>cuisson</i>	<i>appar. élec. + éclairage</i>	<i>refroidissement</i>
gaz naturel	88,4%	8,8%	2,8%		
produits pétroliers	91,9%	8,0%	0,2%		
renouvelables et biocarburants*	89,1%	10,9%	–		
électricité	20,6%	1,9%	7,2%	68,4%	1,8%

* Le solaire thermique est dédié à 100% au chauffage de l'eau

Source : Eurostat ; calculs : CSL

On notera que, si les produits pétroliers sont utilisés essentiellement au chauffage des locaux à l'instar du gaz naturel (92% et 88%), les premiers ne représentent cependant que 29% du total de la consommation des ménages à destination des bâtiments contre 49% pour le gaz (et respectivement 16% et 6% pour l'électricité et pour les autres énergies – dites renouvelables).

Du côté de la mobilité des ménages, le transport individuel est prépondérant et, avec lui, le diesel qui domine 84% des ventes de carburants contre, 16% pour l'essence (le GPL étant ultramarginal) ; ces données dépassent toutefois le champ des seuls ménages. Or, les données du Statec confirment la domination en 2020 des véhicules au diesel (56%) dans le parc des voitures particulières et à usage mixte (contre 42% pour les véhicules à essence).

Des données de l'enquête sur le budget des ménages (2017) synthétisées dans les Regards 16 et 17/2019 du Statec, dont est librement tiré le reste de cette section (sauf autrement indiqué), on comprend mieux la composition sociale de la consommation des produits énergétiques.

Chauffage :

d'après le Statec, on n'observerait pas de lien entre le niveau de vie des ménages et le recours systématique au mazout. Si 26% des ménages chauffent encore leur logement au mazout pour 64% au gaz⁵⁰ (et 5% à l'électricité), le fait que la commune soit reliée au gaz joue naturellement sur le pourcentage des ménages y recourant et donc sur la présence du mazout : 69% de chauffage au mazout dans les communes partiellement reliées au gaz naturel pour 17% dans les communes totalement couvertes et 77% dans les communes non raccordées.

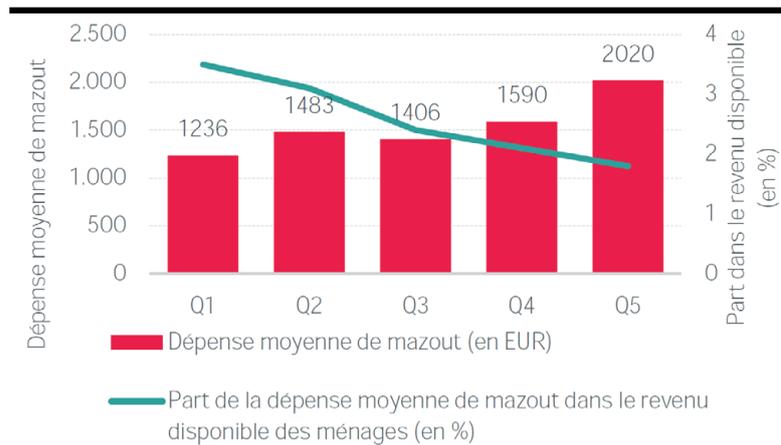
Un ménage qui chauffe son logement au mazout dépense en moyenne 1.545 euros par an (2,4% du revenu moyen).

49 Valeurs arrondies. Le refroidissement des locaux capte 0,3% de la consommation d'énergie.

50 Le mazout perd du terrain, avec seulement 8% des nouveaux logements après 2011 équipés de chauffage au mazout, contre 25% entre 1996 et 2010.

Toutefois, comme toujours, derrière cette moyenne se cache une diversité de situations entre les ménages, des 20% les plus modestes (Q1) aux 20% les plus aisés (Q5⁵¹) : pour le chauffage au mazout Q1 dépense actuellement 1.200 euros et Q5 plus de 2.000 euros par an. Cette différence en termes absolus s'explique en partie par l'augmentation des surfaces moyennes : 95 m² pour les moins aisés à 167 m² pour Q5.

Graphique 62 : Le mazout est une charge plus lourde pour les ménages les moins aisés



Source : STATEC, EBM 2016-2018.

Champ : ménages résidents qui chauffent leur logement principalement au mazout.

En revanche, parmi les ménages qui chauffent leur logement au mazout, les dépenses relatives baissent avec le niveau de vie, ce qui est également le schéma pour l'ensemble des produits pétroliers dont la part dans le revenu disponible baisse progressivement de 3,7% pour Q1, à 3,5% (Q2), 2,9% (Q3), 2,6% (Q4) et enfin à 1,6% pour Q5.

Selon des données plus anciennes du Statec⁵², on sait aussi que le tout premier décile de revenus (D1) consacre au fuel domestique 4,3 fois plus de sa dépense de consommation que l'échelon le plus haut (D10) et 2,1 fois plus que la moyenne. Pour ce qui concerne les dépenses consacrées au gaz de ville, les rapports entre D10 et D1 ainsi qu'entre la moyenne et D1 vont respectivement de 1 à 2,3 et 1 à 1,7.

Carburants :

en moyenne, 14% des ménages résidents (et 25% en Ville) n'ont pas du tout de véhicule personnel (dont 27% pour des raisons financières – et jusqu'à 45% dans le premier quintile)⁵³. 45% des ménages n'ont qu'une voiture alors que 41% en possèdent au moins deux.

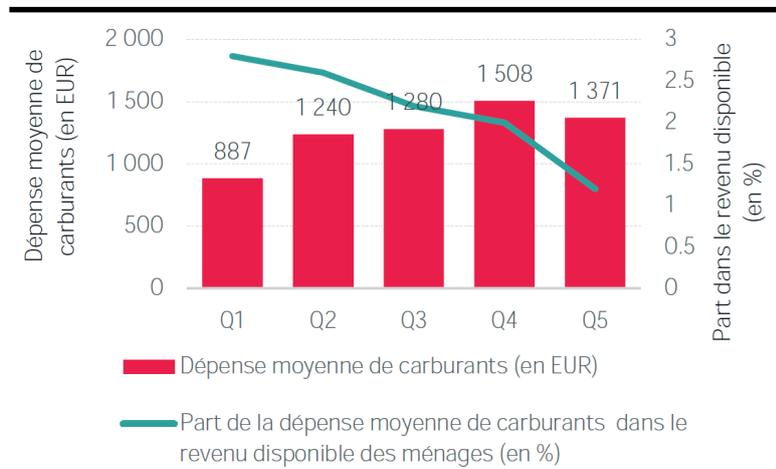
Sur la question de la mobilité, il échet de constater à l'aide des données du Statec que c'est bien parmi les classes moyennes inférieures, moyennes et moyennes hautes de revenus que se fera sentir la nouvelle taxe carbone. Si Q1 consacre près 3% du revenu disponible aux carburants, Q2, Q3 et Q4 sont toujours au-dessus de 2% alors que Q5 tombe pratiquement à 1%. L'inverse est vrai en termes absolus.

51 Soit le premier et le deuxième déciles (10%) réunis.

52 Regards 17/2010 du Statec.

53 La fourchette des ménages sans véhicule par quintile va de 36% pour le premier quintile (soit D1 + D2), jusqu'à 5% pour Q4 et Q5 (soit D9 + D10) en passant par 12% pour Q3 et Q2.

Graphique 63 : Les carburants pèsent plus lourd dans le revenu des ménages modestes

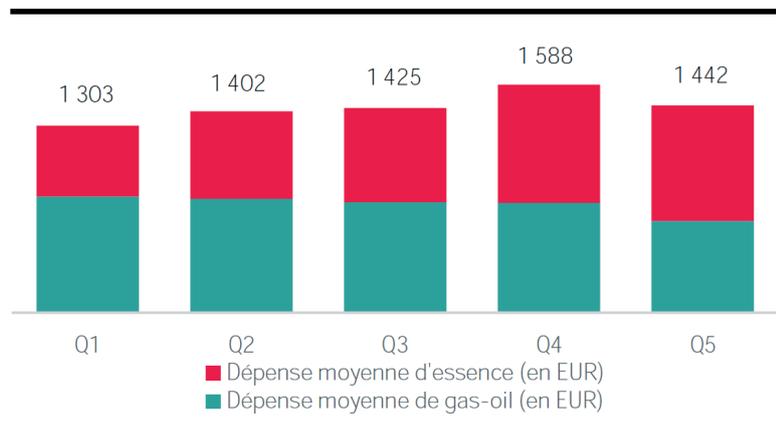


Source : STATEC, EBM 2016-2018.
 Champ : ensemble des ménages résidents

Le paysage se nivelle quelque peu si l'on considère les seuls ménages avec voiture, tout en respectant la logique précédente de dépenses en carburant s'accroissant avec le niveau de vie. La part du diesel y décroît aussi en même temps que le revenu augmente⁵⁴.

Si la dépense moyenne en carburant est de 1.260 euros sur l'ensemble de la population, elle s'élève en réalité à 1.440 euros pour les ménages qui disposent au moins d'un véhicule, dont 750 euros pour le diesel et 690 euros pour l'essence⁵⁵.

Graphique 64 : Les dépenses en carburant augmentent avec le revenu sauf pour les plus aisés



Source : STATEC, EBM 2016-2018.
 Champ : ménages résidents possédant au moins une voiture

54 Selon le Statec, le recours plus fréquent à la voiture de fonction (avec des frais de carburants, tout ou partie, couverts par l'employeur) et une tendance à vivre davantage dans le canton de Luxembourg expliqueraient la plus faible dépense de Q5.

55 La baisse en 2020 des prix à la pompe des produits pétroliers par rapport aux années de référence ici considérées permet à ces ménages de consommer la même quantité de carburants pour quelques dizaines d'euros en moins.

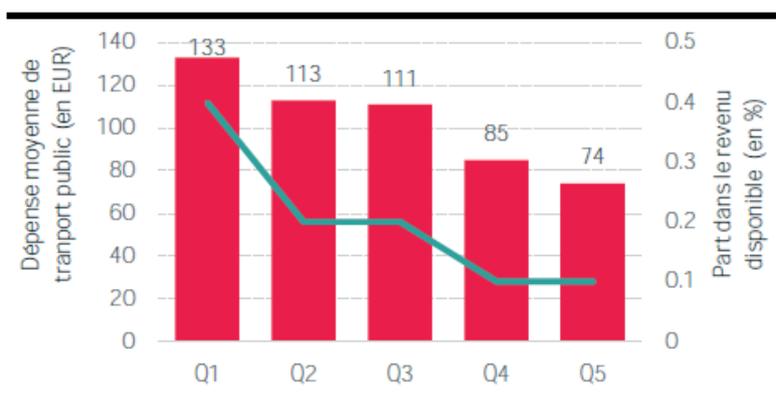
Force est aussi de constater qu'en matière de consommation énergétique, la composition des ménages ou la distance entre domicile et lieu de travail, la faible densité des transports publics selon la région de résidence sont des facteurs aggravants.

La présence d'au moins une automobile chez 95% des ménages avec enfants (contre 81% des ménages sans enfants) implique que les premiers dépensent en moyenne 355 euros supplémentaires par an (1.650 euros, 7,9% de leur revenu) par rapport aux ménages sans enfant (1.295 euros, soit 3,4% du revenu). Couplé à cela, la dépense de carburant sera d'autant plus grande que l'on possède une voiture et que l'on vit dans des cantons périphériques éloignés de la Ville (690 euros additionnels à Wiltz par rapport à la Ville, soit 2,7% contre 1,3% du revenu).

Transports publics :

le Statec indique que les ménages plus modestes recourent plus fréquemment au transport public, devenus par ailleurs largement gratuits depuis mars 2020. Les données du Statec qui suivent restent toutefois précieuses pour évaluer le recours aux transports publics⁵⁶.

Graphique 65 : Un usage plus intense des transports publics par les ménages les moins aisés



Source : STATEC, EBM 2016-2018.

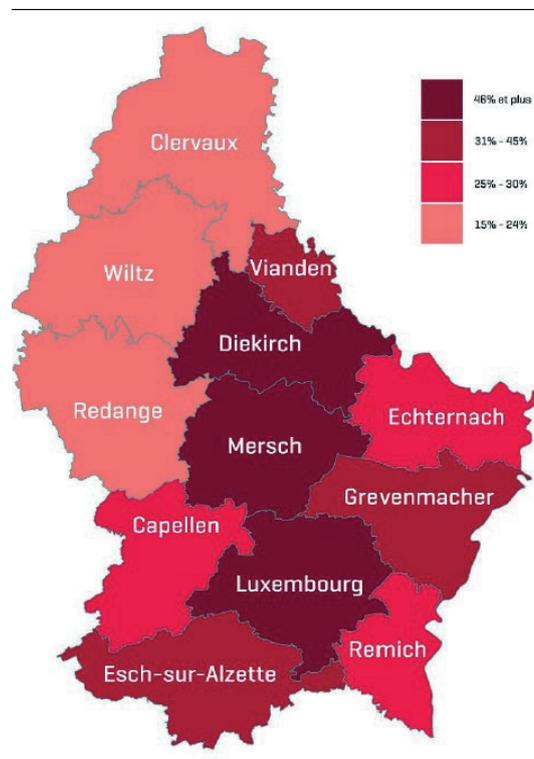
Champ : ensemble des ménages résidents

Cette analyse était confortée la part décroissante des ménages qui n'encouraient aucunes dépenses pour le transport individuel, mais uniquement des dépenses de transport public allant de 17% en Q1, et baissant progressivement à 7% (Q2), 5% (Q3), 4% (Q4) et enfin à 2% (Q5).

On recourt toutefois moins aux transports en commun dans les cantons périphériques que centraux (25% en moyenne contre 45% en Ville), entre autres, sans doute du fait d'une diffusion moindre de l'offre.

⁵⁶ À ce propos, il serait utile de vérifier à l'avenir si la gratuité (partielle) des transports publics a conduit à une modification de la structure sociale de consommation de ces services.

Graphique 66 : La part des ménages ayant des dépenses de transport public est la plus élevée dans les cantons de Diekirch, Mersch et Luxembourg



Source : STATEC, EBM 2016-2018.

Champ : ensemble des ménages résidents

Accises et transports publics gratuits :

comme indiqué plus haut, par anticipation à l'introduction définitive de la taxe carbone, les accises sur le diesel (+2 centimes d'euro le litre) et sur l'essence (+1 centime d'euro par litre) avaient déjà été relevées une première fois le 1^{er} mai 2019 ; cette mesure a touché 86% des ménages qui recourent soit au seul transport individuel, soit à ce dernier ainsi qu'au transport collectif.

Nous venons de voir que cette hausse de l'accise autonome et de la contribution « changement climatique » aura affecté davantage les ménages les plus modestes, mais aussi les classes moyennes, qui, lorsqu'elles se déplacent en transport individuel, consomment en outre davantage de diesel plus lourdement taxé.

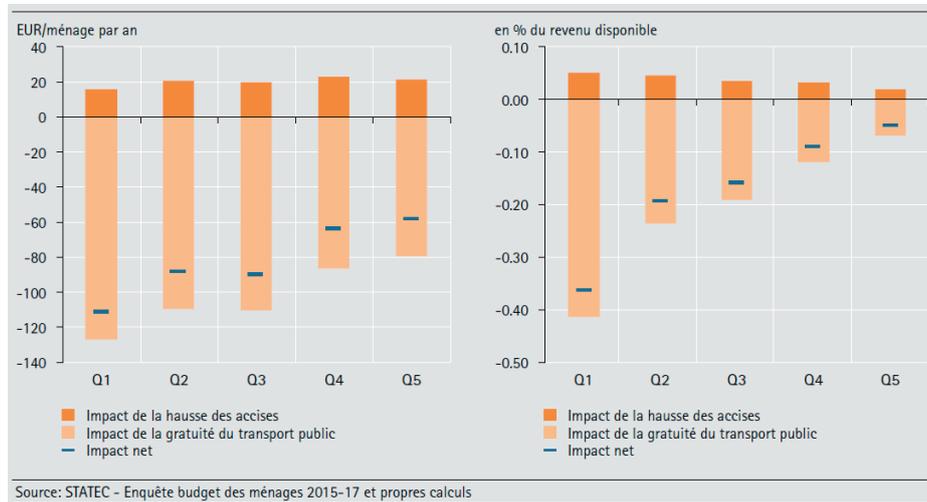
Selon le Statec (Regards 17/2019), cette opération a engendré un surcoût de 20 euros en moyenne par ménage, qui s'étale, en moyenne, de 16 euros au premier quintile à au moins 22 euros pour les autres classes de ménages. Cette composition résulte en une perte proportionnelle au revenu plus forte en bas qu'en haut de l'échelle de revenus, bien que marginale à tous les échelons.

Le Statec a toutefois évalué l'effet pécuniaire de la gratuité des transports depuis le 1^{er} mars 2020, lequel s'élève en moyenne à 100 euros par ménage parmi les 35% concernés par le transport public⁵⁷. Les ménages plus modestes recourant davantage aux transports publics, le gain absolu tiré de la gratuité du transport collectif est supérieur à celui que les ménages plus aisés obtiennent, et ce également en termes relatifs. Par conséquent, le ménage moyen du premier quintile s'épargne 133 euros, pour 113 euros en Q2, 111 euros en Q3, 85 euros en Q4 et 74 euros en Q5. Au final, il se dessine de ces deux mesures combinées une certaine redistributivité grâce à la gratuité des transports publics, l'éco-

⁵⁷ 56% des ménages ne voyagent que par transport individuel et 7% n'utilisent de transports ni collectifs ni individuels.

nomie (nette) étant dégressive avec le revenu mais toujours positive : le ménage moyen plus modeste tire un bénéfice plus important (relativement, 8 fois plus élevé) que le ménage moyen plus aisé.

Graphique 67 : Au total, les mesures prises dans le domaine des transports soulagent les dépenses des ménages, et davantage celles des moins aisés



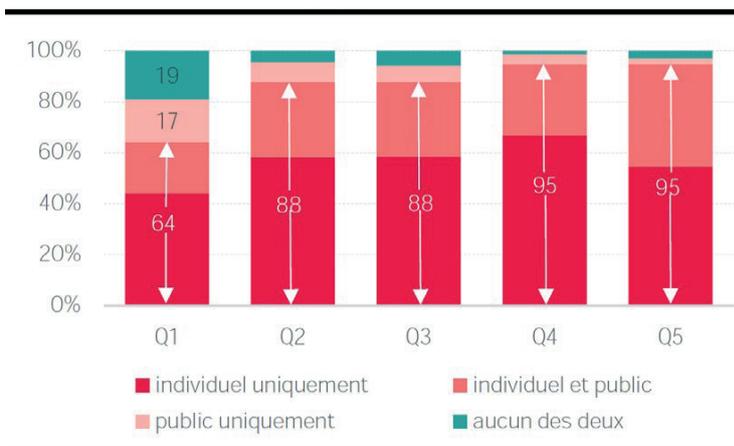
Sources : STATEC, Note de conjoncture 1/2019

Toujours selon le Statec, ce gain net pour le ménage moyen de 80 euros pourrait encore résister à cinq hausses d'accises de même ampleur qu'en mai 2019, avant que l'effet de la gratuité du transport public ne soit annulé définitivement.

Tout le raisonnement des développements précédents repose sur un résultat moyen ou sur le ménage moyen par quintile de revenus. Toutefois, ces résultats contiennent certaines limites que le Statec souligne lui-même, notamment que ces résultats varieront en fonction des caractéristiques et des habitudes des ménages comme

- la composition du ménage : ceux avec enfants dépensent par tête 7,9% de leurs revenus en carburants contre 3,4% pour les ménages sans enfants ;
- la possession d'un véhicule personnel : les ménages les moins aisés utilisent plus souvent les transports publics (17% en Q1, 7% en Q2 contre 2% en Q5). Seuls 64% des ménages plus modestes utilisent une voiture personnelle contre 95% parmi les plus aisés ; les dépenses de carburants des premiers sont plus faibles lorsqu'ils disposent d'une voiture, mais consomment davantage de diesel plus fortement impacté par les hausses d'accises en question (61% des dépenses de carburants en Q1 contre 44% en Q5). Le Statec souligne que cet effet de composition entraîne que l'impact de la hausse des accises est similaire dans toute la distribution des revenus, quand bien même les plus démunis affichent une moindre dépense en carburants ;

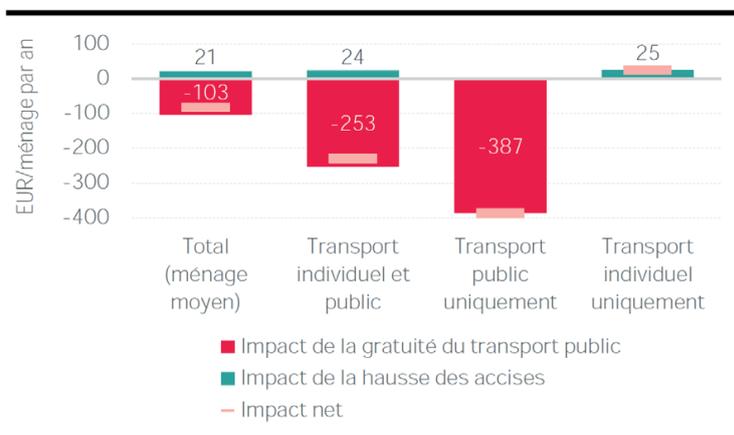
Graphique 68 : Presque tous les ménages les plus aisés utilisent une voiture personnelle contre uniquement 64% des ménages les plus démunis



Source : STATEC, EBM 2016-2018.

- le modal split du consommateur : les ménages qui pratiquent les deux modes de transports bénéficient, en moyenne, plus de la gratuité (230 euros – par rapport au gain moyen de 100 euros) et ceux qui ne voyagent qu’en transport en commun davantage encore (390 euros) ;

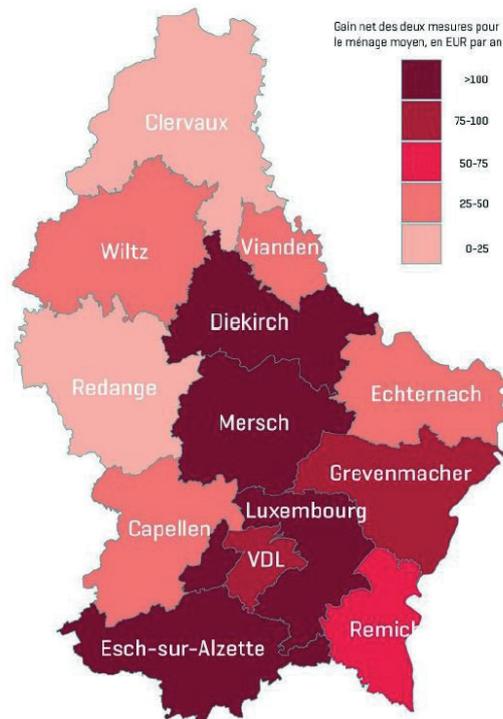
Graphique 69 : L’impact diffère fortement selon le recours aux différents moyens de transport



Source : STATEC, EBM 2016-2018.

- le lieu de résidence : un ménage sur trois en périphérie des cantons centraux déjà mentionnés pratiquent les transports en commun contre un sur deux en Ville. L’économie est donc moins grande pour les premiers (qui dépendent davantage en carburants) que le gain retiré par les seconds (qui en consomment moins) ;

Graphique 70 : Un gain moins prononcé pour les cantons plus éloignés du centre



Source : STATEC, EBM 2016-2018.

- la distance avec le lieu de travail ou la contrainte d'un travail posté ;
- etc.

Il n'est guère possible au Statec de croiser ces variables et de mener une analyse multidimensionnelle sans perdre en représentativité statistique.

Néanmoins, la CSL estime permis d'avancer l'hypothèse que les ménages qui seront les plus affectés par la nouvelle taxe carbone pourraient bien être au croisement de toutes ces caractéristiques : vivre davantage en périphérie, ne pas recourir aussi facilement aux transports publics gratuits que dans l'axe centrale du pays, avoir des enfants, rouler en diesel et se chauffer au mazout.

Si ceux-ci peuvent, certes, se situer sous le seuil de risque de pauvreté parmi les 20% des ménages pauvres, il faut se prémunir de toute conclusion hâtive : les ménages des classes modestes, moyennes (voire moyennes supérieures) pourraient être tout autant atteints.

6.3.3. *Éléments budgétaires autour de ces dispositifs de compensation*

Le texte du projet de loi est par ailleurs plus nuancé que les propos des ministres respectifs qui se sont exprimés face à la Chambre des députés.

En effet, seule la hausse de la dotation au Fonds national de solidarité est augmentée en 2021 de 9,2% par rapport au crédit de 2019 et de 12,8% par rapport au budget voté 2020 (-12% par rapport à la dépense effective de 2020) ; aucune allusion à la hausse même de l'allocation de vie chère à destination des ménages à revenu modeste n'est toutefois faite dans le projet de loi budgétaire.

La CSL en conclut que le projet de révision du règlement du Gouvernement en conseil relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère est sans doute pendant, mais qu'il se trouve en dehors de la procédure budgétaire.

Tableau 20 : Crédit non limitatif alloué à l'allocation de vie chère en faveur des ménages à revenu modeste

	2019	2020	2021	2021/2019	2021/2020
Euros					
AVC	36.266.367	45.000.000	39.593.900	9,2%	-12,0%
Budget voté 2020		35.098.700			12,8%

Selon les estimations de la CSL, le surcoût du crédit d'impôt pourrait tourner autour de 52 millions, en addition aux quelque 230 millions déjà versés précédemment. En théorie, le gros de la taxe carbone (59,5%) pourrait ainsi couvrir ce volet des mesures compensatoires, de même que celui de l'AVC.

Si l'on peut déduire du projet de budget que 40,5% des recettes générées par la nouvelle taxe carbone (64,6 millions) abonderont finalement le Fonds spécial ad hoc « climat et énergie » (contre un ratio à 50/50 initialement prévu), il est impossible de tracer ce qu'il advient du solde de 59,5% (94,8 millions) généré par la taxe carbone. Ce dernier n'est budgété ni comme ligne ordinaire ni comme dépense fiscale (au volume 2).

Tableau 21 : Recettes budgétaires liées aux « accises climatiques »

Euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produit de la contribution changement climatique	57.478.357	56.045.316	58.071.268	62.410.330	79.723.695	62.400.000	-	-	-	-
Produit de la contribution taxe CO ₂							159.391.200	181.792.000	202.980.000	222.624.000
Différence par rapport à la prévision	-7,3%	1,7%	2,7%	8,1%	-6,2%	-29,5%				
Versement au Fonds climat énergie	57.478.357	56.045.316	58.071.268	62.410.330	85.000.000	62.400.000	64.600.000	64.050.000	63.250.000	62.200.000
% des recettes taxe CO ₂							40,5%	35,2%	31,2%	27,9%
% des recettes du Fonds						64,5%	61,9%	61,5%	61,0%	60,4%

En 2020, la contribution climatique (3,5 €/l pour le diesel et 2,5 €/l pour l'essence) représentait 64,5% des recettes du Fonds. De 2021 à 2024, la part de la taxe carbone attribuée au Fonds constituerait autour de 60% des recettes totales du Fonds.

En revanche, le pourcentage du rendement de la taxe carbone versée au Fonds semblerait se réduire au fil des années (de 40% à 28%) alors que le produit de ladite taxe continuerait à progresser (+39,7%). Ceci signifie-t-il que davantage de moyens, jusqu'à 72% de la taxe carbone en 2024, seront consacrés à la compensation sociale ? La CSL est dans l'incapacité de répondre à cette question.

Selon le ministre des Finances, après que les dispositifs compensatoires auront été financés pour soutenir les ménages les moins aisés, le surplus de rendement généré par l'augmentation des taxes sur l'énergie sera utilisé pour investir dans la transition écologique. La présentation à la commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés en date du 30 octobre par les ministres de l'Environnement et de l'Énergie laisse entendre que, en réalité, un comité interministériel devra décider

régulièrement de la gestion et de la redistribution des ressources générées par la taxe CO₂ selon l'évolution de la situation.

Les dépenses dédiées à la transition se feront au bénéfice de la recherche et du développement, du financement de technologies moins énergivores (électromobilité, panneaux photovoltaïques, etc.) ainsi que de l'ensemble des autres dépenses du Fonds spécial, dont l'achat de crédits d'émissions de gaz à effet de serre. Les dépenses totales du Fonds auront progressé de 143% entre 2019 et 2021 (150 millions), et elles seront encore multipliées par 1,5 d'ici 2024⁵⁸. Cette accélération des dépenses ne sera toutefois pas compensée par une alimentation accrue du Fonds, mais financée par ses avoirs qui s'élèvent à 700 millions en 2020 et passeront à 357 millions en 2024.

L'achat d'émissions (volet climatique du Fonds) est prévu à hauteur de 0,7% en 2020 et 2021, mais de 9% des dépenses du Fonds en 2024. Pour ce qui concerne le volet, après le soutien aux voitures électriques (+590%), ce poste représente la seconde plus forte progression relative entre 2019 et 2021 (+560%) ainsi que la plus spectaculaire entre 2021 et 2024 (+1.900%).

La dichotomie qui est introduite entre la subvention de l'investissement dans les technologies par le biais du Fonds et l'allocation de revenus supplémentaires aux plus nécessiteux fait craindre le risque de maintenir ces derniers captifs de technologies non conformes.

Alors que le système de compensation pourrait être vite dépassé par l'ajustement du prix du carbone à moyen terme, celui-ci ne permet guère à ses bénéficiaires d'investir dans une transition technologique, puisqu'il vise à annuler le surcoût des produits visés. En revanche, les subventions versées au titre du Fonds « climat et énergie » en faveur de solutions climatiques pourraient ne profiter qu'aux ménages à la surface financière suffisante pour mener à bien la rénovation de leur logement et procéder à l'installation de technologies adaptées à la transition écologique. Par ce biais, cette catégorie de ménages se verrait ainsi attribuer la partie de la taxe carbone qu'elle ne s'est pas vu redistribuer préalablement.

Cette opacité budgétaire ainsi que ce risque latent, pour ne pas dire cette quasi-réalité d'un régime d'aides dont profiteront en première ligne les ménages aisés, décrits supra, confortent la CSL dans sa doléance de voir l'intégralité des recettes en provenance de la taxe carbone redistribuée aux ménages les plus touchés par la fiscalité environnementale (ceux en risque de pauvreté, les ménages modestes ainsi que de classe moyenne) à travers ces mesures de compensation.

Pour contrecarrer les effets à moyen terme des ajustements du prix du carbone, la CSL propose en outre de lier automatiquement le système de compensation sociale aux augmentations futures de la taxe CO₂ ; sans cet automatisme, le mécanisme social échafaudé par le Gouvernement (dont on rappellera ici que ni l'un ni l'autre des instruments ne sont réglés par le présent projet de loi) pour rendre la taxe carbone « juste » sera pour le moins enrayé, si pas rendu complètement inopérant.

Enfin la CSL s'interroge sur la progression fulgurante des fonds dédiés à l'achat d'émissions (sur le volet climatique) qui passe de 152.000 euros en 2019 à 1 million en 2020 et 2021 et puis, brusquement, à 20 millions d'euros en 2024. Sur le volet énergie, les mécanismes de compensation sont financés par ligne budgétaire de quelque 50 millions.

6.4. Effets concrets sur les ménages de la hausse des accises sur les produits énergétiques

On apprend du communiqué de la Chambre des députés du 30 octobre 2020 déjà mentionné que la présentation des ministres de l'Environnement et de l'Énergie contenait une part importante consacrée aux effets sociaux de la taxe carbone et du système de compensation instauré.

À nouveau, la CSL se doit de constater que, les honorables députés étant de bon droit informés plus précisément de tenants et aboutissants de cette nouveauté fiscale, l'opinion publique, les observateurs et les acteurs de la chose publique sont tenus à distance de ces informations. Notre Chambre juge ce parti pris hautement regrettable. Comment concevoir qu'un projet d'une telle ambition, marquant un changement complet de paradigme, qui se trouve à l'intersection de politiques majeures de ce siècle et qui exercera un effet durable sur les ménages ne soit pas étayé

⁵⁸ De manière globale, selon les ministres de l'Environnement et de l'Énergie, les dépenses liées au PNEC passeront de 1,07 milliard à 1,26 milliard d'euros entre 2020 et 2024.

par des données publiques permettant d'appréhender l'impact concret des dispositions mises en œuvre ?

6.4.1. Dépenses supplémentaires des ménages

Ainsi, selon les informations sommaires relayées par la Chambre des députés, le Gouvernement table sur une pression de la taxe carbone qui augmenterait avec les revenus, alors que la compensation monétaire serait dégressive avec les revenus.

Selon les ministres entendus par la commission des Finances et du Budget, du fait de la hausse de l'accise climatique, les revenus les plus bas de l'échelle subiraient une dépense supplémentaire au titre des produits énergétiques de moins de 150 euros par an, pendant que les revenus les plus hauts déboursaient plus de 200 euros additionnels en un an. Inversement, « *le crédit d'impôt reversé devrait se situer à près de 150 euros par an pour les revenus les plus faibles, et à moins de 50 euros par an pour les revenus les plus élevés.* »

Notre Chambre se trouve dans l'impossibilité de vérifier ces dires ou d'interpréter la composition du crédit d'impôt « de près de 150 euros » qui annulerait ainsi le prélèvement supplémentaire sur l'énergie consommée pour les bas revenus.

La CSL est donc contrainte de vérifier les effets de la taxe carbone en pratiquant des extrapolations sur la base de données parcellaires qu'elle a pu glaner dans diverses publications statistiques, dont la plupart ont déjà été citées.

En moyenne, notre Chambre en déduit les conséquences suivantes en matière de dépenses de consommation des ménages par rapport à 2020 : la consommation annuelle de diesel reviendra à 43 euros plus cher en 2021, l'achat d'essence à 31 euros additionnels, le remplissage de la cuve à mazout à 172 euros supplémentaires et l'alimentation en gaz naturel à 132 euros complémentaires⁵⁹.

Tableau 22 : Effet moyen de la taxe carbone sur les dépenses des ménages

		Prix unitaire TTC		Prix TTC consommation annuelle		
		31/10/2020	01/01/2021	2020	2021	Supplément TVAC
Moyenne	Diesel	0,914	0,972	682	725	43,1
	Essence	1,042	1,094	621	652	30,9
	Mazout	0,382	0,443	1.072	1.243	171,5
	Gaz1	0,0412	0,04552	1.259	1.391	132,0
	Gaz2	–	–	1.613	1.782	169,1

Note : pour Gaz2, il s'agit du prix de la consommation moyenne calculées des données de l'ILR par rapport à la moyenne annoncée par lui-même (Gaz1). Pour les deux, le prix de base est le prix moyen du 1^{er} semestre 2020.

Source : Statec, Eurostat, ILR et ministère de l'Économie ; calculs : CSL

Avec ces mêmes données, on peut observer plus finement l'impact possible de la taxe CO₂ selon différents profils de ménages, et en ordre de grandeur. Le tableau suivant synthétise le coût additionnel moyen qu'entraîne la taxe carbone sur divers produits énergétiques (déjà mentionné dans le tableau précédent) ainsi que pour différentes catégories de ménages moyens repartis en fonction du quintile de revenus auquel ils appartiennent (quintile 1 à 5, soit des 20% des ménages les moins aisés aux 20% les plus aisés), du canton de résidence ou de la composition de famille.

⁵⁹ Il convient de noter que la comparaison se fait par rapport à un prix au 31.10.2020. Si le diesel y est à 0,914 le litre, le prix moyen de 2020 est actuellement de quelque 0,975/L. Le surcoût sera donc moindre en 2021, toutes choses égales par ailleurs. Idem pour l'essence avec 1,042 euros à la pompe contre environ 1,080 euros en moyenne.

Tableau 23 : Surcoût annuel en euros (2021/2020)
de la taxe carbone par profil de ménages

Moyenne	Diesel	43,1	Q4	Diesel	45,7
	Essence	30,9		Essence	35,5
	Mazout	171,5		Mazout	176,5
	Gaz1	132,0	Q5	Diesel	36,5
	Gaz2	169,1		Essence	36,1
Q1	Diesel	45,7	Canton Wiltz	Mazout	224,2
	Essence	22,7		Diesel	51,6
	Mazout	137,2		Essence	34,8
Q2	Diesel	45,7	Lxbg-Ville	Diesel	24,9
	Essence	27,1		Essence	24,7
	Mazout	164,6	Enfants	Diesel	50,8
Q3	Diesel	45,7		Sans enfants	Essence
	Essence	40,9	Diesel		41,6
	Mazout	156,0	Essence		25,6

Note : pour Gaz2, il s'agit du prix de la consommation moyenne calculées des données de l'ILR par rapport à la moyenne annoncée par lui-même (Gaz1). Pour les deux, le prix de base est le prix moyen du 1^{er} semestre 2020. Pour les quintiles⁶⁰, les volumes sont déduits des dépenses annoncées par le Statec. Pour les cantons et ménages avec enfants, la consommation pour Wiltz reposant sur la proportion moyenne de diesel dans la dépense en carburants pour l'ensemble des quintiles et sur la base de Q5 pour le canton de la Ville. Idem que Wiltz pour les ménages avec enfants et proportion de diesel de Q3 pour les ménages sans enfants.

Si, comme souligné précédemment, la consommation électrique des ménages est soumise à une taxe (autonome) relevant de la législation relative aux droits d'accise, elle n'est toutefois point couverte par le champ de la nouvelle écotaxe carbone.

Cette écotaxe représente un incitant supplémentaire pour détourner les consommateurs des énergies les plus polluantes et les conduire vers les énergies les moins nocives, voire renouvelables, à un rythme de croisière fixé par le PNEC qui a défini les objectifs de transition énergétique à l'horizon 2040. La stratégie actuelle du Gouvernement fait clairement apparaître un recours massif à l'électricité comme énergie de substitution aux énergies fossiles classiquement consommées par les ménages.

Notre Chambre donne à penser que, si l'écotaxe et les primes diverses (fiscales ou en espèces) réussissent effectivement à dissuader/persuader les consommateurs, ces derniers risquent de subir les contrecoups d'une hausse massive de la demande en électricité et de son corolaire, la hausse de prix. Le risque potentiel, perçu par notre Chambre et que le Gouvernement est invité à minimiser en redoublant ses efforts, est que les consommateurs captifs seront pris entre deux feux, respectivement deux hausses : celle, administrée, des prix des énergies fossiles et celle, dictée par les marchés, des prix de l'électricité qui doit leur servir d'énergie de substitution.

6.4.2. Compensation sociale

Allocation de vie chère

Avatar de l'allocation de chauffage, l'AVC fut introduite en 2009 par le doublement du montant précédent (chauffage) sans jamais avoir été indexée depuis lors ; seuls les plafonds de revenus de

⁶⁰ Selon les données du Statec, un ménage moyen du premier quintile (Q1) de revenus vivrait dans un logement d'une surface moyenne de 95m². Un ménage en Q2 occupe 117m², en Q3 129m², en Q4 142m² et, pour les 20% les plus aisés (Q5) 167m². Selon l'ancienne nomenclature d'Eurostat sur les ménages consommant de l'électricité, un ménage dit moyen vivait dans une superficie de 90 m², un consommateur large résidait dans une surface de 100 m² et le très large consommateur vivait dans 120 m².

référence l'ont été. Parmi les bénéficiaires actuels de l'AVC, 36% sont affectés par la perte de pouvoir d'achat de leur allocation, alors que la cote d'application a progressé de 22% depuis 2009.

Tableau 24 : Répartition des bénéficiaires de l'allocation de vie chère en 2018 par année de demande et évolution de la cote d'application par rapport à l'année de la première demande

<i>Année 1ère demande de l'AVC</i>	<i>Bénéficiaires en 2018 en % du total</i>	<i>Evolution cote d'application 2020/1ère demande</i>
Avant 2009°	29,2%	
2009	6,8%	22%
2010	6,2%	19%
2011	6,3%	16%
2012	6,3%	13%
2013	5,8%	10%
2014	5,6%	8%
2015	6,4%	8%
2016	5,8%	8%
2017*	8,4%	5%
2018*	13,2%	5%
Total	100,0%	

° Allocation de chauffage

* Chiffres provisoires

Les montants de l'AVC devraient dans un futur proche être augmentés de 10%, soit de 132 à 264 euros par an selon le ménage. Actuellement, seul le crédit non limitatif repris à la ligne budgétaire dédiée à l'AVC est rehaussé.

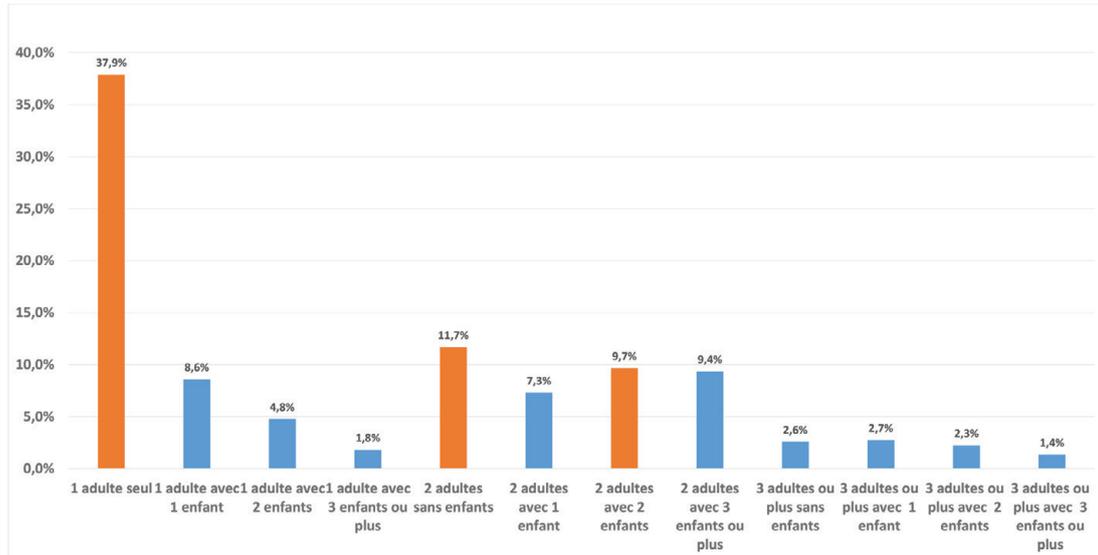
Tableau 25 : AVC : montant annuel proposé

<i>AVC : montant annuel proposé (+10%)</i>	<i>Gain/an</i>
1 personne	132
2 personnes	165
3 personnes	198
4 personnes	231
5 personnes	264
6 personnes	264
7 personnes	264
8 personnes	264
9 personnes	264
10 personnes	264

Le complément AVC total est le plus octroyé (94% des allocations) et pour 73% à destination des ménages d'une à quatre personnes. Les types de ménages principalement concernés sont les personnes seules, le couple sans enfants, la famille de deux adultes et deux enfants, suivie de près par la famille

nombreuse à trois enfants. Ces types de ménage seront donc les premiers bénéficiaires de la compensation carbone de 10% de l'AVC⁶¹.

Graphique 71 : Allocation intégrale par type de ménages (2018)



Source : IGSS

Si, par ordre d'importance et composition de ménage clairement définie, l'on considère les premiers 80% des ménages qui perçoivent l'allocation intégrale, on obtient un revenu annuel moyen de quelque 35.550 euros bruts parmi ces bénéficiaires (pour une AVC moyenne de 1.623 euros).

Par comparaison, dans l'industrie et les services marchands, le salaire moyen brut est de 60.896 euros dont 63.559 pour les hommes et 54.338 euros pour les femmes en 2019. Un ménage moyen dispose en 2019 d'un revenu net de 77.700 euros alors que le ménage médian dispose de 65.448 euros par an.

Selon Eurostat, les plafonds annuels en euros de revenu disponible par quintile (par adulte-équivalent), respectivement les seuils d'entrée dans les quintiles étaient les suivants en 2019. Le Statec (Rapport TCS 2020) nous informe également des niveaux de vie moyen mensuel en euros par décile.

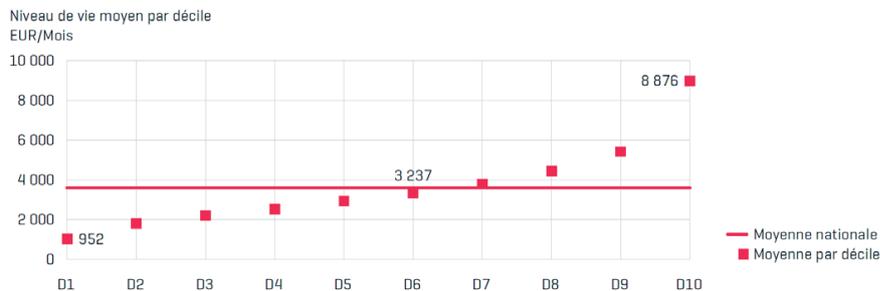
Tableau 26 : Seuil/plafond de revenu équivalent par quintile

Luxembourg	
Quantile (Libellés)	
Premier quintile	23 106
Second quintile	31 563
Troisième quintile	41 803
Quatrième quintile	57 450
Cinquième quintile	:

⁶¹ Pour les allocations partielles, le même classement est pratiquement respecté à l'exception de la famille nombreuse qui passe devant la famille avec deux enfants.

Graphique 72 : Niveau de vie moyen par décile

Graphique 12 **En 2019, comme lors des années précédentes, il y a un net écart entre le niveau de vie moyen des 10% d'individus les plus aisés (D10) et les autres**



Note de lecture: D1-correspond au 1^{er} décile et représente les 10% des ménages les moins aisés.
D10-correspond au 10% des ménages les plus aisés.
Source: STATEC [en collaboration avec le LISER], EU-SILC

Crédit d'impôt pour salariés (et pensionnés)

La CSL rappelle que, le CIS/P n'étant pas automatiquement indexé, la majoration annoncée de 96 euros n'est, en termes réels, que de 71 euros, 25 euros étant dédiés à la revalorisation du crédit d'impôt.

Elle demande à cet égard que le CIS soit lié automatiquement aux majorations futures de la taxe carbone, étant donné que celui-ci devient un nouvel instrument fiscal écologique à part entière, après être avoir été un outil de justice sociale en 2017.

On se rappellera que le crédit d'impôt salarié émane de l'ancien abattement compensatoire pour salariés ; celui-ci, face aux possibilités réduites offertes aux salariés de compenser le prélèvement à la source sur leur revenu par rapport à la situation des indépendants⁶², fut introduit dans un souci de rééquilibrage entre les statut du salarié et de l'indépendant (s'opposant ainsi à toute limitation en fonction du revenu). Le Gouvernement décida de transformer le crédit d'impôt (avatar du précédent abattement depuis 2009) en outil de redistribution par le plafonnement à partir de 80.000 euros de revenu (où l'on ne peut donc plus bénéficier de la mesure compensatoire par rapport à l'indépendant) et la dégressivité du crédit d'impôt entre 40.000 et 80.000 euros.

La CSL déplore en outre que les salariés non résidents ne puissent bénéficier que du CIS comme seul élément de compensation, l'AVC étant réservée aux résidents. Cette situation est d'autant plus dommageable que les non-résidents sont dans le même temps privé de leur droit aux abattements fiscaux introduits en 2017 pour mobilité durable applicables aux voitures automobiles ou cycles et cycles à assistance électrique, auxquels se sont substituées de nouvelles primes d'achat réservées aux seuls résidents.

Ces mesures fiscales auraient pourtant pu contribuer à inciter les non-résidents à basculer vers des véhicules a priori plus propres et ainsi s'affranchir de la pression fiscale environnementale qui ira croissante. Certes, d'un point de vue bilantaire, seules les émissions des carburants vendus sur le territoire sont considérées comme polluantes, mais il n'empêche que le mode de transport individuel auquel recourent la plupart des frontaliers ainsi que des résidents émet bel et bien des gaz et des particules fines qui nuisent à la qualité de l'air et de vie au sein des frontières grand-ducales.

De manière générale, la recommandation au gouvernement d'une mise à plat générale portant sur la fiscalité des véhicules pourrait être formulée, que ceux-ci soient d'entreprise (aux fins de l'exploitation des activités économiques), attribués aux salariés sous la forme d'un avantage en nature ou encore privés. La question serait évidemment à penser dans le contexte de la transition écologique, mais pourrait déborder ce seul cadre vers la question des inégalités sociales.

⁶² Ces derniers peuvent s'acquitter de leur impôt potentiellement avec des mois (voire des années) de retard et bénéficient d'abattements spécifiques de type cession ou pour investissement.

6.4.3. Cas-types

L'exercice suivant ne peut proposer que des estimations grossières en fonction de comportement moyen pour des ménages qui s'en écartent très vraisemblablement. Néanmoins, les écarts de dépenses entre les divers profils sont parfois marginaux. Une analyse multidimensionnelle du profil des ménages serait nécessaire, leurs dépenses variant en fonction de leur lieu de résidence, de leur revenu, de la composition de famille, de la possession d'un ou plusieurs véhicules personnels, de l'accès aisé et pratique aux transports en commun, du raccordement de la commune de résidence au gaz, etc.

Les calculs qui suivent tiennent compte de l'augmentation de 10% du montant de l'allocation de vie de chère de 2019, alors que la CSL rappelle que, pour elle, cette demi-revalorisation ne peut pas être considérée comme compensation de la taxe CO₂.

- 1) Considérant un **bénéficiaire moyen de l'AVC intégrale**, dont le revenu maximal s'élève à 35.550 euros brut (2.958 €/mois au maximum), ce ménage range probablement dans le premier quintile de revenu (disponible équivalent ; Q1). **Le surcoût de la taxe carbone serait globalement couvert par les différentiels d'allocation** entre 2020 et 2021.

En effet, selon le mix énergétique dans sa consommation finale actuelle, l'introduction de l'écotaxe carbone (soit le supplément pour dépenses énergétiques) pourrait peser entre 0,44% et 0,51% de son revenu brut. En contrepartie, le mécanisme de compensation, c'est-à-dire les majorations de l'AVC et du CIS (et à concurrence de ce seul différentiel), équivaldrait à 0,64% de son revenu brut. Au final, cette opération pourrait donc se solder par un gain de 0,13% à 0,2% de revenu brut.

<i>Q1</i>		35.500
Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	177,72 €	0,50%
Essence/gaz	154,72 €	0,44%
Mazout/diesel	182,90 €	0,52%
Mazout/essence	159,90 €	0,45%
CIS	96,00 €	0,27%
AVC	132,00 €	0,37%
Total compensat.	228,00 €	0,64%

- 2) Le ménage le plus représenté parmi les bénéficiaires de l'allocation complète est la **personne seule** dont le plafond annuel de revenu en tant qu'isolé est juste au-dessus (à 40,08 euros près) du SSM brut (25.704 euros), quelque part en Q1, proche de la frontière avec Q2.

- **1 SSM. Le surcoût lui imputé serait couvert par les différentiels d'allocation** (0,60 à 0,71% contre 0,89% du revenu brut).

<i>Q1</i>		25.704
Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	177,72 €	0,69%
Essence/gaz	154,72 €	0,60%
Mazout/diesel	182,90 €	0,71%
Mazout/essence	159,90 €	0,62%
CIS	96,00 €	0,37%
AVC	132,00 €	0,51%
Total compensat.	228,00 €	0,89%

- **-1 pensionné à 28.800 euros** (2.400€/mois) rangeant possiblement en Q2 sans AVC serait **perdant sur toute la ligne**, la hausse totale de son revenu brut étant inférieure à la hausse de ses dépenses énergétiques.

<i>Q2</i>		28.800
Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	177,73 €	0,62%
Essence/gaz	159,14 €	0,55%
Mazout/diesel	210,32 €	0,73%
Mazout/essence	191,73 €	0,67%
<i>CIP</i>	96,00 €	0,33%
<i>AVC</i>	- €	0,00%
Total	96,00 €	0,33%

3) Le second ménage le plus représenté parmi les bénéficiaires de l'AVC est celui de **deux adultes sans enfants**.

- **Deux pensions minimales** dans un couple (45.426 euros annuels, soit 3.785€/mois au total), rangeant possiblement dans le deuxième quintile. Ne bénéficiant pas de l'AVC, **leur surplus de dépenses ne serait que partiellement couvert, en fonction du mix de consommation du ménage**.

<i>Q2</i>		45.426
Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	177,73 €	0,39%
Essence/gaz	159,14 €	0,35%
Mazout/diesel	210,32 €	0,46%
Mazout/essence	191,73 €	0,42%
<i>CIS</i>	192,00 €	0,42%
<i>AVC</i>	- €	0,00%
Total	192,00 €	0,42%

- Deux pensionnés bénéficiant d'**une seule pension** de 42.000 annuels (3.500/mois) n'auraient toujours pas droit à l'AVC, et ne couvriraient donc la hausse des dépenses que dans certains cas.
- Autre cas-type, un **revenu d'un SSM + son complément à 40.000 euros** (25.704 + 14.296 euros) le plaçant sans doute entre Q1 et Q2 et n'autorisant qu'une allocation partielle, mais qui **suffirait possiblement pour couvrir sa dépense additionnelle en Q2**. S'il relève du premier quintile, il s'en sortirait gagnant sur toute la ligne (+0,55% de revenu brut contre + 0,46% de dépenses additionnelles au maximum).

<i>Q2</i>		40.000
Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	177,73 €	0,44%
Essence/gaz	159,14 €	0,40%
Mazout/diesel	210,32 €	0,53%
Mazout/essence	191,73 €	0,48%
<i>CIS</i>	192,00 €	0,48%
<i>AVC</i>	27,00 €	0,07%
Total	219,00 €	0,55%

- **2 adultes au SSM**, sans droit à l'AVC (possiblement en Q2), seraient **potentiellement perdant selon la structure de leur consommation** (compensation à hauteur de 0,37% du revenu brut et hausse des dépenses entre 0,31% et 0,41%). Situation similaire, si leur consommation reflétait la moyenne.

<i>Q2</i>		51.408	<i>Moyenne</i>		51.408
Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	177,73 €	0,35%	Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	175,14 €	0,34%
Essence/gaz	159,14 €	0,31%	Essence/gaz	162,85 €	0,32%
Mazout/diesel	210,32 €	0,41%	Mazout/diesel	214,61 €	0,42%
Mazout/essence	191,73 €	0,37%	Mazout/essence	202,32 €	0,39%
CIS	192,00 €	0,37%	CIS	192,00 €	0,37%
AVC	– €	0,00%	AVC	– €	0,00%
Total	192,00 €	0,37%	Total	192,00 €	0,37%

- 4) Le troisième ménage le plus représenté parmi les bénéficiaires de l'allocation complète est celui de **deux adultes et deux enfants**.

- Soit un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, dont seul **un conjoint travaille pour 50.000 euros bruts**. Avec ses 44.102 euros nets hors AVC et subvention de loyer, ce ménage se situe probablement en Q1. **Celui-ci serait gagnant dans toutes les configurations**, la majoration de son revenu brut dépassant la dépense additionnelle.

<i>Enfants</i>		50.000	<i>Q2</i>		50.000
Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	177,72 €	0,36%	Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	182,79 €	0,16%
Essence/gaz	154,72 €	0,31%	Essence/gaz	166,30 €	0,14%
Mazout/diesel	182,90 €	0,37%	Mazout/diesel	187,97 €	0,16%
Mazout/essence	159,90 €	0,32%	Mazout/essence	171,47 €	0,15%
CIS	96,00 €	0,19%	CIS	96,00 €	0,08%
AVC	231,00 €	0,46%	AVC	231,00 €	0,20%
Total	327,00 €	0,65%	Total	327,00 €	0,28%

Note : gaz moyen et mazout de Q1 pour enfants

- Soit 2 adultes et 2 enfants (<14/>14 ans) avec **2 salaires pour un total de 58.800 euros** (2.450 euros/mois par personne ; Q2), ne toucherait pas d'AVC et **s'en sortiraient soit potentiellement à l'équilibre soit en partie perdants**, entre hausse de dépenses, d'une part, et compensation d'autres part.

<i>Enfants</i>		58.000	<i>Q2</i>		58.800
Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	182,79 €	0,16%	Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	177,73 €	0,30%
Essence/gaz	166,30 €	0,14%	Essence/gaz	159,14 €	0,27%
Mazout/diesel	187,97 €	0,16%	Mazout/diesel	210,32 €	0,36%
Mazout/essence	171,47 €	0,15%	Mazout/essence	191,73 €	0,33%
CIS	192,00 €	0,16%	CIS	192,00 €	0,33%
AVC	– €	0,00%	AVC	– €	0,00%
Total	192,00 €	0,16%	Total	192,00 €	0,33%

Note : gaz moyen et mazout de Q1 pour enfants

- 5) Un niveau de revenu de **117.197 euros pour un couple** (soit 63,5 et 54,4 mille pour l'un et l'autre des membres) avec une consommation moyenne ou de type Q5. Dans cette configuration, personne ne bénéficie de l'AVC et d'une hausse du CIS de 101,05 euros au total. **Ce couple ne couvre pas son surplus de dépenses par la hausse de son CIS**.

<i>Enfants</i>			<i>Q2</i>		
Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	175,14 €	0,15%	Diesel/gaz (consommation moyenne non spécifique)	168,50 €	0,14%
Essence/gaz	162,85 €	0,14%	Essence/gaz	168,11 €	0,14%
Mazout/diesel	214,61 €	0,18%	Mazout/diesel	260,68 €	0,22%
Mazout/essence	202,32 €	0,17%	Mazout/essence	72,60 €	0,06%
CIS	101,05 €	0,09%	CIS	101,05 €	0,00%
AVC	- €	0,00%	AVC	- €	0,00%
Total	101,05 €	0,09%	Total	101,05 €	0,09%

6.5. Un défaut d'analyse d'impact budgétaire et écologique de la taxe carbone

6.5.1. Un impact budgétaire flou

Selon l'OCDE, la taxe carbone a pour objectif de faire reculer le volume d'émissions, si bien qu'à taux de taxation constant, son rendement devrait finir par s'amoindrir et les recettes progressivement diminuer ; cet effet pourra alors être compensé par une hausse des taux dictée par les objectifs de la politique climatique.

Comme déjà exprimé plus haut, la Chambre des salariés regrette que le projet de loi budgétaire et ses annexes réglementaires ne contiennent aucune évaluation de l'impact financier et climatique du renforcement de l'accise autonome additionnelle ; cette décision administrative majeure le prix des produits énergétiques dont certains sont de première nécessité.

Il apparaît pourtant que cette analyse a été conduite, mais que le Gouvernement ne semble pas décidé à la rendre publique.

Depuis le pic du diesel en 2012, ses ventes annuelles ont eu tendance à reculer jusqu'au sursaut de 2018 et 2019 ; l'essence décroît pratiquement constamment depuis l'an 2000 mais a connu le même rebond au cours des deux dernières années. Depuis août 2012, les prix à la pompe n'ont plus été influencés par des variations du taux d'accise mais par les prix hors taxes des carburants, jusqu'à la hausse de accises en mai 2019 qui aurait déjà impacté les ventes selon l'Administration des douanes et accises (ADA), surtout le diesel professionnel.

Selon le communiqué de la Chambre des députés relatif au travail de la commission ad hoc du 23 octobre 2020, les ventes de carburants ont marqué un recul en 2020 du fait de la pandémie de la covid-19 (-23% pour l'essence et de -22% pour le diesel en septembre de cette année, soit une moins-value de 147 millions. Les autorités s'attendent à un recul « *considérable* » des ventes de carburants provoqué par l'introduction de la taxe carbone ; l'ADA percevra en contrepartie un montant supérieur par volumes vendus à celui préalablement encaissé. De ce fait, la moins-value serait estimée à 40 millions d'euros par l'Administration au titre des accises. L'impact sur la TVA de la nouvelle taxe ne serait pas chiffrable à ce jour, selon l'Administration des douanes et accises.

Tableau 27 : Structure des accises sur les produits énergétiques

	<i>Accises en 2020</i>	<i>Accises en 2021</i>	<i>Accises en 2020</i>	<i>Accises en 2021</i>
Contribution sociale	93,4	103,90	8,9%	7,8%
Contribution climatique	62,4	159,40	5,9%	11,9%
Autonome huiles minér.	161	166,60	15,3%	12,5%
UEBL (% GDL)	735	904,70	69,9%	67,8%
Total	1051,8	1334,60	100%	100%

Source : Projet de budget 2021 ; calculs : CSL

Les autorités se disent « *extrêmement* » prudentes en établissant leurs estimations. Le ministre de l'Énergie reconnaît également que le tourisme à la pompe pourrait pâtir du fait de la hausse de la contribution climatique (taxe CO₂) – ce qui est l'objectif du PNEC, selon la CSL. Toutefois, l'avenir n'étant pas prédictible, il est d'avis que l'introduction prochaine d'une taxe carbone à 25 euros la tonne en Allemagne pourrait, parmi d'autres facteurs, également rééquilibrer le niveau de consommation sur le territoire luxembourgeois.

De son côté, le Statec a présenté ses chiffres actuellement non publiés à la Chambre des députés qui divergeraient en plusieurs points de ceux des administrations des Finances, selon le communiqué déjà cité : la taxe CO₂ engendrerait en 2021 11,4 millions de recettes en moins (148 millions) qu'annoncé dans le projet budgétaire, mais produirait entre 200 et 300 millions d'euros en 2024 (contre 222,6 millions selon le projet sous avis). Les moins-values sont estimées par le Statec à moins de 100 millions en 2021 et à plus de 200 millions en 2024 en incluant, cependant, à la fois les accises sur les énergies, les tabacs et la TVA.

La prise en considération des tabacs par le Statec s'explique par la relation étroite qui existerait entre les ventes de carburants et de tabacs. Selon l'ADA, on observe traditionnellement une évolution parallèle des ventes de ces produits, mais un découplage serait survenu en 2020.

	<i>Produit taxe carbone</i>	<i>CIS</i>	<i>AVC (non limitatif)</i>	<i>Moins-values ADA (accises tot. sur carburants)</i>	<i>Moins-values Statec (Accises carbu. + tabacs + TVA)</i>
2021	+159,4 millions	+52 millions	+3,3 millions	-40 millions	-100 millions

En dehors des dernières projections non publiées, **on peut se faire une idée plus précise des mécanismes en place entre accises, consommation et émissions de gaz carbonique par le biais de divers écrits récents du Statec** auxquels le reste de cette section emprunte ses lignes, librement et de manière croisée⁶³.

La seule transmission macroéconomique importante, simulée par le Statec à politique inchangée chez les voisins et qui aurait résulté de la hausse des accises en mai 2019, est l'évolution du solde des finances publiques, subissant le recul relatif des ventes de carburants et de tabacs. Ces effets sont synthétisés dans le tableau qui suit : le total des accises TVAC sur ces produits auront possiblement baissé de 22 à 54 millions jusqu'en 2023 (soit 216 millions cumulés par rapport à une trajectoire inchangée), dont plus de la moitié liée aux tabacs⁶⁴. Les carburants verraient leurs ventes cumulées jusqu'en 2023 chuter de 590 millions de litres⁶⁵ ; ce différentiel de volume (jusqu'à 5% en 2023) est toutefois compensé par l'effet prix de la hausse des accises, mais qui est généralement moins puissant que le recul des volumes (encadré bleu). À la suite de la hausse sur le diesel et l'essence, respectivement, de 2 cents et 1 cent d'euro le litre, la perte nette cumulée d'accises sur les carburants s'élève à 55 millions (dans une fourchette allant grandissant entre -8 et -15 millions d'euros) par rapport au statu quo fiscal.

Tableau 28 : *Impact de la hausse des accises sur les produits pétroliers*

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Déviations par rapport à un scénario sans hausse des accises</i>					
Impact sur les volumes vendus de produits pétroliers (Mio L)	-69	-116	-128	-135	-142
<i>Idem, en %</i>	-2.7	-4.4	-4.7	-4.8	-4.9

63 Note de conjoncture 1 de juin 2019, Working papers n° 111 de mars 2020 et Note de conjoncture 1 de juin 2020.

64 Le Statec estime l'élasticité-ventes carburants/tabacs à quasi 1. Autrement dit, « *une baisse des volumes de produits pétroliers de légèrement plus de 1% aurait un impact similaire sur les produits du tabac.* » Dans le cas présent, les pertes d'accises sur les tabacs seraient même plus importantes que celles engendrées par les carburants. Le Statec ne retient pas l'hypothèse d'une dissociation des ventes entre les tabacs et les carburants, mais convient que, si elle se manifestait, l'impact total sur les finances publiques serait moindre que simulé.

65 Le but du PNEC est de réduire le différentiel de prix avec les pays voisins. L'élasticité-prix des carburants est jugée relativement élevée au point que la hausse des prix à la pompe peut dissuader les non-résidents (professionnels et privés) de passer par le Luxembourg. Selon le Statec, ce facteur est particulièrement déterminant chez les chauffeurs routiers, premiers consommateurs de diesel, dont l'élasticité-prix serait de 1,5, les rendant très réactifs aux différentiels de prix ; il n'exclut néanmoins pas que le niveau absolu des prix puisse également jouer un rôle chez les non-résidents.

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Déviations par rapport à un scénario sans hausse des accises</i>					
Impact sur les recettes d'accises, produits pétroliers (Mio EUR)	-6	-8	-12	-14	-15
<i>Idem, en %</i>	-0.7	-0.8	-1.1	-1.3	-1.4
– dont (Mio EUR): impact dû à la hausse des accises	20	35	36	37	38
– dont (Mio EUR): impact dû à la hausse des volumes	-26	-43	-48	-51	-53
Impact sur les recettes d'accises, cigarettes et tabac (Mio EUR)	-12	-27	-29	-29	-31
<i>Idem, en %</i>	-2.0	-4.1	-4.2	-4.2	-4.2
Impact total sur la TVA	-3	-6	-7	-7	-8
<i>Idem, en %</i>	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2
Impact total (Mio EUR)	-22	-42	-48	-50	-54
<i>Idem, en % du PIB nominal</i>	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1

Source: STATEC

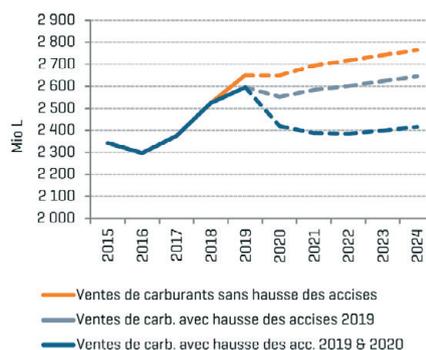
Cette première hausse est jugée « faible » par le Statec (au point de pouvoir « se fondre dans les fluctuations journalières » des prix). Le recul relatif des volumes de vente des carburants à la suite de cette mesure climatique pourrait être d'autant moindre que simulé, si les pays voisins venaient à ajuster leurs accises vers le haut.

Le Statec a procédé à une autre simulation de moyen terme sur le relèvement des accises qui aurait dû avoir lieu en 2020. Cette dernière a toutefois été mise aux oubliettes par le Gouvernement, avec la réforme des frais de déplacement qui avait été annoncée.

Néanmoins, aux yeux de la CSL, cette dernière projection conserve tout son intérêt car elle simulait une hausse dans un ordre de grandeur comparable à celle de la taxe carbone sur les carburants à la pompe : 2 cents sur l'essence (au lieu de 4,4 cents HTVA dans le présent projet) et de 4 cents sur le diesel (pour les 4,9 actuels HTVA)⁶⁶.

Ainsi, selon le Statec, toutes choses égales par ailleurs, cette nouvelle poussée des accises sur les carburants « réussirait à infléchir de manière plus notable la trajectoire des ventes de carburants que la seule mesure de 2019⁶⁷ ». Le diesel serait le plus lourdement impacté, parce qu'aussi le plus lourdement taxé (-330 millions de litres à moyen terme) que l'essence (-20 millions de litres).

Graphique 73 : Les ventes de carburants tirées vers le bas par la hausse des accises



Sources: STATEC

Note : suggestion par la CSL de la hausse d'accise 2020 par procuration pour la taxe CO₂ sur le diesel et l'essence à la pompe

⁶⁶ Est également intégré le renchérissement relatif du diesel professionnel luxembourgeois de 3 centimes par rapport à la Belgique dès janvier (2020), mais qui pourrait être compensé partiellement par la hausse des prix chez les autres voisins (cf. la taxe carbone allemande à venir et française, par exemple).

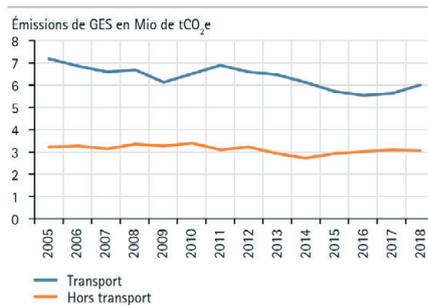
⁶⁷ Selon ces simulations précovid et dommages collatéraux liés à la pandémie, la baisse absolue de niveau aurait pu être de 8% en 2020 et 2021, avant de reprendre un rythme plus conforme de 0,5 à 1% de croissance.

Cette baisse du volume des ventes de carburants se répercute machinalement sur les accises, mais aussi sur les émissions carboniques, alors que les émissions liées aux carburants avaient décollé à partir de 2016.

6.5.2. Des résultats écologiques globalement mitigés

En recourant à l'inventaire des gaz à effet de serre, le Statec montre que le secteur des transports est grandement responsable des volumes comptabilisés au Luxembourg, et avec lui la vente des carburants.

Graphique 74 : Décomposition des émissions du Luxembourg par usage

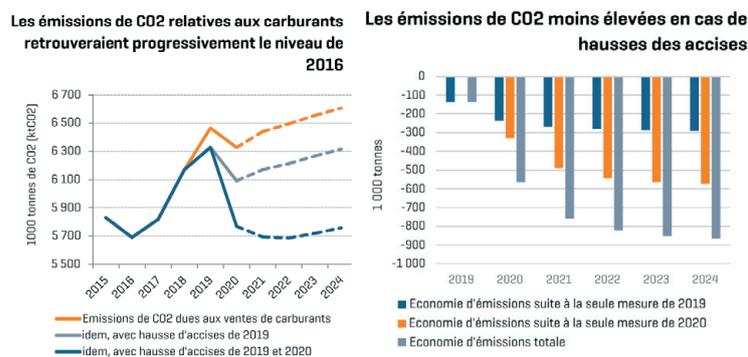


Source : Inventaire des GES ; Statec

En mars 2020, avant le confinement, le Statec constatait que la hausse des accises opérée en mai 2019 semblait « porter ses fruits, car depuis quelques mois les ventes de carburants [...] sont en baisse, après de fortes hausses enregistrées entre 2016 et le début de 2019 », en termes mensuels et désaisonnalisés (Working papers n°111). L'ADA a livré les mêmes conclusions à la commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés.

Préalablement toutefois, le Statec met en lumière que le différentiel de prix favorable au Luxembourg suite à la hausse du coût des carburants dans les pays voisins avait dopé le volume d'émissions de CO₂. La combinaison des majorations des accises sur les carburants à la fois appliquée en 2019 et prévue en 2020 (ici par procuration pour la nouvelle taxe carbone, aux yeux de la CSL) provoquerait une baisse de 8,8% de ces émissions spécifiques la première année et jusqu'à 13% en 2024, par rapport à une trajectoire sans relèvement des taxes. Ce gain pourrait même être légèrement supérieur si le volume des ventes d'essence se contractait de manière relative du fait du doublement de l'accise sur l'essence par rapport à la simulation ici illustrée⁶⁸.

Graphique 75 : Les émissions de CO₂ au Luxembourg



Source : STATEC

Note : suggestion par la CSL de la hausse d'accise 2020 par procuration pour la taxe CO₂ sur le diesel et l'essence à la pompe

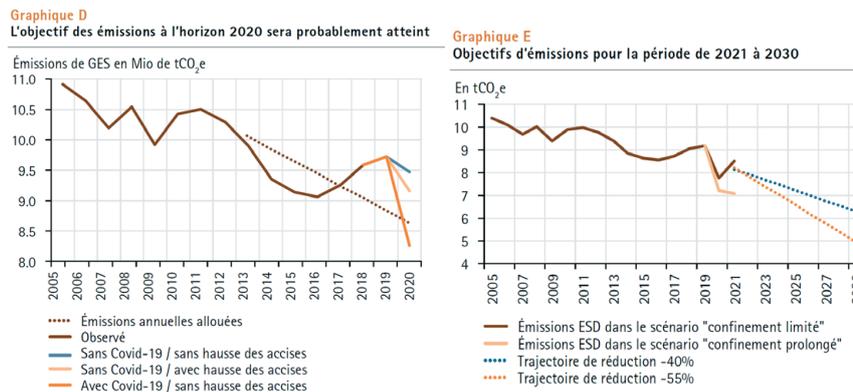
⁶⁸ Le rôle croissant des biocarburants (5,15% de part réglementaire en 2016 à 7,7% en 2020) influence également le prix à la pompe de manière plus difficilement évaluable, d'après le Statec, mais aussi mécaniquement les volumes d'émissions fossiles comptabilisés.

La Note de conjoncture 1/2020 confirme ces premières analyses : « En 2018, les ventes de carburants ont augmenté de 6,5%, générant une hausse des émissions du même ordre de grandeur. En 2019, ces émissions liées au transport n'ont augmenté que de 2,6% : les ventes de carburants, avant tout celles de diesel, avaient décéléré suite aux hausses des accises du 1^{er} mai 2019, et une hausse de la part des biocarburants a induit que, pour chaque litre vendu, moins d'émissions étaient comptabilisées. » « En 2021, les ventes de carburants seraient toujours d'environ 4% inférieures au niveau de 2019. »

Trait positif de la pandémie actuelle, l'objectif des émissions pourrait bien être atteint en 2020. Selon la Note de conjoncture 1/2020, en moyenne annuelle, il conviendrait de réduire de 6% les émissions d'ici à 2030 pour que l'objectif de -55% (par rapport à 2005) soit rempli (et de 3% de réduction annuelle moyenne pour réaliser les -40% par rapport à 1990).

S'il apparaît que les ventes de carburants au Luxembourg peuvent être freinées par la hausse des taxes assises sur les volumes vendus, particulièrement chez les consommateurs professionnels, et que, concomitamment, cela peut exercer un effet baissier sur les volumes d'émissions liées aux carburants, force est de constater que la taxe carbone ne pourra pas, dans l'absolu, résoudre tous les problèmes. Dans une situation hors covid-19, le recul des émissions, incluant une hausse des accises dans un ordre de grandeur proche de la nouvelle taxe carbone (courbe rose), serait certes manifeste mais largement insuffisante pour recoller au trend des émissions allouées au pays⁶⁹.

Graphique 76 : Objectif des émissions de CO₂ au Luxembourg



Sources : Inventaire des GES, Commission européenne, calculs du STATEC

Source : Calculs du STATEC

L'efficacité de la taxe carbone est davantage de nature relative et va aussi dépendre de l'action des pays voisins ; en cas de statu quo chez eux, son efficacité sera renforcée. En revanche, si l'Allemagne introduit également une taxe carbone à 25 euros la tonne, comme l'indique le ministre de l'Énergie, ou que la France progresse effectivement vers une taxe carbone à 86 euros la tonne en 2022, l'effet de dissuasion de la taxe luxembourgeoise envers les acheteurs professionnels non résidents (premiers consommateurs de diesel) pourrait bien être annulé. En outre, la reprise économique attendue en 2021 ou 2022 devrait également relancer le transport de marchandises en Europe et, par voie de conséquence, rendre la tâche de réduction des émissions encore plus ardue.

Pendant ce temps-là ménages résidents et non résidents continueront à subir un surcoût à l'approvisionnement en carburants, sans que celui-ci n'offre 100% de rentabilité en termes de bilan écologique du pays. Ainsi que le rappelle le Statec, Le Luxembourg pourrait bien devoir continuer à recourir à « des transferts statistiques qui peuvent être acquis auprès d'États membres qui émettent moins que les émissions qui leur ont été allouées ».

Par ailleurs, il ressort des données du Statec et de l'OCDE (voir supra) qu'un tiers des émissions est imputable au Luxembourg aux secteurs hors transports et que, si le Luxembourg est large-

⁶⁹ La balance cumulée serait ainsi réduite à au moins 0,4 millions de tonnes, alors qu'il faudrait qu'elle soit nulle ou négative en 2020 pour respecter les objectifs de la période.

ment à la traîne, c'est tout particulièrement du côté des émissions non routières que le besoin d'encadrement des émissions se fait sentir.

Notre Chambre souligne une fois encore le manque d'évaluations claires, précises et surtout à destination de l'opinion publique quant à l'impact social et environnemental de l'introduction de la taxe carbone qui opère pourtant un changement complet de paradigme par rapport aux 60 dernières années. Elle aurait souhaité que l'introduction de la taxe carbone s'opère de manière plus transparente et qu'elle soit accompagnée d'un compte de « pertes et profits » sur le plan des objectifs climatiques et sociaux ainsi que des recettes publiques touchées directement ou indirectement par la moindre consommation qu'elle doit impliquer.

6.6. La neutralisation inopportune de la taxe CO₂ au niveau de l'échelle mobile des salaires

L'article 8, paragraphe (2) du projet de loi budgétaire prévoit de remplacer l'alinéa 3 du paragraphe (1) de l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État comme suit :

« Le montant de la contribution sociale visée à l'article 7bis de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant :

1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, et qui s'applique aux biens spécifiés audit article, la taxe CO₂ perçue sur les produits énergétiques au sens de l'article 4 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques et la taxe de prélèvement d'eau et de la taxe de rejet des eaux usées introduites en vertu des articles 12, 15, 16 et 17 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, viennent en déduction des prix de ces biens relevés par le STATEC pour l'établissement de l'indice des prix à la consommation publié sur la base 100 au 1^{er} janvier 1948. ».

Cette modification législative ne signifie rien d'autre que la neutralisation, au niveau de l'échelle mobile des salaires, de l'impact de la hausse des accises sous forme de taxe CO₂.

La Chambre des salariés a calculé l'impact mécanique de la hausse des accises sur l'inflation en simulant la hausse au niveau de la pondération (pondérat. ci-dessous) de l'indice des prix à la consommation national (IPCN) de cette augmentation des accises.

L'IPCN représente 722,4 points de base (ou millièmes) de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), qui inclut les non-résidents. Or, pour les besoins de l'échelle mobile des salaires, on ne retient que l'IPCN.

Nous avons uniquement pris en compte l'effet prix, étant donné que l'on ne peut pas estimer, à l'heure actuelle, l'effet d'une hausse des taxes sur la demande des consommateurs. Cette élasticité de la demande aux prix pourrait d'ailleurs être très limitée, étant donné que nous raisonnons ici au niveau de la consommation des seuls résidents.

Pour faciliter les calculs, nous avons adapté la pondération de l'IPCN à 1.000.

Le tableau reprend les prix unitaires de 2020 et les prix de 2021, toutes taxes comprises. Or, pour les besoins de neutralisation au niveau de l'échelle mobile, nous faisons abstraction de l'impact de la TVA, puisque la hausse de la TVA n'est pas neutralisée. La hausse des prix qui est éliminée est donc celle due aux accises, sans impact TVA.

Nous constatons que l'impact le plus décisif a lieu au niveau des produits de chauffage, à savoir 1,5 point de base (ou 0,15 pt de %) pour le mazout et 1,4 pt de base (ou 0,14 pt de %) pour le gaz naturel, l'impact pour l'essence sans plomb et le diesel étant respectivement de 0,05 et 0,07 pt de %.

Tableau 29 : Incidence de la taxe carbone sur l'inflation

	Taxes supplémentaires (EUR)	Pondérat. IPCN (722,4)	Pondérat. IPCN 2020 sur 1000	Prix unitaire 2020 (EUR)	Prix unitaire 2021 (EUR, TTC)	Pondérat. IPCN 2021 sur 1000	Prix 2021 ss impact TVA (EUR)	Pondérat. IPCN 2021 sur 1000 ss impact TVA	Incidence en pts	Incidence en pts ss taxe, avec TVA
essence	0,044	8,5	11,8	1,042	1,093	12,3	1,086	12,3	0,6	0,5
diesel	0,049	9,5	13,2	0,914	0,971	14,0	0,963	13,9	0,8	0,7
mazout	0,054	7,9	10,9	0,382	0,445	12,7	0,436	12,5	1,8	1,5
gaz	0,004	10,9	15,1	0,043	0,048	16,7	0,047	16,5	1,6	1,4
Total points de base			50,9			55,7		55,1	4,8	4,1

Note : Le schéma de pondération de l'indice des prix est établi en points de base. Ces points de base sont en fait des millièmes. Un point de % équivaut donc à 10 points de base. Pondérat. = pondération

Compte tenu des augmentations de taxes prévues en 2021 et sur base des derniers prix constatés, l'incidence sur l'inflation serait au total de 0,48 pt de % dont 0,41 serait neutralisé. La différence provient de l'augmentation de la TVA sur les accises, qui, elle, ne serait pas neutralisée.

Compte tenu d'une prévision d'inflation par le Statec de 1,8% en 2021⁷⁰, soit 0,15% par mois, cela reviendrait donc à faire reculer la prochaine tranche indiciaire de trois mois (0,41/0,15=2,7).

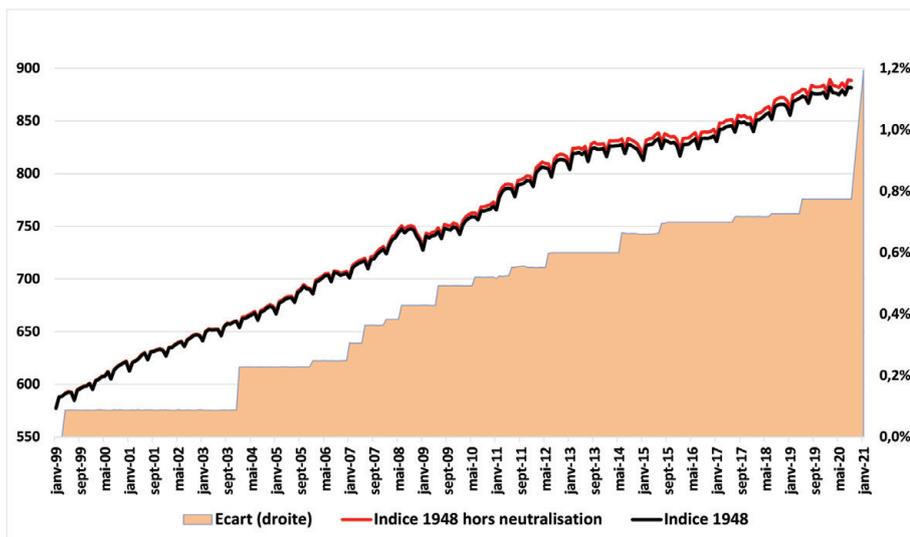
Or, la neutralisation de la taxe CO₂ n'est pas la première mesure de neutralisation au niveau de l'échelle mobile des salaires. Le texte de l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 cité ci-dessus le laisse deviner : la contribution sociale, la taxe de prélèvement sur l'eau et la taxe de rejet des eaux usées sont d'autres prélèvements qui sont neutralisés au niveau de l'index.

Depuis 1999, où certaines taxes étaient déjà neutralisées⁷¹, l'écart entre l'indice des prix et l'indice neutralisé s'est écarté de près de 0,8% en septembre 2020, soit en plus de 20 ans.

Avec une progression de 0,41 point en janvier 2021, l'incidence totale passera à 1,2 point, soit de 50%, ou encore de près d'une moitié de tranche indiciaire.

L'impact sera évidemment encore plus conséquent en 2022, voire 2023, année pour laquelle la taxe carbone sera augmentée de 50% par rapport à 2021.

Graphique 77 : Incidence de la neutralisation de certaines taxes sur le pouvoir d'achat



70 Statnews n°35

71 La contribution sociale a été neutralisée dès son introduction en 1994

La Chambre des salariés considère l'échelle mobile des salaires comme un instrument préservant le pouvoir d'achat des salariés et des retraités. Des neutralisations artificielles de hausses de prix sont de ce fait à éviter. Ce qui compte, ce sont les hausses des prix subies par les consommateurs, indépendamment si ces hausses résultent d'un phénomène de demande excédant l'offre (*demand pull*) ou de hausses de prix de matières premières (*cost push*).

Les hausses des prix administrés sont de ce fait également à inclure dans le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, lequel ne devrait pas avoir comme mission de guider les choix du consommateur en matière de produits nuisibles à la santé ou l'environnement.

La CSL constate d'ailleurs un certain manque de cohérence dans la politique gouvernementale en matière de prise en compte de l'évolution de certains prix au niveau de l'index.

En effet, la hausse des prix due à la taxe CO₂ serait neutralisée, alors que la gratuité des transports publics, donc une baisse des prix, a été répercutée au niveau de l'échelle mobile. À partir de mars de cette année, l'introduction de la gratuité du transport public a déjà considérablement réduit l'inflation. En février 2020, le Statec a estimé l'impact à -0.3%.⁷² Pour le mois de mars, l'évaluation a déjà donné 0,35 pp⁷³.

Cette approche apparemment incohérente en matière de neutralisation des variations de prix semble avoir pour seul but le décalage dans le temps des tranches indiciaires, le gouvernement privilégiant ainsi la compétitivité des entreprises au détriment du pouvoir d'achat des salariés et des retraités.

6.7. Appréciation générale et recommandations de la CSL

La Chambre des salariés est tout à fait consciente de l'urgence climatique ainsi que de la nécessité d'agir de manière multidimensionnelle sur les facteurs d'émissions nocives pour le climat. Elle constate à ce propos que la fiscalité environnementale, à côté de l'échange de droits d'émission ou de subventions diverses, se développe de plus en plus, notamment par le biais de taxes carbone explicites ou, plus classiquement, par celui des accises.

Elle juge néanmoins que le sacro-saint principe du « pollueur-payeur » ne peut s'appliquer aveuglement et de manière tout à fait absolue.

Considérant le fait que l'imposition indirecte exerce une certaine régressivité, par opposition à une juste progressivité en fonction du revenu, notre Chambre s'oppose en principe à toute modulation des impôts indirects qui toucherait indistinctement les ménages les plus aisés comme les plus modestes. Ces derniers sont généralement davantage affectés relativement à leurs faibles revenus que les ménages du haut de l'échelle, qui sont en outre de plus gros émetteurs du fait de leur consommation plus importante. Il est évident que les capacités d'adaptation à court terme diffèrent fortement et risquent ainsi de dynamiser l'effet inégalitaire de cette taxe carbone.

C'est pourquoi la CSL salue la tentative du législateur de remédier aux effets de composition de la consommation énergétique qui induisent une surcharge plus grande du côté des ménages les moins bien lotis, par exemple d'un point de vue financier ou géographique. Ce système de compensation ne donne toutefois pas pleinement satisfaction à la CSL, à plus d'un titre.

À l'heure de la rédaction du présent avis, intégrant à la fois une hausse du crédit d'impôt pour travailleurs et pensionnés et une hausse de 10% de l'allocation de vie chère (AVC), ce système a, certes, été promis par le Gouvernement mais ne se trouve que partiellement documenté dans un projet concret de loi ou réglementaire.

La partie du mécanisme de compensation reposant sur l'allocation de vie chère exclut en outre les travailleurs frontaliers, tandis que la partie reposant sur le crédit d'impôt n'est que pleinement opérant jusqu'à un revenu brut annuel de 40.000 euros et traite un ménage fiscal à 80.000 euros comme celui à 150.000 ou 1 million d'euros.

La vision à moyen terme de comment et à quelle hauteur ce système sera soutenu financièrement est de surcroît pour le moins flou, alors que la charge sur les ménages ira croissante et que les résultats escomptés sur le plan environnemental sont approximatifs. En outre, la neutralisation de la taxe carbone

⁷² Statnews N°5, 14.02.2020

⁷³ Statnews N°10, 03.4.2020

dans l'échelle mobile des salaires survient sans concertation sociale, tandis que la large gratuité des transports publics introduite en 2020 et son impact sur l'inflation ne furent pas neutralisés.

En matière de consommation énergétique, le revenu disponible, la composition des ménages ou la distance entre domicile et lieu de travail sont des facteurs aggravants. Ceux-ci dépassent sans nul doute la frontière du premier quintile (20%) des ménages pauvres et peuvent affecter les classes moyennes jusqu'à bien plus loin dans la distribution des revenus.

Dès lors, la compensation offerte par un crédit d'impôt et l'AVC devrait aussi couvrir la population bien au-delà de la population en risque de pauvreté si le Gouvernement veut accroître l'acceptabilité de la taxe CO₂ ; il paraît indispensable de garantir simultanément l'efficacité écologique, la justice sociale et l'acceptabilité politique de la fiscalité environnementale, et notamment, de la taxe carbone.

Le coût du logement, ce n'est plus un secret pour personne, pèse sur le revenu des ménages. Comme l'a montré le Statec, la prise en compte de ce coût du logement, charge hypothécaire comprise, accroît d'ailleurs les inégalités : elles sont plus fortes après la déduction des dépenses de logement qu'avant leur prise en compte (24% contre 15,8% de risque de pauvreté global⁷⁴). Toutes les catégories de ménages, à l'exception des propriétaires libres de crédits hypothécaires et des retraités, sont concernés par ce phénomène d'une manière plus ou moins intense. C'est à partir du bas de l'échelle de revenus (premier quintile de revenus) et de manière décroissante que, à la fois, les coûts du logement progressent le plus et pèsent le plus en proportion du revenu disponible. L'approvisionnement énergétique fait partie de cet ensemble et l'apparition de la taxe carbone contribuera à accentuer ce phénomène.

Pour ces raisons, la CSL recommande vivement au Gouvernement de s'assurer que les compensations sociales soient maximales et les plus larges possibles et d'utiliser l'intégralité du produit de la taxe carbone à des fins de redistributions. L'objectif doit être un modèle qui réduit au maximum le nombre de ménages perdants de la réforme, tout en gardant l'effet incitatif de la taxe intact. En redistribuant l'intégralité des recettes, et pourquoi pas aussi partiellement en nature, il est possible de réduire les pertes, voire même d'augmenter le pouvoir d'achat de plusieurs déciles de ménages, tout en atteignant une réduction conséquente des émissions de gaz à effet de serre.

La dichotomie qui est introduite entre la subvention de l'investissement dans les technologies par le biais du Fonds « climat et énergie » et l'allocation de revenus supplémentaires aux plus nécessiteux fait craindre le risque de maintenir ces derniers captifs de technologies non conformes et coûteuses.

De surcroît, alors que le système de compensation pourrait être vite dépassé par l'ajustement du prix du carbone à moyen terme, celui-ci ne permet guère à ses bénéficiaires d'investir dans une transition technologique, puisqu'il vise à annuler le surcoût des produits visés.

La CSL critique dans ce contexte que la progression planifiée du montant de la taxe carbone n'est pas accompagnée d'une progression des compensations sociales, qui déjà largement insuffisantes, vont perdre encore en valeur par rapport au montant de la taxe dans les années à venir.

En revanche, les subventions versées au titre du Fonds « climat et énergie » en faveur de solutions climatiques pourraient ne profiter qu'aux ménages à la surface financière suffisante pour mener à bien la rénovation de leur logement et procéder à l'installation de technologies adaptées à la transition écologique. Par le biais des subventions à leur mutation écologique, cette catégorie de ménages se verrait ainsi attribuer la partie de la taxe carbone qu'elle ne s'est pas vu redistribuer préalablement.

Pour contrecarrer les effets à moyen terme des ajustements du prix du carbone, la CSL propose en outre de lier automatiquement le système de compensation sociale aux augmentations futures de la taxe CO₂ ; sans cet automatisme, le mécanisme social échafaudé par le Gouvernement pour rendre la taxe carbone « juste » (dont on rappellera ici que ni l'un ni l'autre des instruments ne sont réglés par le présent projet de loi) sera pour le moins enrayé, si pas rendu complètement inopérant.

La question reste par ailleurs ouverte sur un mécanisme de compensation qui serait plus fin que le CIS, bien que de nature progressive. Afin d'éviter des effets distributifs injustes, différents critères essentiels, outre le revenu des ménages, comme leur résidence et la performance énergétique de celle-ci, les disparités géographiques et infrastructurelles, leurs équipements, etc. sont à considérer dans un système fin de compensation sociale.

C'est pourquoi outre les 71 euros en termes réels déjà avancés par le Gouvernement et la revalorisation partielle de l'AVC, il serait utile de compléter l'arsenal au moins d'une composante supplémen-

⁷⁴ Statec, Regards 18/2019

taire qui prendrait éventuellement en compte la composition du ménage, voire les kilomètres parcourus par celui-ci.

En raison des développements ci-avant, tout en n'étant pas contre une taxe carbone quant au principe, la CSL ne peut pas donner son accord à la taxe carbone telle que prévue par le projet de budget en raison du mécanisme de compensation sociale largement insuffisant.

*

7. MESURES FISCALES DIVERSES

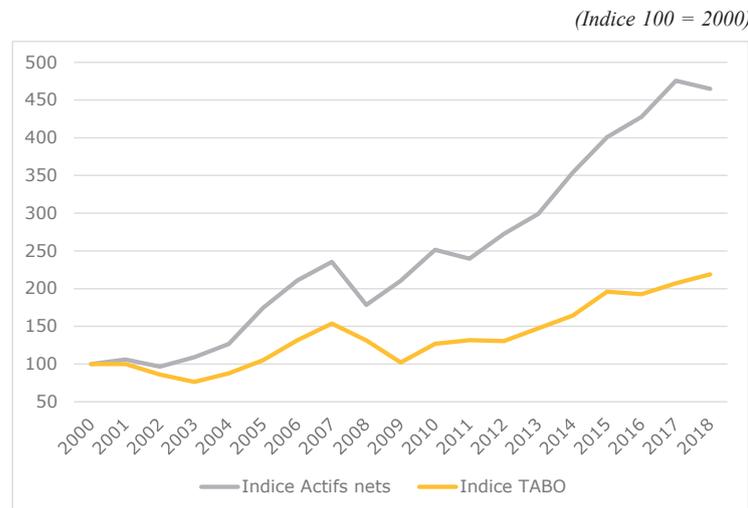
7.1. La réduction de la taxe d'abonnement sur les actifs investis dans le domaine de la finance durable

Si la CSL soutient le Gouvernement dans ses efforts d'encourager les fonds d'investissement à s'engager dans des activités durables afin de transformer le Luxembourg en place financière verte, il contient toutefois de mettre en contexte la réduction du taux de la taxe d'abonnement (TABO) applicable à de tels actifs.

D'abord, notons que le taux applicable est, déjà aujourd'hui, loin d'être excessif et que le taux moyen annuel appliqué aux actifs nets sous placement est déjà, depuis deux décennies, sur une trajectoire baissière. De surcroît, nombreux fonds profitent déjà aujourd'hui d'un taux réduit, voire d'une exonération.

Au vu du graphique ci-dessous, il appert que le volume d'actifs nets sous gestion des organismes de placement collectif (OPC) luxembourgeois a connu une évolution amplement plus dynamique que les recettes provenant de la TABO. Cette déconnexion correspond à une baisse importante du taux moyen appliqué aux actifs nets sur les dernières deux décennies sous le nom de la compétitivité de la place financière luxembourgeoise ainsi qu'à une forte progression du ratio d'encaissement⁷⁵ sur la période de 2000 à 2020, qui faisait déjà partie d'analyses menées à la fois par la Banque centrale du Luxembourg (BCL) en 2015⁷⁶ et par le Conseil économique et social (CES) en 2018⁷⁷.

Graphique 78 : Evolution des recettes TABO et des actifs nets sous gestion de fonds luxembourgeois



Sources : Budgets d'État, CSSF ; Graphique : CSL.

⁷⁵ Le ratio d'encaissement indique la valeur nette d'inventaire nécessaire pour encaisser 1 euro de recettes au titre de la taxe d'abonnement.

⁷⁶ « Bulletin 2015/3 » (Luxembourg, 2016), 121-22.

⁷⁷ Conseil économique et social (CES), « Analyse des données fiscales au Luxembourg 2018 » (Luxembourg, 2018), 158-59.

Ainsi, des 4.700 milliards d'euros sous gestion d'OPC luxembourgeois résultent aujourd'hui des recettes fiscales TABO à hauteur de ± 1 milliard d'euros ce qui correspond à un taux d'imposition moyen inférieur à 0,025% des actifs nets (en d'autres termes, il faut plus de 4.700 euros d'actifs nets pour un euro de recettes TABO).

Néanmoins, la TABO reste une source de recettes extrêmement importante pour le Luxembourg et ceci notamment au plein milieu d'une crise économique qui pèse lourd sur le Trésor public.

Si l'introduction du taux réduit applicable aux investissements écologiques et durables ne devrait avoir à court terme qu'un impact minimal sur les recettes en provenance de la TABO en raison du volume actuellement encore négligeable de tels actifs, l'effet baissier sur le budget de l'État de cette réforme risque toutefois de gagner en impact à moyen terme, parallèlement à la progression de la transition vers une économie verte, moins polluante et moins émettrice en CO₂. Or, ces ressources financières seront nécessaires à l'avenir afin de financer des investissements publics dans la transition écologique.

D'ailleurs, en suivant la même logique et afin de promouvoir une image d'une place financière véritablement verte, le législateur devrait également réfléchir à une augmentation du taux de TABO applicable aux actifs investis dans des activités économiques hautement polluantes et à conséquences néfastes pour le climat et l'environnement.

7.2. Le régime des impatriés

L'accord de coalition gouvernementale a prévu que le régime fiscal des « impatriés » gagne en attractivité. Ce régime, actuellement encadré par une circulaire administrative⁷⁸, propose un traitement privilégié de certains avantages accordés aux impatriés (hautement qualifiés et imposés au taux marginal maximal).

Selon le directeur des contributions, il est censé répondre, dans un monde très concurrentiel, aux besoins des grandes entreprises de développer des produits et technologies innovants et, pour ce faire, de compléter leurs personnels par des profils hautement qualifiés et disposant de connaissances approfondies dans certains secteurs spécifiques. Pour attirer d'un marché mondial ces spécialistes au Luxembourg, les employeurs se verraient contraints de prendre à leur charge une large partie des frais d'installation et de vie de l'impatrié embauché.

Par exemple, les loyers des salariés impatriés, relevant du régime courant et qui sont pris en charge par l'employeur, peuvent être exonérés sur une période n + cinq ans. De même, sur un laps de temps identique, l'indemnité forfaitaire visant à couvrir le différentiel du coût de la vie entre le Luxembourg et l'État d'origine de l'impatrié (autrement dit, une indexation spécifique aux impatriés) est détaxée tant que n'est pas dépassé pour un célibataire le montant de 8% de la rémunération mensuelle fixe (pour un maximum de 1.500 euros par mois) et 16% (maximum 3.000 euros) pour un contribuable marié (qui vit avec un conjoint/partenaire qui n'exerce aucune activité).

Le législateur propose que ce régime soit conservé, aménagé mais doté d'une base légale (article 115-13b LIR) et réglementaire d'exécution.

Sont concernées par l'utilisation de ce régime spécifique les entreprises indigènes où le nombre d'impatriés n'excède pas 30% de l'effectif total (emplois à temps plein), à moins qu'elle soit âgée de moins de 10 ans⁷⁹. Le régime ne s'applique pas aux salariés embauchés sur la base d'un contrat de mise à disposition par un entrepreneur de travail intérimaire ou dans le cadre du prêt de main-d'œuvre. Tous les frais énumérés ci-dessous constituent des dépenses d'exploitation dans le chef de l'entreprise, qui devra toujours communiquer, au plus tard au 31 janvier de chaque année, une liste nominative des salariés tombant sous les dispositions de l'article 115-13b LIR au cours de l'année d'imposition.

Les modifications du régime sont la hausse du seuil d'entrée à 100.000 euros de revenus fixes bruts⁸⁰ ainsi que la simplification de l'ancienne indemnité forfaitaire (liée au différentiel du coût de la vie) en nouvelle prime d'impatriation et dont l'exemption fiscale sera à hauteur de 50%, si elle ne dépasse pas 30% de la rémunération annuelle de l'impatrié. En outre, le régime fiscal de l'impatrié est étendu à un

78 L.I.R. – n° 95/2 du 27 janvier 2014 relative à l'embauchage sur le marché international de salariés

79 La condition d'occuper au moins 20 salariés à moyen terme disparaît ainsi que la mise à profit aux personnels de l'entreprise indigène des compétences et du savoir-faire de l'impatrié.

80 Avant incorporation des avantages en espèces et en nature.

maximum de neuf années ans (au lieu de six précédemment), sous réserve que toutes les conditions d'accès restent remplies.

Restent exempts d'impôts dans le chef de l'impatrié les frais liés au déménagement au Luxembourg qui sont pris en charge par l'employeur (dans les limites d'un montant raisonnable) ; dans le cas de charges répétitives correspondantes (logement, voyage, égalisation fiscale) qui sont exemptées, leur plafond reste fixé à 50.000 euros pour le célibataire (80.000 euros pour un couple) ou 30% du total des rémunérations fixes.

Tableau 30 : Tableau comparatif du statut d'impatrié

<i>Ancien régime</i>	<i>Nouveau régime</i>
Applicable pendant un max. de 6 années : tout au plus jusqu'à la fin de la 5e année d'imposition suivant celle de l'entrée en service du salarié au GDL (ou si l'une des conditions cesse d'être remplie)	Applicable pendant un max. de 9 années : tout au plus jusqu'à la fin de la 8e année d'imposition suivant celle de l'entrée en service du salarié au GDL (ou si l'une des conditions cesse d'être remplie)
Directement recruté pour activité à titre principal si spécialisation approfondie dans le secteur ou profession caractérisés par des difficultés de recrutement	Idem (hormis la difficulté de recrutement)
Détaché (si au moins 5 ans d'expérience et relation de travail) pour activité à titre principal avec droit de retour à l'établissement détachant et contrat relatif au détachement entre entreprises d'envoi et indigène	Idem
Domicile fiscal précédent supérieur à 150km	Idem
Contribuable résident et pas d'IPP luxembourgeois sur les revenus prof. dans les 5 ans d'imposition précédant l'année d'entrée en service	Idem
Fixe annuel \geq 50.000 € bruts avant avantages en espèces et en nature	Idem hormis nouveau seuil : \geq 100.000 € fixes bruts
Exemption fiscale pour le seul excédent des frais liés au déménagement du salarié sur les frais qu'il aurait dû assumer s'il était resté dans son État d'origine, sans dépasser un montant raisonnable	Idem

<i>Charges non répétitives</i>		
<i>Ancien régime</i>		<i>Nouveau régime</i>
Frais de transfert de domicile	Frais de déplacement du salarié lui-même, de son conjoint ou partenaire et des enfants de son ménage, y compris les frais de logement pendant le trajet, les frais de démontage, d'emballage, de chargement, de transport, de déchargement, de déballage et de montage du mobilier appartenant au salarié ou à un membre de sa famille, ainsi que les dépenses de transformateurs ou adaptateurs pour les appareils électroménagers étrangers. Ne sont pas visés les frais de vente ou de résiliation du contrat de bail de l'ancienne résidence, ainsi que les frais de déplacement à la recherche d'un nouveau logement	Idem
Frais d'aménagement au Luxembourg	Frais portant sur l'achat de meubles, d'appareils électroménagers aux normes locales, tels que le lave-vaisselle, le lave-linge, le sèche-linge	Idem
Frais de voyage	Frais de déplacement (à la suite de circonstances spéciales – naissance, mariage, décès d'un membre de la famille)	Idem
Frais de retour	Frais de retour définitif en fin d'affectation (y compris frais de déménagement)	Idem

<i>Charges répétitives</i>			
<i>Ancien régime</i>		<i>Nouveau régime</i>	
Frais de logement	(sous réserve que l'ancienne résidence habituelle de l'impatrié reste maintenue dans son État d'origine) loyer, chauffage, de gaz, électricité, eau, ascenseur, taxes et impôts connexes (ne sont pas visés les frais d'entretien et de nettoyage ni de la nouvelle résidence, ni de la résidence maintenue dans l'État d'origine) ou (si non-maintien de l'ancienne résidence habituelle) le différentiel du coût du logement, à savoir le surcroît desdits frais de logement entre le Luxembourg et l'État d'origine ;	Idem	Toujours exemption de maximum 50.000 euros pour le célibataire (80.000 euros pour un couple) ou 30% du total des rémunérations fixes
Frais de voyage	Frais de déplacement annuel entre le Luxembourg et l'État d'origine pour le salarié ou les membres de son ménage	Idem	
Égalisation fiscale des impôts indigènes	Compensation du différentiel de la charge fiscale entre le Luxembourg et l'État d'origine.	Idem	
Frais de scolarisation	Frais de minerval pour l'enseignement fondamental et secondaire des enfants lorsqu'ils déménagent avec leur parent qu'ils doivent par conséquent changer d'école	Idem	
Autres dépenses répétitives	Exemption de l'indemnité forfaitaire pour dépenses répétitives liées aux différentiel du coût de la vie et frais divers liés au déménagement (fixée à 8% de la rémunération mensuelle fixe – pour un maximum de 1.500 euros par mois – dans le chef du célibataire et 16% – maximum 3.000 euros – pour un contribuable marié qui vit avec un conjoint/partenaire qui n'exerce aucune activité)	Prime d'impatriation (toujours liée aux différentiel du coût de la vie et frais divers de déménagement)	Exemption à raison de 50% de la prime ne dépassant pas 30% de la rémunération annuelle brute (avant incorporation des avantages en espèces et en nature)

Le seuil d'entrée dans ce régime fiscal spécifique a été augmenté de 50.000 à 100.000 euros fixes, le rendant moins accessible ou plus sélectif qu'auparavant.

Cela étant, on observe que, pour un célibataire, la prime d'impatriation (autrefois détaxée à concurrence d'un maximum de 18.000 euros par an) est exemptée selon un schéma simplifié, mais effectivement revalorisé. À partir du 1^{er} janvier 2021, le salaire correspondant au plafond antérieur d'exonération s'élève ainsi, à 120.000 euros bruts (avantages exclus) contre 225.000 euros précédemment⁸¹ ; dès lors, toute rémunération brute supérieure à 120.000 euros (ou aux 240.000 euros correspondants pour l'impatrié marié) procure une augmentation de l'avantage détaxé relativement au système précédent.

Aux quelques aménagements cités près, les projets de loi et de règlement ad hoc transposent la circulaire administrative actuellement en vigueur. Ces textes se suffiront-ils à eux-mêmes ou bien une nouvelle circulaire relative à leur interprétation administrative sera-t-elle nécessaire pour éclaircir certains points de la pratique des contributions directes ? Ainsi, il ne ressort pas clairement du projet sous avis comment sera traitée à l'avenir la mise à disposition à titre gratuit ou à loyer réduit d'une habitation au salarié. La circulaire administrative ici transposée disposait que l'Administration ne procédait pas à l'évaluation de cet avantage en nature tant que les conditions de l'impatriation restaient réunies, alors que les éventuels autres avantages en nature alloués à l'impatrié étaient traités conformément aux dispositions en vigueur.

En fin de compte, alors qu'un régime commun existe déjà, les projets sous avis proposent la création d'un régime exorbitant pour couvrir les charges extraordinaires d'un salarié dit impatrié. Sur demande, un contribuable peut déjà obtenir un abattement de revenu pour charges extraordinaires qui sont inévitables et qui réduisent de façon considérable sa faculté contributive⁸². L'impatrié ne pourrait-il pas trouver sa place dans de la cadre de ce régime de droit commun préexistant, avec, le cas échéant, quelques aménagements spécifiques ?

⁸¹ $120.000 * 30\% * 50\% = 18.000 >> 225.000 * 8\% = 18.000$.

⁸² L'Administration des contributions directes précise que cette charge « n'incombe en principe pas à la majorité des contribuables se trouvant dans des conditions analogues quant à la situation familiale et quant à l'importance du revenu et de la fortune ». Elle sera considérée comme inévitable lorsque le contribuable ne peut s'y soustraire pour des raisons matérielles, juridiques ou morales.

Dans le cas des impatriés (dont le nombre exact n'est d'ailleurs pas rendu public), la faculté contributive sera non seulement souvent largement supérieure à la moyenne, mais, en sus, il s'agit aussi du genre de profils qui bénéficie de packages de rémunération bien garnis qui contiennent souvent des avantages fiscaux inaccessibles au commun des salariés, tels l'intéressement aux plus-values (*carried interests*⁸³) ou les stock-options. Le premier mécanisme est censé expirer en 2029 pour les salariés (impatriés) arrivés en 2018 (année butoir pour profiter du système) et le régime des stock-options est, certes, abrogé ; le ministre des Finances a néanmoins confirmé à la commission des Finances et du Budget en date du 20 octobre 2020 que tous ces éléments sont liés et que la suppression du régime des stock-options est compensée par l'apparition de deux nouvelles mesures (prime d'impatriation et prime participative), comme il l'avait déjà clairement indiqué dans son discours de présentation du budget : « *Dat hei ass ee kohärente Pak vun Mesuren, déi anenee gräifen. Si erlaben, Talenter a Spezialisten op Lëtzebuerg ze zéien, d'Start-up Kultur ze ënnerstëtzen an d'Kompetitivitéit vum Land ze stäerken.* »

De manière générale, notre Chambre ne perçoit pas positivement l'instauration de traitements de faveur destinés à une minorité privilégiée de salariés. Un tel régime fiscal servira-t-il à embaucher, par exemple, des infirmiers dans le secteur de la santé ? Il est permis d'en douter.

Par ailleurs, ce dispositif limité à quelques privilégiés constitue, à ne pas en douter, un des nombreux éléments (de nature fiscale ou autre) qui contribuent à la pression immobilière ambiante sur le marché luxembourgeois. Les entreprises disposent de moyens financiers que peu de ménages ou de personnes physiques peuvent concurrencer dans la recherche d'un logement au Luxembourg. Cette capacité financière des entreprises mise à disposition des impatriés (pour autant que les dépenses « *exposées par l'employeur ne dépassent pas un montant raisonnables* ») est non seulement fiscalement déductibles dans leur chef, mais également exonérée du côté du bénéficiaire, dans les limites fixées.

Enfin, aucune évaluation quant à la population concernée ou l'impact sur les recettes publiques, voire les prix de l'immobilier n'est rendue publique. Notre Chambre critique ce manque d'ouverture et cette pratique d'officine généralisée.

7.3. L'intéressement des collaborateurs par une prime participative

Selon les dires du ministre des Finances dans son discours de présentation du projet de budget, le régime des « **stock-options** », également encadré par circulaire administrative⁸⁴, est finalement **abrogé** avec effet au 1^{er} janvier 2021, après des années de tergiversation gouvernementale. Si la première intention était de le transposer dans un cadre légal, c'est au bout du compte **son avatar, la « prime participative »**, qui est introduit à l'article 115-13a LIR.

Insistant surtout sur la forme dite warrant du régime, le ministre de Finances a admis que, la mesure ayant été avantageuse pour les salariés des entreprises, ces dernières ont profité des lacunes dans l'application du précédent système pour en abuser. « *Initialement, l'objectif était d'attirer des talents à travers ce régime des stock-options. De l'autre côté, l'outil servait à attribuer aux salariés des avantages fiscaux au cas où la situation de l'entreprise était favorable* », a-t-il encore souligné.

Le régime précédent était particulièrement favorable puisqu'il permettait d'imposer un composant du revenu sur la base forfaitaire équivalente à 30% de la valeur sous-jacente (voire moins si et avec une méthode d'évaluation reconnue, éprouvée et validée). Ce mécanisme fournissait un avantage substantiel sur la partie des salaires qui jouissait du régime ad hoc par rapport au droit commun applicable à la rémunération fixe. C'est particulièrement la forme dite warrant, représentant une rémunération salariale travestie en revenu du capital, qui est visée, bien que d'autres formes de plus-values sur titres, plus proches de la rémunération sur le capital, que sont les stock-options plus classiques permettent d'arriver à des résultats similaires, voire plus lucratifs.

83 Touché, sur la base d'un droit d'intéressement, par des personnes physiques, salariées de gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ou de sociétés de gestion de fonds d'investissement alternatifs, il est imposé au quart du taux global (voire pas du tout si l'intéressement résulte de bénéfices de spéculation pour lequel l'intervalle entre acquisition et réalisation de parts, actions ou titres représentatifs émis par un fonds d'investissement alternatif dépasse six mois, le bénéfice de spéculation résultant de cette réalisation ne constituant pas un revenu imposable, et ce jusqu'à la dixième année d'imposition qui suit celle de leur prise de fonctions).

84 L.I.R. n°104/2 du 29 novembre 2017

Versé, d'un côté, sous la forme de warrant utilisée pour distribuer de manière différée les bonus en rétribution des activités passées (sous réserve de remplir les « conditions raisonnables » fixées par circulaire administrative⁸⁵) ou en espèces, de l'autre, un bonus de, par exemple, 20.000 euros procurait un gain net de plus de 4.000 euros en première solution ; pour chaque tranche de warrant de 10.000 euros, ce sont quelque 2.300 euros supplémentaires qui étaient engrangés. L'imposition d'un warrant évoluait autour de 22% alors que ce genre de contribuables relevait normalement du taux marginal maximal.

Pour permettre au Luxembourg de rester attractif dans la course aux nouveaux talents, mais aussi dans le souci d'assurer une équité fiscale, le nouveau régime de la prime participative est fixé de manière plus transparente et équitable.

Ainsi, tous les employeurs auront la possibilité d'octroyer à leurs salariés méritants, et en principe à tous leurs salariés, une prime dont les auteurs du projet résumant les caractéristiques principales :

1) au niveau de l'employeur :

- celui-ci doit réaliser un bénéfice (commercial, agricole et forestier ou provenant de l'exercice d'une profession libérale).
- Le montant total de la prime participative qui peut être allouée aux salariés est limité à 5% du résultat positif (supérieur à zéro) de l'exercice d'exploitation qui précède immédiatement celui au titre duquel la prime participative est distribuée⁸⁶.
- L'employeur doit tenir une comptabilité régulière (et non pas de caisse) au cours de l'année d'imposition d'octroi de la prime participative ainsi qu'au cours de celle précédant l'année d'imposition d'octroi.
- L'employeur, qui envisage de payer une prime participative à ses salariés, est tenu d'en faire la communication détaillée (liste nominative des bénéficiaires et éléments de vérification des conditions d'accès à l'exemption) au préposé du bureau d'imposition RTS compétent au moment de la mise à disposition de la prime.

2) Au niveau du salarié :

- la prime participative ne peut pas dépasser 25% de la rémunération annuelle ordinaire brute du salarié, hors prime et avant incorporation des avantages en espèces ou en nature, de l'année d'imposition au cours de laquelle la prime est allouée⁸⁷.
- Le salarié doit être affilié à un régime de sécurité sociale.

Si ces conditions sont réunies, **la prime participative jouit d'une exemption fiscale de 50%**.

Pour le salarié, la prime participative est considérée comme revenu d'une occupation salariée passible d'une retenue d'impôt à la source et exempté à la source si toutes les conditions sont remplies. Pour l'employeur, la prime, à considérer comme dépense d'exploitation, est déductible.

La prime participative est uniquement payée au gré de l'employeur. Ce dernier a le choix exclusif d'allouer une prime participative à ses salariés ou non. Selon le ministre, la décision arbitraire de l'employeur portant sur le choix de ceux parmi ses salariés qui profiteront d'avantages fiscaux ou non n'est pas nouvelle, puisque cette pratique était déjà en vigueur dans le précédent régime.

Soit deux célibataires, un salarié percevant un revenu de son occupation de 100.000 euros bruts et son voisin gagnant le même montant total intégrant une prime participative de 20.000 euros (pour un maximum d'un quart du revenu de base, dont 50% sont exemptés).

⁸⁵ Être cadre dirigeant, le warrant représentant un maximum de 50% de la rémunération totale et la valeur de l'option ne dépassant pas 60% de la valeur sous-jacente.

⁸⁶ Bénéfice réalisée par l'entreprise luxembourgeoise occupant des salariés au Luxembourg et non pas sur un bénéfice mondial, si elle a des activités en dehors du pays.

⁸⁷ C'est-à-dire sans la prise en compte d'un éventuel boni ou d'autres gratifications, comme précisé par les auteurs, et à évaluer sur la base de toutes les données jusque-là disponibles ou susceptibles de se répercuter sur le montant de la rémunération brute ordinaire durant l'année.

Tableau 31 : Illustration de l'avantage fiscal découlant de la prime participative (PP)

	Revenu salarial	Revenu mixte (PP)	Revenu mixte (W25%)
Salaire total	100.000	100.000	100.000
Prime participative/W	0	20.000	25.000
Cote d'impôt (hors IS)	23.420	19.968	19.091
Revenu disponible	62.582	67.525	68.776
RD mensuel	5.215,16	5.627,08	5.731,37
Taux moyen	27,0%	25,6%	25,3%
Taux moyen réel d'imposition (% du revenu brut)	23,4%	20,0%	19,1%

Note : frais de déplacement pour 12km fiscaux inclus comme seul abattement supplémentaire aux forfaits pour frais d'obtention et pour dépenses spéciales. La prime s'ajoute au revenu de base, à concurrence d'un maximum de 25% de celui-ci, tandis que, dans l'ancien système du warrant (W) régi par l'actuelle circulaire, la part maximale du bonus était plafonnée à 50% du revenu total et que nous limitons ici, par analogie à la prime, à 25%⁸⁸.

Le premier est imposé à un taux moyen de 27%(ou 23,4% si l'on rapporte la cote d'impôt au revenu brut). Son voisin disposerait d'un revenu disponible annuel supérieur de 4.943 euros du fait de la tranche exonérée de sa prime participative (20% de taux moyen effectif d'imposition). Comparativement, dans un cas théorique, un salarié bénéficiant d'un même revenu de 100.000 euros bruts incorporant un quart du revenu total sous forme de warrant aurait contribué pour un taux moyen d'imposition de 25,3% et un taux moyen réel de 19,1%⁸⁹. Pour un même cas de figure mais à 50.000 euros de revenus, le salaire pur connaît un taux moyen d'imposition de 14,6% (12,3%, rapporté au brut) pour un taux de 11,5% (et 8,7%) du côté du revenu mixte contenant une prime participative.

La Chambre des salariés salue l'abrogation du régime des stock-options. Elle avait déjà appelé à réformer ce système également réservé dans les faits à un nombre restreint de salariés confortablement rémunérés, notamment en imposant l'intégralité de l'assiette de ces bonus déguisés. Il ne lui paraissait guère éthique ni équitable de détaxer largement une partie de la rémunération salariale des hauts revenus, sous couvert de l'attractivité de la place financière.

Toutefois, si, dans le principe, ce nouveau régime est ouvert à l'ensemble des salariés, elle doute que ce soit le cas en pratique. Cette nouvelle prime participative et les avantages fiscaux inhérents à celle-ci risquent bien d'être réservés à certains profils de salariés privilégiés, comme c'était le cas précédemment. On ne peut pas faire abstraction non plus du contexte dans lequel cette prime voit le jour et qui conforte notre Chambre dans cette crainte ; comme mentionné plus haut, cette prime remplace les stock-options dans le cadre d'une réforme du statut des impatriés afin d'attirer des « talents » hautement rémunérés.

Contrairement au procédé du côté des « impatriés » où la circulaire est incorporée pratiquement en l'état, le projet ne souffle mot de ce qu'il advient de la circulaire « stock-options » ? La question reste ouverte sur l'abrogation définitive de la circulaire ad hoc ou si c'est uniquement le traitement fiscal de faveur de la pratique du *warrant* qui est supprimé. Les programmes de rémunération incitative reposant sur des formes plus classiques de stock-options (visant, avec une prise de risque financier par le bénéficiaire, à intéresser le salarié aux performances futures de création de valeur offraient également de larges possibilités d'optimisation, sans plus qu'aucune « condition raisonnable » ne s'applique) sont-ils également écartés de tout traitement fiscal de faveur ?

⁸⁸ Dans cet exemple, les 25% relatifs à la prime correspondent à 20.000 euros ; les 25% de *warrant* (W) correspondant valent 25.000 euros. Prime nouvelle et *warrant* ancien devrait avoir les mêmes bases imposables ; en calquant la pratique de l'ancien *warrant* complètement sur la logique de la prime participative, c'est-à-dire en comptabilisant un maximum de 25% du salaire de base (prime) plutôt que du salaire total (comme dans la pratique du *warrant*), on devrait alors tomber sur un résultat d'imposition identique entre prime et *warrant*.

⁸⁹ Dans le cas où le *warrant* se serait élevé jusqu'à son maximum d'une moitié du revenu global, l'imposition moyenne se serait montée à 22,9% (et 14,8%).

Enfin, la CSL remarque que la prime participative est traitée de manière individuelle par l'employeur qui choisit, d'abord, s'il souhaite distribuer 5% de son bénéfice de l'exercice précédent sous cette forme et, ensuite, lesquels des salariés seront les bénéficiaires des avantages fiscaux inhérents à cette prime.

Afin de s'assurer une répartition de ces avantages au plus grand nombre, dans le respect de la décision de l'employeur et des organes de gouvernance de l'entreprise de distribuer ou non le bénéfice, notre Chambre demande à ce qu'un traitement collectif de la prime participative soit introduit dans le Code du travail avec un droit de regard des représentations du personnel.

À cet effet, par exemple, l'article L.413-3 CdT portant sur le droit à l'information et à la consultation de la délégation du personnel (ou encore, le cas échéant, l'article L.162-12 CdT relatif au contenu de la convention collective de travail⁹⁰, et tout autre article ad hoc pertinent) pourrait être modifié dans le sens d'inclure la gestion collective de la distribution du bénéfice par le biais de la nouvelle prime participative et des avantages fiscaux qui lui sont attribués.

7.4. Résorber les inégalités par le truchement de la fiscalité

La Chambre des salariés a soulevé à de nombreuses reprises que l'affaiblissement tendanciel de la cohésion sociale, qu'illustre le renforcement des inégalités décrit précédemment, trouvait également ses origines dans la question fiscale, et particulièrement de la différence de traitement entre l'imposition des patrimoines ainsi que des revenus du capital et celle des revenus du travail.

La taxe d'abonnement, par exemple, est allégée par le présent projet au profit des fonds d'investissements qui verdiront leurs placements, alors que le taux effectif global de la taxe d'abonnement est en réalité déjà inférieur au taux facial. De même, si, de bon droit, les FIS détenant de l'immobilier luxembourgeois sont enfin imposés sur leurs revenus et plus-values, le régime du FIS immobilier reste néanmoins préservé dans son ensemble et accessible aux personnes physiques fortunées qui peuvent jouir d'un système opaque relativement favorable au capital.

Le patrimoine financier des résidents, voire les fonds d'investissement gérés par le Luxembourg, constituent autant de valeurs mobilières qui pourraient pourtant contribuer davantage, et de manière progressive, aux recettes fiscales.

Dans ce contexte, la CSL salue la suppression de la niche fiscale que constituait le régime pour les certificats d'investissement en capital-risque introduit par l'article VI de la loi modifiée du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique.

Le biais fiscal en faveur des revenus du capital s'exprime aussi nettement en faveur du stock de patrimoine des ménages. C'est à l'abri de ces faveurs fiscales qui annihilent la progressivité de l'impôt que se développent des inégalités criantes dans lesquelles les moins aisés finissent de suffoquer. L'étape suivante sera l'asphyxie, et avec elle, le délitement social et l'amoindrissement des performances économiques qui va de pair avec les inégalités.

Ces largesses fiscales se cumulent tout au long de la chaîne d'obtention des revenus et d'accumulation d'actifs, par un traitement privilégié de certaines parties du revenu du travail et des revenus du capital en général, par la défiscalisation du stock de patrimoine.

Ces privilèges doivent être réduits fortement, si non abolis. Les valeurs mobilières et immobilières sont désormais sommées de participer au renforcement de la cohésion sociale, plutôt qu'à son délitement, ainsi que de soutenir les collectivités territoriales dans leur adaptation aux différentes formes de transition auxquelles nos sociétés sont confrontées, l'imposition du revenu et du patrimoine exerçant actuellement peu d'effet sur les tendances soulignées de la montée des inégalités.

Le patrimoine foncier et bâti, plus particulièrement les biens autres que la résidence principale, affichent des taux de concentration et d'inégalités très importants. Les enjeux relatifs à la propriété foncière et immobilière en général ainsi qu'à l'imposition de ces actifs ont pris une taille telle qu'ils dépassent largement le seul cadre communal.

⁹⁰ Cet article englobe déjà « le système des salaires ainsi que les éléments de salaire par catégories professionnelles » qui pourrait couvrir une prime participative.

L'imposition foncière doit de ce fait être modernisée, définie en premier lieu de manière centralisée et appliquée progressivement sur de justes valeurs de marché pour enrayer les déséquilibres allocatifs majeurs des ressources auxquels est confronté le pays.

La notion de cohésion sociale renvoie aussi à l'égalité des chances qui doit contribuer à limiter les inégalités de revenus et de modes de vie. C'est ce vers quoi doivent tendre les effets de la réforme prochaine : inverser les tendances et renforcer la cohésion et œuvrer à l'allocation optimale des ressources.

7.5. Fiche d'impôt pluriannuelle

Dans un souci de simplification administrative (et de réduire la charge administrative des employeurs, du Centre des technologies de l'information de l'État et de l'ACD), le régime de la fiche de retenue pluriannuelle se confirme. Celle-ci sera en outre désormais émise sous forme électronique et mise directement à la disposition des employeurs.

Au cours de l'année 2021, une plateforme informatique sécurisée sera mise en place ; elle permettra aux employeurs d'accéder aux fiches de retenue de leurs salariés. À compter du 1^{er} janvier 2022, les salariés seront ainsi dispensés de remettre leur fiche de retenue à l'employeur.

Les inscriptions de la fiche pluriannuelle ont un caractère contraignant, si bien que l'employeur ne peut pas déterminer la retenue et les crédits d'impôt d'une autre manière que celle prescrite par la fiche de retenue.

Le salarié reste maître de l'information qu'il livre à son bureau de retenue pour, le cas échéant, faire évoluer sa fiche ou son imposition ; ceci se fait normalement automatiquement pour le résident (déménagement, mariage, divorce, ...), mais, sur demande, pour le travailleur frontalier. Durant l'année 2021, l'usage de la nouvelle solution sera facultatif (et les salariés resteront en règle générale obligés de remettre leur fiche à l'employeur) et, à partir de 2022, les employeurs auront l'obligation de consulter mensuellement (au moins une fois entre le 1^{er} et le dernier jour du mois de calendrier) les fiches de retenue dans cette base de données sous peine d'astreintes.

Pour leur part, les auteurs soulignent que les salariés continueront de recevoir leur fiche de retenue (simultanément à la mise à disposition de l'employeur) après la mise en place de la nouvelle plateforme électronique ; ils pourront ainsi prendre connaissance des inscriptions de la fiche les concernant et vérifieront si les inscriptions de la fiche sont exactes.

Toutefois, si, pour une raison ou une autre, l'employeur ne dispose pas d'une fiche de retenue au moment de l'attribution d'une rémunération, il continuera d'opérer la retenue d'après les dispositions tarifaires les plus onéreuses, à moins qu'il n'en soit dispensé par l'ACD. Cette retenue sera en principe régularisée lorsque l'employeur disposera d'une fiche de retenue lors d'une attribution de rémunération future.

Notre Chambre salue cette simplification et le fait que le salarié continue à avoir un droit de regard sur les inscriptions contenues dans la fiche remise par la plateforme à son employeur.

8. MESURES EN MATIERE DE POLITIQUE DU LOGEMENT

8.1. Mise en contexte

Il est incontestable que le Luxembourg se trouve actuellement au plein milieu d'une profonde crise du logement et que nombreux citoyens sont privés déjà aujourd'hui de l'accès à un logement de qualité et à prix abordable. Or, c'est exactement cet accès que l'État devrait se contraindre à assurer à tous ses citoyens.

Face à ce défi social majeur de notre époque, la Chambre des salariés (CSL) revendique que le gouvernement prenne des mesures fortes, conséquentes et ambitieuses pour contrecarrer la flambée inacceptable des prix immobiliers et des loyers. En sus, les acteurs politiques doivent indubitablement se doter davantage de moyens financiers pour intervenir de façon massive et inédite dans la construction de logements publics abordables.

Avant de passer aux commentaires de notre Chambre quant aux différentes mesures annoncées dans le cadre du projet de loi budgétaire de 2021, ainsi qu'à ses revendications premières en matière de la politique du logement, il contient d'exposer, à titre introductif, un court descriptif des dimensions démocratiquement et socialement intenable de la crise actuelle du logement.

Afin d'éviter de répéter tous les différents indicateurs qui témoignent de cette crise imminente du droit fondamental au logement que nous avons déjà évoqués à maintes reprises dans nos nombreux avis sur ce sujet, la CSL tient à se limiter à 3 évolutions clés qui ont été récemment dévoilées et qui confirment la détérioration continue, voire accélérée de la situation.

1) La surchauffe ininterrompue des prix immobiliers

La pandémie de la covid-19 et la crise économique qui en résulte ont eu et continuent d'avoir un impact profond sur nombreux indicateurs macroéconomiques (recul du PIB, augmentation du chômage, etc.) et ne cessent de faire trembler les marchés financiers.

Or, tandis que le pouvoir d'achat des ménages risque de stagner, voire de diminuer en raison de différents facteurs (chômage, chômage partiel, etc.)⁹¹, et que le STATEC prévoit pour 2020 et 2021 des taux d'inflation annuelle largement en dessous de la moyenne des dernières années (+0,7% sur un an en septembre 2020), les prix immobiliers continuent à grimper de façon inchangée et vertigineuse.

Ainsi, selon les données récemment publiées par le STATEC, les prix de vente des appartements ont augmenté en moyenne de **14,1%** entre le premier trimestre 2019 et le premier trimestre 2020 et de **13,4%** entre le deuxième trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020⁹². En raison de cette poursuite de la croissance pharamineuse des prix immobiliers au plein milieu d'une profonde crise économique, la déconnexion inquiétante entre ces derniers et le pouvoir d'achat de la grande majorité des citoyens se détériore davantage.

2) L'évolution socialement inacceptable du taux d'effort des locataires

Dans le cadre de leur Note n°25⁹³ publiée en juin 2020, les chercheurs de l'Observatoire de l'habitat analysent entre autres l'évolution du taux d'effort des locataires selon le niveau de vie des ménages sur la période 2010-2018.

D'abord, les chercheurs révèlent que les locataires sont amplement surreprésentés dans les quintiles inférieurs de niveau de vie par rapport aux quintiles supérieurs. **Ainsi, en 2018, 45% des ménages appartenant au 1^{er} quintile de niveau de vie sont des locataires, contre seulement 12% du quintile supérieur et ils sont en conséquence davantage menacés par l'augmentation continue des loyers.**⁹⁴

91 Selon le STATEC, 21% des personnes qui travaillent ont déjà connu une perte de revenu pendant le premier confinement lié au covid-19 (Regards 9/2020).

92 STATEC, « Indicateurs rapides – série C (Luxembourg, septembre 2020).

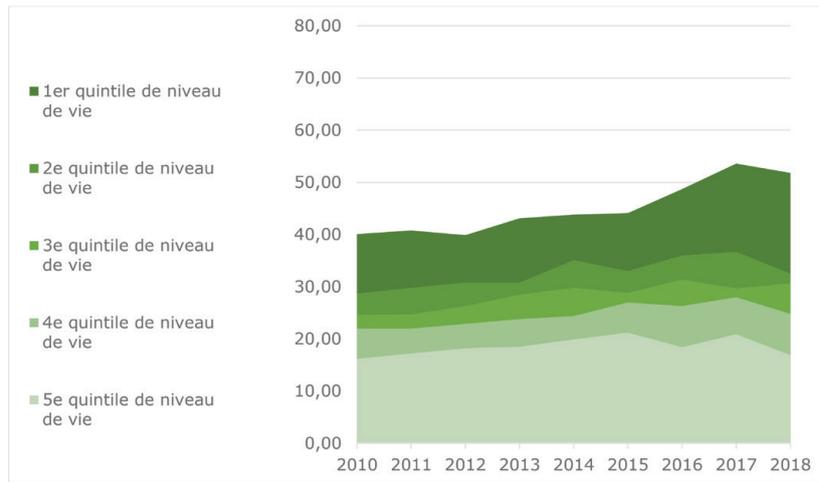
93 Note de L'Observatoire de l'habitat n° 25 (juillet 2020).

94 L'Observatoire de l'habitat, 12.

En plus, les taux d'effort – qui mesurent le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible des ménages– ont suivi une trajectoire haussière vertigineuse sur les dernières années et ceci notamment dans le cas des ménages plus modestes à niveau de vie inférieur.

Ainsi, **le taux d'effort moyen des locataires appartenant au 1^{er} quintile de niveau de vie est passé de 40,1% en 2010 à 51,8% en 2018**. Il était, en 2018, de 32,5% pour le deuxième quintile et seulement de 16,9% pour les locataires appartenant au 5^{ème} quintile.⁹⁵

Graphique 79 : Evolution du taux d'effort moyen des locataires selon le niveau de vie des ménages de 2010 à 2018 (en %)



Données : EU-SILC, 2010-2018 ; Graphique : CSL.

En plus, la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% (surcharge financière liée au logement) a augmenté fortement entre 2010 et 2018 et ceci notamment pour les ménages les plus vulnérables du 1^{er} quintile (de 41,7% en 2010 à 63,9% en 2018)⁹⁶.

Cette évolution du taux d'effort correspond d'abord à une augmentation importante et fortement regrettable de la pression financière dont souffrent notamment les ménages les plus modestes. Or, pire encore, en raison de la surreprésentation des locataires dans les quintiles de niveau de vie inférieur ainsi que celle des multipropriétaires (et donc propriétaires-bailleurs) dans les échelons supérieurs du niveau de vie, cette augmentation des loyers amplifie également les flux de redistribution hautement regrettables du bas vers le haut de l'échelle des revenus.

3) Le surendettement « forcé » des nouveaux propriétaires

Dans le cadre de la même publication, l'Observatoire de l'habitat a également passé en revue l'évolution récente du taux d'effort des propriétaires avec un emprunt. Ce taux d'effort est également en hausse continue et ceci, une fois de plus, de façon plus importante pour les quintiles inférieurs de niveau de vie. En moyenne, ce taux est passé de 30% en 2010 à 32,6% en 2018.

Toutefois, notons que la progression de ce taux dépend amplement de l'ancienneté du mode d'occupation en raison de la forte progression des prix immobiliers sur les dernières années.

« Accéder à la propriété lors des deux dernières années leur demande plus d'effort par rapport aux accédants plus anciens. En effet, les taux d'effort des propriétaires récents sont, selon les années, 18% à 45% plus élevés que ceux de tous les propriétaires ayant un emprunt à rembourser sur le territoire. »⁹⁷

95 L'Observatoire de l'habitat, 6.

96 L'Observatoire de l'habitat, 13.

97 L'Observatoire de l'habitat, 4-5.

« Par exemple, pour les ménages ayant emménagé dans leur nouveau bien en 2017 ou 2018, leur taux d'effort pour se loger s'élève en 2018 à 43,6% tandis que le taux d'effort pour l'ensemble des propriétaires avec emprunt cette même année s'élève à 32,6% ; soit 11 points de pourcentage de différence. »⁹⁸

D'une manière presque identique à l'évolution du taux d'effort des locataires, le taux d'effort moyen des propriétaires avec emprunt du 1^{er} quintile est passé de 40,4% à 50,2% sur la même période.⁹⁹

Cette hausse du taux d'effort se fait d'ailleurs en dépit des niveaux historiquement bas des taux d'intérêt appliqués aux emprunts. En plus, force est de constater que, à part de l'augmentation des mensualités par rapport au revenu disponible, les propriétaires récents s'endettent de plus en plus sur une durée de 30, voire parfois même de 40 ans.

Or, au vu de l'évolution des prix immobiliers, l'accession immédiate (et peut-être précoce) à la propriété immobilière semble être pour les jeunes professionnels (et pour les ménages modestes) la seule option valable d'un point de vue financier.

Étant donné que la location temporaire mène généralement à une impasse – en présence d'une telle surchauffe continue des prix immobiliers, les propriétaires potentiels n'arriveront plus à l'avenir à constituer l'apport financier nécessaire pour se voir octroyer un prêt immobilier et accéder ainsi à la propriété – les ménages (et notamment les ménages moins aisés respectivement les jeunes professionnels) sont « forcés » de se lancer immédiatement dans l'acquisition d'une propriété immobilière et d'accepter un taux d'effort considérable, voire insupportable et à durée importante ce qui les prive ainsi de la marge financière nécessaire pour financer leurs autres « besoins fondamentaux ».

La pression sur ces ménages est ainsi énorme – soit ils s'endettent à taux d'effort exorbitant et jusqu'à leur retraite afin de devenir immédiatement propriétaire, soit ils sont condamnés à rester locataires jusqu'à la fin de leur vie¹⁰⁰.

Ainsi, la flambée vertigineuse des prix immobiliers qui persiste notamment en raison de l'inactivité du gouvernement en la matière exerce une pression à la fois financière et psychologique sur les ménages modestes et les jeunes professionnels qui devient de plus en plus injustifiée et intolérable.

8.2. L'insuffisance d'une politique du logement qui ne tourne qu'autour du paradigme de l'augmentation de l'offre

Afin d'endiguer la croissance fulgurante des prix immobiliers et des loyers, il est indispensable d'agir simultanément sur deux fronts – l'augmentation conséquente de l'offre, et notamment l'offre en logements abordables, et la réduction de la forte demande auprès des multipropriétaires et des investisseurs spéculatifs qui exercent actuellement une pression exorbitante et infondée sur l'évolution des prix immobiliers et des loyers ainsi qu'un surinvestissement dans ce type d'actif qui provoque des effets secondaires indésirables.

Cependant, force est de constater que le gouvernement était jusqu'ici extrêmement réticent à l'idée de réduire la demande auprès des multipropriétaires et que la politique du logement, et notamment les projets avancés récemment, ne tournaient qu'autour du paradigme de l'augmentation de l'offre ; il s'est avéré à plusieurs reprises sur les dernières années, voire décennies, que cette approche unidimensionnelle est insuffisante et inefficace dans la lutte contre la crise du logement.

À titre d'exemple, le projet de loi Pacte Logement 2 (Projet de loi N° 7648) actuellement en instance vise notamment une forte augmentation de la création de logements abordables par les promoteurs publics et par les communes. Tandis que cette réforme va sans doute dans la bonne direction et que la promotion de l'intervention des communes dans le marché immobilier et locatif devrait être un des principes directeurs de la politique du logement en général, le projet de loi n'est, aux yeux de la CSL, ni assez courageux, ni suffisamment contraignant.¹⁰¹

⁹⁸ L'Observatoire de l'habitat, 5.

⁹⁹ L'Observatoire de l'habitat, 6.

¹⁰⁰ Notons d'ailleurs que le déficit important qui existe actuellement au niveau des logements abordables publics limitent amplement les possibilités de l'État ou des communes de venir en aide aux ménages touchés par ce « choix ».

¹⁰¹ Avis III/59/2020 de la Chambre des salariés relatif au projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables (19 octobre 2020).

La refonte de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (projet de loi n° 7642) serait une belle occasion pour à la fois réduire la rentabilité trop élevée et contreproductive de l'investissement dans l'immobilier locatif et pour donner davantage de protection financière aux locataires qui se trouvent d'ailleurs généralement parmi les ménages les plus vulnérables. Toutefois, au vu de la version actuelle du projet de loi, les auteurs ne proposent nulle part un changement de paradigme envers une réduction de la forte demande en provenance des multipropriétaires. Pire encore, le projet actuel rendrait, sous certaines conditions, l'investissement à long terme dans l'immobilier locatif encore plus rentable et ceci au détriment des locataires¹⁰².

Or, à part de ces deux instruments insuffisamment utilisés – la création de logements abordables à travers le Pacte Logement 2 et un meilleur plafonnement des loyers à travers la refonte de la loi sur le bail à usage d'habitation – il existe nombreux autres leviers qui pourraient être mobilisés dans la lutte contre la crise du logement et qui pourraient être vecteurs d'une stabilisation des prix immobiliers et des loyers.

8.3. L'augmentation du budget du ministère du Logement

La CSL est convaincue qu'une intervention massive et des investissements d'envergure de la part de la main publique (État, promoteurs publics, communes) dans la construction de logements abordables et publics (et pas seulement dans le logement social) sont la condition sine qua non d'une lutte efficace contre la flambée des prix immobiliers et des loyers.

Il est ainsi indispensable que la main publique mobilise les moyens financiers nécessaires afin de se lancer de manière ambitieuse dans la construction d'un parc immobilier public d'une certaine masse critique qui permettra aux institutions publiques de devenir un acteur principal et d'influencer, voire d'atténuer efficacement l'évolution des prix immobiliers qui donne le tournis. Cette nécessité est accrue notamment en raison du déficit important qui existe actuellement au niveau de logements abordables publics dont l'inventaire reste très limité face à l'envergure de ce défi social primaire.

Par conséquent, **la CSL salue la proposition d'augmenter les crédits, hors frais de personnel, du ministère du Logement pour 2021 par rapport au budget voté 2020 de près de 26 millions d'euros (+11%) à 256,8 millions d'euros. En outre, nous saluons également le fait qu'une partie importante de cette hausse soit dédiée au développement de logements abordables en main publique (notamment dans le cadre du Pacte Logement 2.0), ainsi qu'à la poursuite de la création d'une certaine réserve foncière.**

Tandis que cette augmentation représente sans doute une progression importante et à saluer par rapport au budget voté 2020 et qu'il s'agit généralement d'un crédit non limitatif dont le montant accordé dépend finalement de la progression des projets immobiliers des différents promoteurs publics, il est au moins aussi évident que les efforts actuellement en vue sont loin d'être suffisants.

L'intervention massive et immédiate de la main publique dans le marché immobilier est le seul moyen pour contrecarrer la crise du logement. En plus, face à la concentration très élevée et regrettable du foncier à bâtir dans la main de quelques acteurs privés – l'Observatoire de l'habitat a publié en février 2019 une étude qui décrit un marché du potentiel foncier marqué par une véritable structure oligopolistique¹⁰³ –, la constitution de la réserve foncière doit être accélérée davantage.

Or, notre Chambre est également consciente du fait que ce ne sont souvent pas les moyens financiers qui limitent l'intervention de la main publique, mais plutôt des contraintes administratives, voire légales. Ainsi, mis à part la mobilisation des moyens financiers, différents instruments devraient être réformés afin de donner aux acteurs publics la base légale nécessaire pour devenir un acteur principal.

Pour ne citer qu'un seul exemple, le droit de préemption des communes dans le cas d'une aliénation à titre onéreux des biens visés à l'article 3 du Pacte Logement 1.0 a été rendu de facto inopérant à cause de multiples juridictions administratives qui ont annulé l'exercice de ce droit. Au vu de la nécessité incontestable de donner aux communes les moyens légaux pour acquérir davantage de foncier et

102 Avis III/61/2020 de la Chambre des salariés relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (28 octobre 2020).

103 L'Observatoire de l'habitat, « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 » (Luxembourg, 2019).

de logements, cet instrument, dont la complexité juridique est évidente, doit être réformé dans l'immédiat.¹⁰⁴

8.4. Pour une réduction de la rentabilité exorbitante de l'investissement immobilier spéculatif

Afin d'augmenter l'offre et les investissements privés dans l'immobilier, et notamment dans l'immobilier locatif, nombreux avantages fiscaux ont été introduits pour les acquéreurs au cours des années – déductibilité des intérêts sur les emprunts hypothécaires, amortissement accéléré, etc. Or, les circonstances étaient amplement différentes en comparaison à l'environnement actuel. Ainsi, l'actif immobilier était souvent moins rentable que d'autres types d'actifs et le coût de financement était important notamment à cause des taux d'intérêt plus élevés.

Toutefois, depuis, la situation a changé dramatiquement. Ainsi, les taux d'intérêt sont à des niveaux historiquement et durablement bas, les marchés financiers sont instables (ce qui augmente l'attractivité des investissements immobiliers plus résistants aux fluctuations conjoncturelles), et, contrairement à cette instabilité, les prix immobiliers suivent une trajectoire haussière continue et vertigineuse.

Par conséquent, les nombreux avantages fiscaux qui augmentent de façon « artificielle » le rendement réel des investissements immobiliers sont devenus aujourd'hui non seulement injustifiables, mais risquent également de dynamiser davantage l'inflation des prix.

Or, nous ne sommes ni les seuls, ni les premiers à faire ce constat. Ainsi, dans ses études économiques sur le Luxembourg en date de juillet 2019, l'OCDE s'interroge sur la question de savoir si les nombreux avantages fiscaux pourraient avoir un effet contreproductif et dynamisant sur la flambée des prix immobiliers : « *Les mesures fiscales favorables à l'accession à la propriété sont généralement régressives et peuvent aboutir à un surinvestissement dans le logement et accentuer la hausse des prix immobiliers.* »¹⁰⁵

Aux yeux de notre Chambre, ce surinvestissement est particulièrement responsable de la surchauffe du marché immobilier et le gouvernement devrait ainsi également prendre les mesures nécessaires pour contrer cette « sur-demande ».

D'ailleurs, ces avantages étaient déjà tout à fait contestables avant la chute des taux d'intérêt. D'abord, ils renforcent les inégalités patrimoniales au Luxembourg. Les aides financières par déduction d'impôts ne se prêtent pas à une redistribution équitable des richesses au sein d'une société, en raison de leur nature régressive. Dans le cas de l'amortissement accéléré ou encore de la déductibilité des intérêts des emprunts hypothécaires pour les logements locatifs, ce constat est évident. Considérant que le montant du prêt qu'un acquéreur est principalement directement lié à la hauteur de son revenu et/ou son apport en capital propre, les emprunts immobiliers sont généralement surtout accessibles aux ménages plus aisés.

Tandis que les hauts revenus peuvent ainsi profiter de ces avantages fiscaux pour acquérir un ou même plusieurs biens à travers un emprunt immobilier, les ménages modestes doivent se contenter de la location d'un logement. Ce sont donc les revenus supérieurs qui profitent le plus de ces outils, tandis que les ménages modestes ne sont pas en position d'y avoir accès.

Cette situation devient encore plus critiquable en matière d'inégalités du fait que pour un bien destiné à la location, l'amortissement accéléré et les intérêts débiteurs intégralement déductibles dans le chef de l'acquéreur risquent de provoquer un surinvestissement dans l'immobilier locatif. Contrairement à cela, pour un immeuble occupé par le propriétaire lui-même, les intérêts débiteurs déductibles sont plafonnés en relation avec la composition de ménage et en fonction de la durée d'occupation, et le montant amortissable est largement inférieur. Il s'en suit que ce régime prévoit des dispositions favorables pour les acquisitions immobilières qui sont mises en location, par rapport aux immeubles prévus comme résidence principale. Plus une personne a un revenu élevé ou accès à du capital propre, plus elle peut s'endetter pour investir dans les logements locatifs et tirer profit de la déductibilité des intérêts nullement plafonnée. Plus son revenu est élevé, plus l'avantage est accentué à cause du taux marginal

¹⁰⁴ La proposition de la Chambre des salariés quant à ce sujet se trouve dans l'Avis III/59/2020 de la Chambre des salariés relatif au projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables (19 octobre 2020), 16-18.

¹⁰⁵ OCDE, Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019, 97.

relativement élevé payé par l'acquéreur, qui augmente en conséquence le montant absolu de l'aide financière.

En conclusion, ces avantages fiscaux provoquent dans un certain sens un double effet négatif ; ils stimulent systématiquement le comportement spéculatif des investisseurs et des multipropriétaires et dynamisent davantage la croissance déjà fulgurante des prix immobiliers, et ils augmentent enfin les inégalités en raison de leur nature régressive qui provoque une redistribution fortement regrettable du bas vers le haut (qui coûte d'ailleurs également très cher au trésor public !)

Aussi longtemps que les taux d'intérêt restent à des niveaux historiquement bas et que la demande (et notamment la demande spéculative) dépasse de toute façon l'offre d'une telle ampleur, ces avantages fiscaux stimulent de manière néfaste la pression sur les prix immobiliers au désavantage des ménages à revenus, voire à patrimoines basses. **Ainsi, un tel régime fiscal doit être modifié de manière conséquente et ambitieuse dans l'immédiat.**

8.5. La réforme de l'amortissement accéléré pour les investisseurs

Dans ce contexte, la Chambre des salariés juge que la réduction à la fois du taux d'amortissement accéléré (de 6 à 5%) et la durée de ce dernier de 6 à 5 ans pour tous les biens mis en location acquis ou constitués après le 1^{er} janvier 2021 vont sans doute dans la bonne direction, mais beaucoup trop timidement.

En outre, **le gouvernement propose même d'introduire un minimum de progressivité** dans le sens où le taux d'amortissement accéléré sera de 5% pour la somme des valeurs utilisées comme base de calcul ne dépassant pas 1.000.000 euros et que, au-delà, le taux passera à 4%.

Toutefois, notre Chambre tient à remarquer que le seuil de progressivité de 1.000.000 euros reste très élevé, et ceci d'autant plus vu que seule la valeur de la construction est prise en considération lors du calcul. La valeur du foncier n'est pas amortissable. Or, la quote-part du foncier dans le prix d'acquisition total d'un bien a augmenté constamment sur les dernières décennies et compte aujourd'hui dans certaines agglomérations pour plus de 50% du prix d'acquisition final. De plus, les logements constitués ou acquis avant la fin de l'année 2020 ne sont pas pris en considération lors du calcul. Par conséquent, en théorie, une personne ayant déjà acquis plusieurs appartements avant 2021 qui déciderait par après d'en acquérir encore 2 pourrait tout à fait profiter du taux de 5%, même si son patrimoine immobilier locatif s'élevait déjà à plusieurs millions d'euros (pp. 120-121).

D'ailleurs, on pourrait théoriquement acheter un objet tous les 5 ans et ainsi profiter constamment du taux favorable étant donné que le taux est fixé sur la base de la « *somme des valeurs qui se trouvent à la base du calcul des amortissements accélérés* » (p. 38) et non sur la base de la propriété immobilière intégrale amortissable (à taux accéléré et à taux normal).

Cette « progressivité » du système est donc loin d'être efficace !

Aux yeux de la CSL, la réforme n'est généralement pas assez ambitieuse ! L'amortissement pour usure des logements mis en location – et particulièrement l'amortissement accéléré –, au vu de la situation actuelle du marché locatif luxembourgeois ainsi que des marchés financiers, a perdu sa raison d'être. Ce dispositif contribue à créer un biais concurrentiel favorable aux actifs immobiliers dans cet environnement de faibles taux d'intérêts. En plus (voire au lieu) d'augmenter l'offre en logements locatifs, le surinvestissement qui en résulte risque plutôt d'attiser la surchauffe des prix immobiliers.

D'abord, l'amortissement pour usure est prévu pour les immobilisations « *qui se déprécient par l'effet du temps ou de leur utilisation* »¹⁰⁶, comme il serait théoriquement le cas lors de la mise en location d'un bien immobilier. Or, en réalité, cette justification ne semble guère valable dans le Luxembourg contemporain. La plus-value annuelle latente dépasse largement la dépréciation des objets et les coûts liés à la rénovation et à la modernisation ponctuelles des logements. Même en tenant compte des autres coûts qui sont liés à l'acquisition d'un logement¹⁰⁷ – qui eux aussi profitent souvent de dispositions fiscales favorables – la hausse extrême des valeurs immobilières, en combinaison avec les

106 Art 28. (1) : Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu – texte coordonné en vigueur au 1er janvier 2020 » (s. d.), 23.

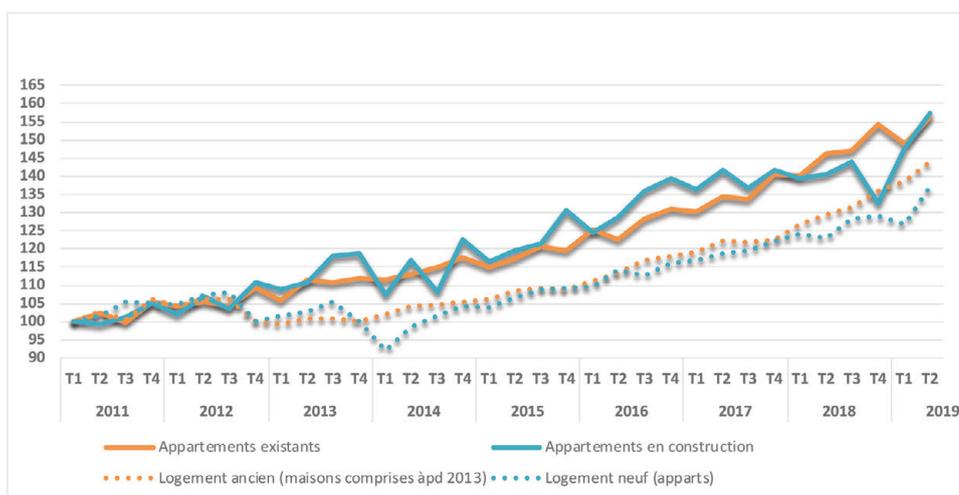
107 Droits d'enregistrement et de transcription, intérêts débiteurs relatifs au crédit qui finance le bien, frais du notaire, etc.

recettes locatives importantes, dépassent amplement la somme de ces coûts, et ceci à un tel point qu'ils produisent un rendement très lucratif qui égalise, voire dépasse, les rendements usuels de la majorité des différents autres actifs financiers. D'un tel point de vue, l'amortissement pour usure n'apparaît plus donc guère comme une disposition valable et justifiée.

Par conséquent, on peut légitimement s'interroger si la logique de la dépréciation sous-jacente à l'amortissement pour usure d'un bien mis en location (déperdition normale tant technique qu'économique, selon la LIR) reste toujours vraiment pertinente et appropriée dans un marché ultra-dynamique mais saturé, où la valeur de l'immobilier, y compris de l'ancien, croît très vite ; tous les bâtiments (et terrains) prennent de la valeur, peu importe l'âge du bien, voire son état.

Depuis 2011, les logements anciens ont vu leurs prix enregistrés (notariés) grimper de 45% et les seuls appartements existants de 55%, soit au moins aussi vite, si non plus rapidement, que le neuf.

Graphique 80 : Prix enregistrés des immeubles bâtis destinés au logement



Source : STATEC, Observatoire de l'habitat ; calculs : CSL

L'amortissement accéléré augmente largement la rentabilité à court terme des nouvelles constructions. En combinaison avec les autres frais d'obtention déductibles, celui-ci entraîne une défiscalisation intégrale des loyers et un rendement hors normes des investissements dans le parc locatif par rapport à d'autres types d'actifs.

Notons d'ailleurs que l'amortissement accéléré pour usure, en combinaison avec les autres déductions pour ces mises en location¹⁰⁸, peuvent même rendre le revenu locatif « négatif ». Les pertes de cette catégorie de revenus peuvent en outre servir à compenser d'autres catégories de revenus, ce qui n'est pas sans poser question sur la progressivité réelle de l'imposition pour les quelques heureux élus parmi les contribuables qui disposent de ce genre d'actifs dans leur patrimoine (26% des ménages résidents disposent d'un bien immobilier autre que leur résidence principale et seuls 19% les deux à la fois ; 9% des ménages sont débiteurs à ce titre envers un organisme de crédit). Il est en effet aisé d'imaginer des scénarii simples de planification fiscale où les revenus provenant de la location de biens (même s'ils sont élevés et au plafond de 5% de l'investissement) sont négatifs et réduisent par voie de conséquence la capacité contributive et le revenu imposable de ces *happy few*, qui comptent pourtant parmi les plus aisés du pays.

Ce régime fiscal favorise le développement d'un cercle vicieux. Les personnes à patrimoine et/ou revenu élevé peuvent acquérir un bien immobilier après l'autre, tout en utilisant les recettes locatives – souvent intégralement défiscalisées – pour financer le service de leur dette. Dans le même temps, un tel système d'investissement attire de plus en plus l'attention des personnes qui veulent investir leur

¹⁰⁸ Intérêts débiteurs (en relation économique avec l'habitation donnée en location) ; frais de gérance ; impôt foncier et redevances communales ; impôts personnels étrangers grevant les revenus locatifs générés à l'étranger ; frais d'entretien et de réparation (qui peuvent être étalés sur deux à cinq ans, si importants) ; amortissement pour usure ; primes d'assurance ; autres frais divers.

capital, à la fois des membres de la classe moyenne et des investisseurs fortunés. En raison du fort intérêt des investisseurs pour ce type d'actif, qui est dynamisé davantage par ce régime fiscal favorable, la spéculation sur le rendement locatif et la plus-value immobilière provoquent une demande qui surpasse amplement l'offre. Il importe d'ailleurs absolument de noter qu'il s'agit d'une demande pour investir, et non d'une demande pour résider qui, par conséquent, exerce une forte pression sur les prix immobiliers qui, à son tour, stimule la trajectoire haussière des loyers.

Ainsi, à travers ces dispositions fiscales, on risque d'aggraver une situation qui est déjà désavantageuse aujourd'hui. Tandis que les personnes fortunées investissent de plus en plus dans la propriété immobilière, les ménages plus modestes, qui n'ont pas accès au prêt hypothécaire en raison de leur faible revenu, souffrent des loyers élevés. L'amortissement pour usure ne stimule donc ni la construction de logements, ni l'accès à la propriété principale pour les ménages modestes, ni une diminution, ou même une stagnation des loyers. Tout au contraire, elle favorise la concentration accélérée du patrimoine au sein de quelques ménages favorisés et elle risque de stimuler l'augmentation des prix immobiliers et d'engendrer à travers les loyers une redistribution hautement regrettable du bas vers le haut de l'échelle des revenus et patrimoines.

L'argument que ces dispositions stimulent les investissements dans l'augmentation de l'offre n'est plus valable. Il est évidemment impossible de prédire l'évolution de la mobilisation d'investissements dans la construction de logements locatifs qui serait provoquée par l'abolition ou le rééquilibrage du régime d'amortissement pour usure. Néanmoins, on peut tout à fait émettre l'hypothèse que les investissements se faisaient de toute façon, même sans présence de ses dispositions fiscales favorables. Pour le moment, l'offre insuffisante de logements n'est pas du tout due au manque de capacité financière. Tout au contraire, les moyens financiers disponibles sont largement suffisants, à la fois du côté des investisseurs privés et aussi, et surtout, du côté des institutions publiques.

Les contraintes sont d'une autre nature – secteur de la construction surchauffé, manque de foncier disponible, procédures administratives inefficaces, etc. Le maintien de ces dispositions risque donc davantage de dynamiser une hausse injustifiable des prix immobiliers que d'avoir un effet positif sur le volume en constructions nouvelles.

L'amortissement accéléré est un échec ! La CSL est d'avis qu'un tel régime n'a plus aucune raison d'être au vu de la surchauffe des prix immobiliers et des taux d'intérêt historiquement bas. Par conséquent, au lieu de baisser le taux d'amortissement accéléré d'un seul point de pourcentage, elle plaide pour la suspension intégrale et temporaire de ce système¹⁰⁹.

8.6. L'amortissement accéléré des « rénovations énergétiques durables » pour les investisseurs

Considérant que la CSL soutient le gouvernement dans ses efforts de décarbonation progressive de notre société et vu que la rénovation énergétique du parc locatif luxembourgeois est indispensable afin de réaliser les objectifs fixés dans le cadre du Plan national énergie et climat (PNEC) notamment en ce qui concerne l'augmentation de l'efficacité énergétique de 40 à 44 % jusqu'en 2030, **notre Chambre prend acte de l'introduction du taux d'amortissement accéléré de 6% pendant 10 ans** applicable aux dépenses d'investissement effectuées à des fins de rénovation énergétique durable. Cet amortissement accéléré est censé inciter les propriétaires-bailleurs d'immeubles locatifs à entamer la rénovation durable du parc locatif existant.

Néanmoins, comme déjà mentionné préalablement, le taux d'amortissement de 6% des rénovations de bâtiment en vue d'améliorer l'efficacité énergétique de ceux-ci n'est pas prévu pour les résidences principales et, par conséquent, pas non plus pour l'ensemble des propriétaires ; il reste réservé, à l'instar du taux d'amortissement général, aux investisseurs financiers et aux propriétaires-bailleurs¹¹⁰.

109 D'ailleurs, notons que la déductibilité intégrale des intérêts sur les emprunts hypothécaires (aussi-minimes soient-ils actuellement) provoque des effets néfastes similaires – injustice fiscale, augmentation des inégalités entre multipropriétaires-bailleurs et locataires, accroissement « artificielle » du rendement des investissements immobiliers locatifs et donc des prix immobiliers.

110 Comme aussi déjà souligné précédemment, d'un point de vue de la comptabilité nationale, l'achat d'un logement par les ménages constitue pourtant le pendant de la formation brute de capital fixe des Administrations publiques ou des entreprises et représente l'investissement de ce secteur.

Notons que « *par rénovation énergétique durable (...), il y a lieu de comprendre les mesures d'assainissement énergétique durable d'un logement locatif pour lesquelles une aide financière visée à l'article 4 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement est accordée.* »¹¹¹

D'abord, notre Chambre s'interroge quant à la condition imposant que les dépenses d'investissement en cas de rénovation d'un logement ancien dépassent 20% du prix d'acquisition du bâtiment afin d'être amortissables au taux accéléré, voire au taux normal¹¹².

Cette disposition vaut-elle également pour les « rénovations énergétiques durables » ? Si oui, au vu de la flambée des prix immobiliers dont résultent des prix d'acquisition surchauffés, le taux de 20% semble très élevé et crée le risque que des investissements considérables mais inférieurs à 20% du prix d'acquisition ne soient pas amortissables (limitant évidemment le succès de la mesure).

Notre Chambre tient également à formuler et avancer respectivement quelques critiques et doléances importantes :

1) Lors d'un investissement destiné à l'amélioration de la performance énergétique d'un logement locatif, le propriétaire est autorisé à augmenter le loyer annuel de 5% du capital investi. D'abord, notre Chambre tient à souligner une fois de plus que **la quote-part de cette rénovation qui a été financée à travers des aides financières étatiques instituées par la loi précitée ne devrait pas être prise en considération !** Cette partie ne demande aucun effort économique de la part du propriétaire-bailleur et ne devrait donc pas l'autoriser à augmenter le loyer. **Cette revendication est aujourd'hui plus importante que jamais en raison de la hausse récente et considérable des aides financières accordées !**

2) Il est probable que, même en tenant compte de l'augmentation des prix de l'énergie causée par l'introduction de la taxe carbone, la réduction des frais d'énergie des locataires résultant de l'amélioration de la performance énergétique du logement ne permettra de compenser, au moins à court terme, l'augmentation potentielle du loyer évoquée ci-dessus.

Ainsi, afin de garantir la neutralité des loyers, charges comprises (*Warmmietenneutralität*) pour les locataires de logements énergétiquement rénovés par le propriétaire, **la CSL demande l'introduction d'une « allocation loyer énergie » (*Klimawohnngeld*) en faveur des locataires devant supporter des augmentations de loyer suite à des assainissements énergétiques.**

3) Selon la législation actuelle, voire la réforme proposée, le propriétaire profite d'un point de vue financier à trois niveaux d'une rénovation énergétique : (1) il reçoit des subventions étatiques considérables pour financer les rénovations qui augmentent la valeur de son bien, (2) il peut augmenter son revenu locatif sur base des investissements réalisés et (3) le coût résultant de cet assainissement peut être amorti de manière accélérée !

Il est ainsi absolument indispensable que la quote-part des rénovations énergétiques et durables qui a été financée à travers les aides étatiques visées à l'article 4 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ne puisse pas être amortie, ni au taux de 6%, ni à 2% !

Une telle décision serait absolument illogique et présenterait en fait un double déchet financier pour le Trésor public au plein profit du propriétaire. D'abord, la main publique financerait une partie considérable de la rénovation qui augmenterait à la fois la valeur du bien du propriétaire et son revenu locatif potentiel. Ensuite, il en résulterait un déchet fiscal du fait que le propriétaire pourrait amortir à taux accéléré cet investissement, pour lequel il n'aura même pas payé. Dans ce cas de figure, il ne s'agit plus de dépenses d'investissement que le propriétaire a effectuées (et qu'il devrait pouvoir amortir par après) : c'est la main publique qui a financé les investissements!

En dehors de ces incitations à la rénovation écologique et durable du parc locatif luxembourgeois, la CSL soutient les mesures proposées visant la promotion continue de la rénovation des logements

¹¹¹ Projet de règlement grand-ducal du ... modifiant le règlement grand-ducal modifiée du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs), 1.

¹¹² Numéro 3 du tableau de l'article 1 du projet de règlement grand-ducal précité.

luxembourgeois affectés à des fins d'habitation principale (en général, mais particulièrement en matière d'efficacité écologique).

Ainsi, nous saluons la réduction, dès le 1^{er} janvier 2021, de la condition d'âge du logement, pour que les travaux effectués puissent bénéficier de l'application du taux super-réduit en matière de TVA de 3%, de vingt à dix ans depuis l'achèvement de la construction dudit logement.

8.7. Immobilier : les mesures annoncées visant l'objectif de justice fiscale

8.7.1. *La réforme de l'imposition des revenus locatifs et plus-values provenant de biens immobiliers sis au Grand-Duché de Luxembourg (FIS, FIAR, OPC) – une question de justice fiscale*

La CSL salue amplement l'introduction d'un prélèvement à hauteur de 20% sur les revenus provenant de biens immobiliers sis au Grand-Duché de Luxembourg auquel seront soumis les Fonds d'investissement spécialisés (FIS) (loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés), les organismes de placement collectif (OPC) (relevant de la partie II de la loi modifiée du 17 décembre 2010) ainsi que les fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR) (article 1^{er} de la loi modifiée du 23 juillet relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés) par le biais de l'article 4 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021.

Cette réforme importante qui faisait partie de nos revendications exprimées dans le cadre de la note sur la crise du logement¹¹³ met fin à une grave injustice fiscale en matière d'imposition des plus-values et des revenus locatifs provenant de biens immobiliers sis au Luxembourg et aux abus qui en résultaient dans le secteur immobilier luxembourgeois.

Notons dans ce contexte également que la CSL soutient l'interdiction de la détention indirecte d'immeubles par une société de gestion de patrimoine familial à travers une société de personne, un FIS, un FIAR, un OPC, voire un organisme de droit étranger bénéficiant de régimes juridiques et fiscaux équivalents aux fonds communs de placement luxembourgeois (article 11, paragraphe 1 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021).

Or, afin de pouvoir juger si les taux d'imposition proposés par le projet de budget 2021 sont justifiés et suffisants d'un point de vue de la justice fiscale, il contient évidemment de comparer les taux d'imposition appliqués aux revenus locatifs et aux plus-values perçus par les FIS tels que proposés par le Budget 2021 à l'imposition de tels revenus dans le chef d'une personne physique (LIR).

Exemple 1 : Le taux d'imposition effectif des plus-values immobilières selon la loi budgétaire 2021 et la LIR (FIS et personne physique).

Prenons un exemple assez basique.

Soit un FIS, soit une personne physique ayant acquis, en 2009, un appartement déjà construit de 80 m² à Luxembourg-Ville. Selon l'Observatoire de l'habitat, en 2009, le prix moyen pour un tel bien était de 4.060 € par m². Le prix d'acquisition de notre appartement théorique était donc de 324.800 € (nous faisons abstraction des frais d'obtention).

En 2019¹¹⁴, le FIS et la personne physique ont décidé de vendre l'appartement. Selon les données de l'Observatoire, le prix moyen d'appartements construits était de 9.029 € par m², donc un prix de vente de 722.320 €.

Selon le projet de budget 2021, le FIS est imposé à hauteur de 20% de la plus-value intégrale :

$$\rightarrow 0,20 * (722.320 - 324.800) = 0,2 * 397.520 = 79.504 \text{ € (taux effectif de 20\%)}$$

113 « Note de la CSL sur la crise du logement », 26 février 2020, <https://www.csl.lu/de/downloads/publications/1972da7b1b>.

114 Notons que nous prenons pour notre exemple une vente faite en 2019 et que, évidemment, la nouvelle législation proposée ne serait en réalité pas appliquée à cette vente. Or, vu que nous ne connaissons pas encore l'évolution future de l'indice des prix à la consommation (qui a un impact sur l'imposition de la plus-value dans le chef d'une personne physique), l'application rétroactive « imaginée » de notre part à cette vente fictive nous permet de présenter un cas d'exemple plus précis et complet.

En ce qui concerne l'imposition de la personne physique selon l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le calcul est différent et légèrement plus complexe. D'abord, la base d'imposition est différente par rapport au cas FIS exposé ci-dessus.

Ainsi, dans le cas d'une vente effectuée par une personne physique, la plus-value imposable est égale à la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition réévalué. Cette réévaluation se fait sur base des coefficients de réévaluation d'après l'article 102, alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (également représentés dans le tableau reproduit à la page 3 du modèle 700).

Pour une vente faite en 2019 et une acquisition datant de 2009, ce coefficient est de 1,12.

La plus-value imposable réévaluée est donc : $722.320 - 324.800 * 1,12 = 358.544 \text{ €}$.

En plus, une personne physique a droit à un abattement décennal de 50.000 € (respectivement 100.000 € pour des époux et partenaires imposés collectivement).

La plus-value imposable est donc de $358.544 - 50.000 = 308.544 \text{ €}$.

Vu que l'intervalle entre l'acquisition (ou la constitution) et la vente dépasse deux ans dans notre exemple, le revenu net n'est pas considéré comme bénéfice de spéculation. Il s'agit d'une plus-value qui n'est soumise qu'au demi taux global (21%).

Or, notons que les plus-values provenant de ventes immobilières sont également soumises à l'impôt de solidarité versé au fonds pour l'emploi (majoration du demi taux global de 9%) et à la contribution à l'assurance dépendance à hauteur de 1,40%.

Ainsi, **la plus-value imposable de 308.544 € faite par une personne physique est imposée**, de la façon suivante, **à hauteur de :**

$308.544 * (0,21 * 1,09 + 0,014) = 308.544 * 0,2429 = 74.945 \text{ €}$ (taux d'imposition effectif = **18,85%**).

En termes d'imposition effective de la plus-value faite dans notre exemple, **on aurait donc un taux de 20% dans le cas du FIS ou de 18,85% dans le cas d'une personne privée.**

Or, notons qu'il y a encore deux aspects qui peuvent influencer la différence entre les taux d'imposition effectif des FIS respectivement d'une personne physique :

- 1) en raison du coefficient de réévaluation, plus l'intervalle entre l'acquisition (ou la constitution) et la vente est important, plus cette réévaluation joue en faveur de l'imposition de la personne physique par rapport à l'imposition du FIS (vu que la réévaluation diminue la base imposable).
- 2) L'abattement de 50.000 euros est décennal ! Si un multipropriétaire (personne physique) effectuait donc plusieurs ventes sur une période limitée, il ne pourrait profiter qu'une seule fois de cet abattement. Sur les ventes ultérieures (faites sur une période de 10 ans), cet abattement n'aurait donc plus d'effet sur la base imposable, ce qui diminuerait la différence entre le taux effectif à lequel serait soumis le FIS en comparaison à celui d'une personne physique (21,9%).
- 3) Par ailleurs, **la CSL se prononce contre le maintien de l'imposition des plus-values au demi-taux et estime que la pleine imposition serait plus juste.**

*Exemple 2 : Le taux d'imposition effectif des revenus locatifs
selon la loi budgétaire 2021 et la LIR (FIS et personne physique)*

Pour le calcul du taux d'imposition effectif des revenus locatifs, prenons comme exemple une maison unifamiliale acquise soit par un FIS, soit par une personne physique, en 2020, pour un prix d'acquisition de 1.200.000 € et dont la construction a été achevée en 2010.

Selon la loi de 2006 sur le bail à usage d'habitation, le FIS ou la personne physique pourraient légalement demander un loyer annuel maximal à hauteur de 5% du capital investi (nous prenons le prix d'acquisition et faisons abstraction des autres frais qui peuvent être ajoutés au capital investi).

On a donc un loyer annuel maximal de $0,05 * 1.200.000 = 60.000 \text{ €}$.

Dans le cas du FIS, ce revenu locatif annuel serait imposé à hauteur de 20% : $0,20 * 60.000 = 12.000 \text{ €}$ (taux d'imposition effectif = 20%).

Dans le cas de la personne physique, le calcul est plus complexe. La base imposable est constituée par les revenus locatifs perçus auxquels peuvent être déduits l'amortissement pour usure, ainsi que

d'autres frais d'obtention (dont notamment les intérêts débiteurs en relation avec un prêt contracté pour l'acquisition ou la construction de l'immeuble donné en location).

Vu que, dans notre exemple, la construction date de 2010, le taux d'amortissement est de 2%. Or, notons que seule la construction est amortissable. La valeur du terrain ne peut pas être prise en compte.

Si la quote-part du foncier dans le prix d'acquisition n'est pas indiquée séparément, elle est normalement supposée correspondre à 20% de ce prix.¹¹⁵

On aurait donc un **amortissement pour usure** par an de $0,02 * (0,8 * 1.200.000) = 19.200 \text{ €}$.

Imaginons d'**autres frais d'obtention** déductibles à hauteur de **5.000 €**.

Dans notre exemple, la base imposable est la suivante :

Base imposable = $60.000 - 19.200 - 5.000 = 35.800 \text{ €}$.

À cette base est appliqué le taux marginal, majoré de 9% en raison de l'impôt de solidarité versé au fonds de l'emploi et à lequel on ajoute 1,40 % pour la contribution à l'assurance dépendance.

Les impôts à payer par une personne privée sont donc à hauteur de :

$(0,42 * 1,09 + 0,014) * 35.800 = 0,4718 * 35.800 \text{ €} = 16.890 \text{ €}$ (taux d'imposition effectif = **28,15%**).

Dans ce cas, l'imposition serait donc plus favorable pour le FIS.

Toutefois, notons que l'ancienneté de la maison a un impact primordial sur le taux d'imposition effectif des revenus locatifs d'une personne physique notamment en raison du taux d'amortissement accéléré. En plus, les autres frais d'obtention peuvent être largement supérieurs aux 5.000 € proposés dans notre exemple selon l'ampleur du prêt contracté et l'évolution des taux d'intérêt.

Si l'achèvement de la maison datait de 2017, la personne physique pourrait profiter du taux d'amortissement accéléré de 5% (voire 6% selon la législation actuellement en vigueur). Ainsi, la base imposable serait seulement de 7.000 € et l'impôt à payer de 3.302 € (taux d'imposition effectif de 5,5%).

D'ailleurs, si le FIS ainsi que la personne physique réussissaient seulement à réaliser un revenu locatif annuel à hauteur de 3% du capital investi (5% ne sont aujourd'hui souvent plus réalistes vu que l'évolution des prix immobiliers dépasse amplement l'évolution du pouvoir d'achat des locataires), le taux d'imposition effectif serait encore plus favorable du point de vue de la personne physique.

Ainsi, le revenu locatif annuel serait de $0,03 * 1.200.000 = 36.000 \text{ €}$.

Le FIS serait toujours imposé au taux de 20% à hauteur de $36.000 * 0,20 = 7.200 \text{ €}$.

Or, pour le propriétaire, il résulterait un revenu « négatif » de $36.000 - 48.000$ (amortissement accéléré) $- 5.000 = - 16.000 \text{ €}$. Il pourrait donc non seulement défiscaliser intégralement ses revenus locatifs, mais il pourrait également compenser et défiscaliser d'autres catégories de revenus (taux d'imposition effectif des revenus locatifs de 0, voire négatif).

En conclusion, il appert que le prélèvement de 20% sur les plus-values provenant de biens immobiliers sis au Grand-Duché de Luxembourg auquel seront soumis les FIS et les autres véhicules d'investissement précités semble en ligne avec les taux d'imposition appliqués aux revenus équivalents perçus par une personne physique.

En ce qui concerne l'imposition des revenus locatifs, le taux d'imposition effectif dans le cas des personnes physiques dépend amplement de l'ancienneté de l'immeuble ainsi que de la hauteur des autres frais d'obtention. Cependant, en moyenne, le prélèvement de 20% semble également être à peu près en ligne avec le taux d'imposition effectif moyen des revenus locatifs perçus par des personnes physiques.

Toutefois, notons que ce constat ne restera vrai que sous condition que l'amortissement accéléré, la déductibilité des intérêts débiteurs ainsi que l'imposition des plus-values immobilières au demi-taux global resteront inchangés à l'avenir.

Cependant, les exemples exposés ci-dessus reflètent une fois de plus que ces avantages fiscaux augmentent énormément la rentabilité de l'investissement dans le logement locatif et risquent

¹¹⁵ Notons dans ce contexte que ce taux forfaitaire de 20% n'est plus du tout en ligne avec le marché immobilier actuel sur lequel la quote-part du terrain dépasse en moyenne amplement les 20% du prix d'acquisition. Par conséquent, cette règle nécessite également une adaptation.

ainsi également de dynamiser le surinvestissement en provenance des multipropriétaires et d'exercer une pression injustifiée sur les prix immobiliers.

Dans ce contexte, nous avons déjà évoqué ci-dessus que la CSL revendique la suspension temporaire, voire l'abolition de l'amortissement accéléré ainsi que la réduction de la déductibilité des intérêts débiteurs pour les multipropriétaires.

En outre, notre Chambre a également déjà exprimé ses soucis quant à l'imposition avantageuse des plus-values immobilières.

Dans le cadre de la note sur la crise du logement¹¹⁶, notre Chambre a formulé l'hypothèse que la faible imposition des plus-values immobilières contribue à dynamiser et à stimuler davantage la flambée des prix immobiliers et que ce régime d'imposition favorable est partiellement responsable de la forte rentabilité des investissements immobiliers et de la spéculation avec ce type d'actif en général.

D'ailleurs, mis à part la rentabilité des rendements locatifs artificiellement amplifiée à travers les avantages fiscaux précités, l'imposition favorable des plus-values immobilières en combinaison aux taux d'intérêt hypothécaires historiquement bas stimulent les comportements spéculatifs sur la plus-value immobilière.

Dans sa lutte contre la flambée des prix immobiliers, la CSL estime que le Gouvernement devrait mobiliser tous les leviers possibles qui visent la réduction de la rentabilité excessive du facteur « plus-value », comme celui-ci semble être de plus en plus le facteur dominant dans le calcul financier des acquéreurs. Comme le gouvernement du GDL n'a aucune influence sur le développement des taux d'intérêt, lesquelles, d'ailleurs, vont probablement rester à un niveau très bas à court et à moyen terme vu la situation économique actuelle, le pouvoir exécutif devrait se concentrer sur le régime fiscal au niveau national. La CSL recommande aussi l'augmentation drastique de l'imposition des gains sur le capital, afin de les aligner au minimum avec l'imposition du facteur travail.

Or, comme l'objectif prioritaire est de viser en première instance surtout les investisseurs fortunés à propriétés multiples, et non les ménages provenant de la classe moyenne qui n'ont acquis qu'un seul bien comme objet d'investissement à long terme, la réforme du régime d'imposition auquel sont soumis les plus-values immobilières devrait conserver, voire augmenter l'abattement décennal actuel, afin d'éviter que la classe moyenne soit affectée en premier lieu. Cependant, il est important que le montant soit bien choisi en accord avec les prix immobiliers actuels ; il devrait être assez élevé pour maintenir la rentabilité de l'investissement immobilier pour la classe moyenne, mais par contre pas trop élevé afin d'éviter que les spéculateurs et multipropriétaires n'en tirent un profit démesuré (en s'interrogeant nonobstant sur le sens de l'abattement décennal dans ce dernier cas).

Notons également qu'une telle augmentation de l'imposition de la plus-value immobilière bénéficierait indirectement aussi au succès d'une disposition essentielle introduite par la loi dite Pacte logement. La loi du 22 octobre 2008 prévoit que les bénéfices de spéculation et de plus-value soient « *exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques respectivement sur des biens immobiliers aliénés à l'État, aux communes et aux syndicats de communes* »¹¹⁷, à l'exception des terrains soumis au droit de préemption.

Par conséquent, plus l'imposition de la plus-value est élevée, plus une aliénation à titre onéreux d'une personne privée à l'État ou aux communes devient, d'un point de vue fiscal, intéressante et attractive pour les propriétaires. On pourrait ainsi indirectement soutenir des transferts continus et importants de la propriété foncière et immobilière des personnes privées au bénéfice des institutions publiques. La CSL étant convaincue que seule une intervention massive et soutenue des institutions publiques dans le marché immobilier et locatif peut garantir la stabilité des prix immobiliers et des loyers à moyen et à long terme, une telle mesure serait à saluer et pourrait amplement accélérer la transition vers un marché locatif contrôlé par le secteur public.

On pourrait ainsi faire d'une pierre deux coups : la rentabilité excessive de la spéculation immobilière serait réduite, et l'efficacité d'un instrument fiscal à la disposition des promoteurs

¹¹⁶ Chambre des salariés (CSL), « Note de la CSL sur la crise du logement », 20-24.

¹¹⁷ Art. 29. : Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Loi du 22 octobre 2008 portant: création d'un pacte logement avec les communes », in Mémorial, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, vol. A-N° 159 (Luxembourg, 2008), 2236.

publics serait augmentée, ce qui faciliterait une intervention plus conséquente de ces derniers dans le marché immobilier¹¹⁸.

La réforme de ces avantages fiscaux, qui s'impose depuis longtemps et qui devient de plus en plus incontournable en raison de la flambée injustifiée provoquée partiellement par les investissements spéculatifs, augmenterait le taux d'imposition effectif appliqué aux revenus locatifs et aux plus-values perçus par des personnes physiques ; dans le même temps, il s'imposerait de revoir à la hausse le prélèvement appliqué aux FIS, aux OPC et aux FIAR.

8.7.2. Le renchérissement du « *share deal* »

Dans une optique similaire de lutte contre des dispositions fiscales qui traitent certains types de mutations (ventes / acquisitions) immobilières d'une façon exceptionnellement favorable, la CSL salue également le renchérissement du « *share deal* ».

Ainsi, notre Chambre soutient le passage des droits d'enregistrement et de transcription dus en cas d'apport pur et simple d'un actif immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg à une société civile ou commerciale de 1,1% à 3,4%.

*

9. ANNEXE : LES AGENCES DE NOTATION SONT-ELLES VRAIMENT TRANSPARENTES?

La mission des agences de notation consiste à corriger les asymétries d'informations sur les marchés financiers entre investisseurs et emprunteurs (entreprises et gouvernements notamment). Elles remplissent donc une mission dans l'intérêt à la fois des créanciers que des débiteurs, puisque les deux parties vont profiter d'une information facilitant la transaction. Dans le cas de la notation d'États emprunteurs (souverains), il s'agit ainsi d'offrir aux investisseurs une information exhaustive et exacte sur la capacité et la volonté d'un pays à rembourser ses créanciers.

Ce besoin d'information s'est d'ailleurs accentué avec la globalisation des marchés et l'internationalisation des détenteurs de dettes publiques. Puisque les investisseurs peuvent acheter des dettes émises par des pays étrangers, la notation est une source de comparaison nécessaire dans leur choix d'allocation géographique. Nous verrons toutefois que ce choix peut e.a. être biaisé par un faux patriotisme des agences de notation.

La notation des agences est donc une information cruciale dans la détermination du taux d'intérêt dont l'émetteur devra s'acquitter sur les marchés de capitaux. Il y a une corrélation inverse entre la notation et le taux d'intérêt payé par l'émetteur. La meilleure notation (AAA) renseigne sur un titre sûr et liquide avec une probabilité de défaut nulle. Un émetteur bien noté va donc jouir d'un accès privilégié aux marchés financiers et bénéficier d'un coût de l'endettement faible. En revanche, plus la note de l'émetteur est faible, plus ses conditions d'accès aux marchés sont difficiles et les taux d'intérêt auxquels il doit se financer sont importants, les investisseurs exigeant une prime de risque élevée. Ces titres sont de fait moins liquides, c'est-à-dire ils ne peuvent s'échanger facilement entre investisseurs, le risque de défaut étant omniprésent.

De plus, les agences accompagnent leur notation d'une information sur les perspectives (outlook) de changement de notation à court et moyen terme. Cette information atteste des anticipations sur l'évolution de la solvabilité des émetteurs. Une perspective négative indique un risque de dégradation ultérieure de l'émetteur, si sa situation économique et financière ne s'améliore pas (inversement pour une perspective positive). En automne 2020, la notation AAA par Fitch, Moody's et S&P a été confirmée pour le Luxembourg. À côté de la note de ces trois grandes agences, le Grand-Duché a reçu les meilleures notes de DBRS Morningstar et de Scope, des agences de plus faible taille et moins connues médiatiquement.

¹¹⁸ Évidemment, on peut objecter qu'une telle hausse du taux d'imposition des plus-values immobilières inciterait les grands propriétaires à ne plus se débarrasser du tout de leur foncier et de leur immobilier. Ceci pourrait donc réduire le nombre de transactions, contracter davantage le marché immobilier et provoquer une pression insupportable sur l'évolution des prix immobiliers. Or, ce risque devrait être contré par d'autres mesures législatives comme, notamment, l'introduction d'une forte imposition de la propriété immobilière qui augmente progressivement en relation avec le nombre de logements détenus par une seule personne physique/société, à travers, par exemple, une réforme de l'impôt foncier.

Comment les agences de notation établissent-elles leur classement de pays ?

L'expertise des agences se base sur une combinaison d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs donnant lieu in fine à une appréciation subjective du risque souverain. Les comités de notation peuvent donc de manière discrétionnaire ajuster la note d'un pays à partir des résultats de leurs modèles de rating.

Les données utilisées dans ces modèles économétriques appartiennent en gros à quatre ou cinq grandes familles :

Pour Fitch :

- I. Caractéristiques structurelles : ils indiquent si une économie est vulnérable ou résiste aux chocs. Il s'agit des risques posés par le secteur financier, du risque politique et des facteurs de gouvernance.
- II. Performances macroéconomiques, politiques et perspectives : ce facteur comprend les perspectives de croissance, la cohérence et la crédibilité de la politique et la stabilité économique. Les perspectives politiques évaluent la flexibilité monétaire et la qualité des institutions au sein de l'économie.
- III. Finances publiques : cette catégorie comprend les soldes budgétaires, la structure et la viabilité de la dette publique et du financement budgétaire et la probabilité de cristallisation des passifs éventuels. L'étude des finances publiques permet de juger la trajectoire et la soutenabilité à terme de la dette publique.
- IV. Finances extérieures : la viabilité des soldes des comptes courants et des flux de capitaux, ainsi que le niveau et la structure de la dette extérieure composent les indicateurs de ce facteur.

Les quatre familles sont pondérées différemment. Le poids des facteurs individuels en pourcentage se présente comme suit : les caractéristiques structurelles composent le facteur le plus important dans le modèle économétrique avec un poids de 53,7%, les performances macroéconomiques, politiques et perspectives constituent une part de 10,9%, les finances publiques de 18% et les finances extérieures de 17,4%. Mais la pondération entre ces piliers peut varier, particulièrement dans les situations de crises.¹¹⁹

Pour Moody's :

- I. Force économique : ce facteur est essentiel pour déterminer la résilience ou la capacité d'absorption des chocs par le pays.
- II. Force institutionnelle : le deuxième facteur indique si les caractéristiques institutionnelles du pays favorisent sa capacité et sa volonté à rembourser sa dette.
- III. Force budgétaire : le troisième facteur reflète la santé générale des finances publiques. Le point de départ de l'analyse consiste à évaluer l'endettement relatif.
- IV. Sensibilité au risque d'événements : ce quatrième facteur indique le risque que des événements extrêmes soudains puissent peser lourdement sur les finances publiques, augmentant ainsi fortement la probabilité de défaut du souverain.

Contrairement à Fitch, Moody's ne publie pas la pondération entre les différents facteurs.¹²⁰

Pour Standard & Poor's :

- I. Évaluation institutionnelle : une analyse de la manière dont les institutions et l'élaboration des politiques d'un gouvernement influent sur les fondamentaux du crédit d'un État.
- II. Évaluation économique : un pays avec une économie riche, diversifiée, résiliente et adaptable, fournit un revenu élevé à l'État, ce qui augmente sa capacité d'endettement.
- III. Évaluation externe : cette évaluation exprime la capacité d'un pays à obtenir de l'étranger les fonds nécessaires pour faire face aux obligations des secteurs public et privé envers les non-résidents.
- IV. Évaluation fiscale/budgétaire : cette évaluation constitue une réflexion sur la viabilité des déficits et de la charge de la dette d'un État souverain.

119 FitchRatings. Sovereign Rating Criteria. (27.04.20). Consulté le 07.09.20. Link: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/sovereign-rating-criteria-27-04-2020>.

120 Moody's Investor's Service. Rating Methodology. (07.01.20). Consulté le 07.09.20. Link: https://www.moody's.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_186998.

- V. Évaluation monétaire : cette évaluation reflète la mesure dans laquelle l'autorité monétaire peut remplir son mandat tout en soutenant une croissance économique durable, pour atténuer les principaux chocs économiques ou financiers.

S&P répartit les cinq facteurs en deux profils. Le premier et le second facteur forment le profil économique et institutionnel. Le troisième, le quatrième et le cinquième facteur constituent le profil de flexibilité et de performance. Comme Moody's, S&P ne publie pas une pondération de ces facteurs.¹²¹

Chaque agence utilise (plus ou moins) les mêmes variables explicatives, seule la pondération des facteurs change. Notons que cette information détaillée sur les modèles quantitatifs utilisés par les agences reste opaque puisque seule Fitch Ratings divulgue publiquement la pondération de son modèle. Mais comme les approches des trois agences sont très similaires, on peut supposer qu'une analyse de la notation de Fitch suffit pour faire une assertion générale.

Méthode de notation

Il faut examiner comment les agences produisent leurs évaluations. Beaucoup d'agences font un secret des formules exactes qu'elles utilisent pour calculer leurs notations. Mais le processus est similaire pour la plupart. Tout d'abord, une équipe d'analystes produit un rapport sur la situation économique du pays et la dette du gouvernement. Pour ce faire, les analystes se basent principalement sur des chiffres clés concrets tels que le produit intérieur brut, le taux d'endettement ou les tendances démographiques et utilisent ces données pour calculer une note.

Toutefois, ce rapport n'est qu'une première proposition. La décision sur la notation finale est finalement prise par un groupe de travail composé d'analystes et de gestionnaires de l'agence de notation, qui peut alors repenser la proposition de notation initiale.

Limites de la carte de notation et autres remarques

Les facteurs de notation figurant dans la fiche de notation ne constituent pas un traitement exhaustif de toutes les considérations importantes pour la notation des obligations souveraines. De plus, les notations tiennent compte des attentes en matière de performance future. Dans certains cas, ces attentes peuvent être influencées par des informations confidentielles qui ne sont pas divulguées.

La carte de notation privilégie une simplicité qui améliore la transparence mais évite une plus grande complexité qui pourrait lui permettre d'être plus proche de la réalité. De ce fait, les facteurs de notation peuvent ne pas toujours constituer un traitement exhaustif de ce qui est important pour une note souveraine particulière, et la note peut différer de la fourchette de résultats du tableau de bord. L'utilisation de facteurs d'ajustement supplémentaires est une tentative de saisir des facteurs spécifiques à chaque pays, qui peuvent ne pas être universellement disponibles ou pertinents. En outre, les notations intègrent les attentes relatives aux indicateurs et évolutions des risques futurs, ce qui peut entraîner des variations importantes par rapport à une notation basée sur des informations historiques. Dans certains cas, les attentes concernant l'évolution future du crédit peuvent être éclairées par des informations confidentielles qui ne sont pas publiées ni divulguées. Dans d'autres cas, les résultats futurs sont estimés en fonction des performances passées, des tendances sectorielles, des actions d'autres souverains ou d'autres facteurs. Dans les deux cas, la prévision est soumise au risque d'inexactitude importante.

Les notations peuvent prendre en compte d'autres facteurs difficiles à mesurer ou qui ont un effet significatif sur la différenciation de la qualité du crédit uniquement dans certains cas. Bien que ces considérations soient importantes, il n'est pas possible de les exprimer précisément dans le tableau de bord de la méthodologie de notation sans le rendre excessivement complexe et nettement moins transparent. Les notations peuvent également refléter des circonstances dans lesquelles la pondération d'un facteur particulier sera substantiellement différente de la pondération suggérée par la carte de pointage.

¹²¹ S&P Global Rating. Sovereign Rating Methodology. (18.12.17). Consulté le 07.09.20. Link: <https://www.spratings.com/documents/20184/4432051/Sovereign+Rating+Methodology/5f8c852c-108d-46d2-add1-4c20c3304725>.

Critiques

Les agences de notation sont parfois fortement critiquées, surtout pendant et après la crise financière de 2008/2009, et non sans raison. Les agences ont porté une lourde responsabilité pour la crise financière dans la mesure où elles ont fortement sous-évalué les risques inhérents à la détention des titres *subprimes*. De plus, suite à la crise, ces mêmes agences ont commencé à redoubler leur surveillance sur la dette des États et les marchés, qui en furent les victimes, leur ont accordé à nouveau la plus grande attention, ce qui n'est pas dépourvu d'un certain cynisme.

Home bias

Pour leur étude, les chercheurs Andreas Fuchs et Kai Gehring ont comparé les travaux de neuf agences de notation et évalué la manière dont les agences évaluent la solvabilité des États. Ils ont examiné non seulement les évaluations des trois leaders du marché américain, Standard & Poor's, Moody's et Fitch, mais aussi les notations de plus petites agences telles que l'agence allemande FERI Eurorating Services et l'agence chinoise Dagong. Ils ont constaté des différences étonnamment importantes. Même si deux pays avaient des données économiques de base similaires, les agences leur ont attribué des notes différentes. Les chercheurs ont également pu découvrir un schéma étonnant : les agences de notation attribuent généralement une note très favorable à leur pays d'origine.

Les deux agences américaines Moody's et Fitch, par exemple, continuent d'attribuer la meilleure note AAA aux obligations d'État américaines, même si le niveau d'endettement du gouvernement a fortement augmenté ces dernières années en raison des plans de sauvetage des banques et de relance économique, et que d'autres agences, comme la chinoise Dagong, leur attribuent déjà des notes bien inférieures. Si Moody's et Fitch devaient appliquer les mêmes critères aux obligations du gouvernement américain qu'aux obligations italiennes ou espagnoles, ils devraient déclasser leurs notations de manière significative, affirment les économistes. La situation est similaire au Japon, où l'agence de notation nationale Japan Credit Rating continue d'accorder aux obligations d'État japonaises les meilleures notes – malgré une dette publique représentant environ 240 % du produit intérieur brut et des notes nettement plus mauvaises de la part des agences de notation européennes et américaines.

Les économistes Fuchs et Gehring de Heidelberg soupçonnent que les investisseurs, les employés des banques et les analystes des agences de notation font tout simplement plus confiance à leur pays d'origine qu'aux autres pays. Dans leur étude, ils ont pu montrer que les pays qui ressemblent au pays d'origine des agences reçoivent également des notes nettement meilleures. Un facteur d'influence important serait, par exemple, une langue commune. Les grandes agences américaines sont moins critiques à l'égard de la dette publique élevée dans les pays anglophones comme le Royaume-Uni ou l'Australie qu'en Italie ou en Espagne.

Pour les investisseurs, les résultats de l'étude sont sans doute inquiétants. Ils s'appuient sur les notations de crédit prétendument objectives pour de nombreuses décisions. Les grands investisseurs tels que les compagnies d'assurance et les fonds de pension sont souvent obligés par la loi de n'acheter que des titres ayant une certaine notation. Ces règles n'ont que peu de valeur si les notations sont aussi subjectives que l'étude le suggère.

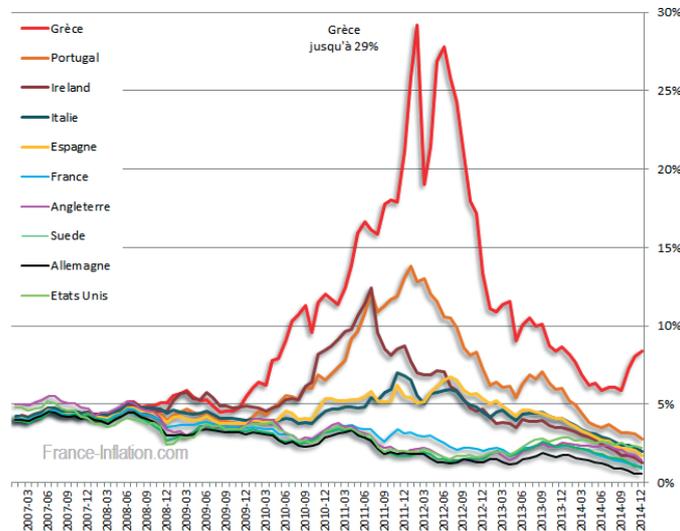
Le fait que les agences de notation accordent une meilleure note à leur pays d'origine existait également il y a 20 ans. Mais pendant la crise financière mondiale et la crise de la dette qui a suivi en Europe, les notations des agences sont devenues particulièrement injustes. Pendant cette période, les pays européens ont été notés beaucoup plus sévèrement que les États-Unis par les trois agences américaines dominantes.

Impact d'une dégradation de la notation sur le taux d'intérêt débiteur

Suite à la crise financière de 2008/2009 et l'augmentation des dettes souveraines due au sauvetage des économies, les agences avaient révisé à la baisse les notes de nombreux pays de la zone euro. Après ces ajustements, au moins de la part de S&P, les dernières signatures AAA en zone euro ont été celles de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Finlande et du Luxembourg. Hors zone euro, le Danemark, la Grande-Bretagne et la Suède ont conservé un AAA, ce qui était toutefois contesté pour la Grande-Bretagne, dont l'endettement avait aussi considérablement progressé (cf. point sur le *home bias*).

Rendements des obligations d'Etat à 10 ans

Graphique 81 : Rendements des obligations d'Etat à 10 ans



Source : France-Inflation.com

Suite à la révision à la baisse des notations, les rendements des obligations d'État des pays les plus menacés par la crise ont fortement augmenté, voire explosé pour ce qui est de la Grèce, signe que les investisseurs ont demandé une prime de risque très élevée pour détenir ces obligations.

Il est toutefois intéressant de constater la réaction des marchés sur la dégradation de la France en janvier 2011 et celle des États-Unis en août 2011. Ici on ne constate pas d'ajustement notable à la hausse des taux d'intérêt. Pour les États-Unis, les taux à long terme ont même baissé dans les semaines qui ont suivi la décision de S&P et ils restent bas. Sur le plan européen, la réduction presque générale des notes décidée par S&P à la mi-janvier 2011 n'a pas non plus empêché les taux sur la dette espagnole ou sur la dette italienne (dégradées toutes deux de deux crans, à A et BBB+ respectivement) de baisser sensiblement.

Ces mouvements reposent beaucoup sur les décisions de la BCE en matière de liquidité et de soutien direct au financement bancaire. Rappelons que le 26 juillet 2012, le Président de la BCE, Mario Draghi, a prononcé les mots célèbres « *whatever it takes to preserve the euro* » (tout ce qu'il faut pour préserver l'euro).

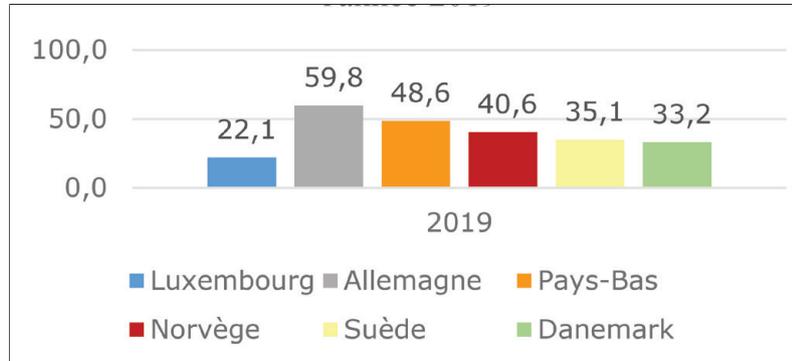
Pour améliorer les conditions économiques et financières de la zone euro et réduire la pression qui a été exercée sur les pays fortement endettés de la zone euro et *in fine* donc sur l'euro lui-même, le président de la BCE a implicitement promis de fournir un soutien illimité aux institutions financières, aux marchés et aux pays de la zone euro. Par son ampleur et son caractère inattendu, la déclaration a eu des effets bénéfiques importants sur les cours des actions et les écarts d'intérêt des banques et des États.

Pour éviter que le Luxembourg ne perde sa notation de AAA, le gouvernement poursuit une stratégie budgétaire, d'après laquelle la dette publique ne doit pas dépasser le seuil de 30% du PIB. Au 30 Juin 2020, la dette s'élève à 15 milliards, soit à environ 25,4% du PIB.¹²² C'est-à-dire le Luxembourg a encore une marge de presque 5%. Et même si la dette excède le seuil de 30 %, il y a des arguments qui indiquent que la situation ne se dégrade pas pour le Grand-Duché. D'une part on constate qu'il y a seulement six pays avec un AAA en Europe, le Luxembourg, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède,

¹²² Le ministère des Finances du Luxembourg. Les effets de la crise covid-19 sur les finances publiques se poursuivent au 2ème trimestre 2020. (17.07.20). Consulté le 08.09.20. Link : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/07-juillet/17-covid19-finances-publiques.html

le Danemark et la Norvège.¹²³ Comme il est démontré dans le graphique qui suit, le Luxembourg est le seul pays de ces six, qui possède une dette publique en dessous de 30%. En d'autres termes, il est également possible de conserver la notation AAA avec une dette qui dépasse les 30% du PIB.

Graphique 82 : Dette publique en pourcentage du PIB pour l'année 2019



Sources : Eurostat. Base de données d'Eurostat sur les statistiques de finances publiques. (22.04.20). Consulté le 07.09.20. Link: <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/government-finance-statistics/data/database> & Trading Economics. Norvège – la dette publique au PIB. Consulté le 08.09.20. Link: <https://fr.tradingeconomics.com/norway/government-debt-to-gdp>

D'autre part, en regardant la méthodologie de notation de Fitch, on constate que dans leur évaluation, la dette publique ne compose qu'une part de 6,5% de tous les critères. Et comme les agences se ressemblent fortement dans la manière de notation, on peut estimer que les autres agences attribuent un poids similaire à la dette. Sur cette base, on peut supposer qu'on a des facteurs qui jouent un rôle plus grand dans l'évaluation que la dette publique.

De plus, la France a perdu la notation AAA et malgré ce fait, il est possible pour l'État français d'emprunter à des taux aussi faibles qu'avec la notation AAA¹²⁴. En d'autres termes, la notation donnée par les agences, n'est pas le seul facteur qui influe la fixation du taux d'intérêt. Il existe d'autres sources qui indiquent que les notations des agences ne sont pas respectées de la manière égale par les investisseurs pour tous les pays. Par exemple, la rétrogradation de l'Italie n'a pas eu un effet sur les taux des intérêts offerts, contrairement à la rétrogradation du Portugal. Une explication, pourquoi le marché obligataire ne répond pas ou seulement de manière minimale aux changements des notations, pourrait résider dans les caractéristiques du marché européen. Les investisseurs connaissent le marché et ils possèdent une perception de risque. En plus, on trouve beaucoup plus d'informations sur les États que sur les entreprises, donc les investisseurs ne sont pas dépendants des seules agences de notation. Il devient dès lors difficile pour les agences d'apporter des informations supplémentaires de taille pour ces marchés¹²⁵.

Une agence de notation européenne

Après la crise financière de 2008, le concept d'une agence de notation européenne est apparu. L'idée est de développer une indépendance vis-à-vis des trois grandes agences. Comme indiqué dans la section « Home Bias », les trois grandes agences tendant à favoriser les pays avec un système économique similaire à celui des États-Unis, il serait opportun d'établir une agence européenne.

123 Börsen-Zeitung, Zusatzdienste, Länder-Ratings. (17.08.20). Consulté le 08.09.20. Link: <https://www.boersen-zeitung.de/index.php?li=312&subm=laender>

124 BSI Economics. La notation souveraine des agences et ses enjeux. (12.02.13). Consulté le 07.09.20. Link: <http://www.bsi-economics.org/79-la-notation-souveraine-des-agences-et-ses-enjeux>

125 Labruyère, C. Le rôle des agences de notation sur les pays de la zone Euro lors de la crise de la dette souveraine européenne. (2016). Consulté le 09.09.20. Link : <https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/en/object/thesis%3A7139#:~:text=Pour%20la%20France%20et%20l'Italie%2C%20les%20agences%20de%20notation,d'investissements%2des%2agents%2%C3%A9conomiques.&text=Labruy%C3%A8re%2C%20Corentin.-,Le%20r%C3%B4le%20des%20agences%20de%20notation%20sur%20les%20pays%20de,de%20la%20dette%20souveraine%2europ%C3%A9enne>

Mais une telle agence n'a pas encore été créée et ce pour plusieurs raisons. D'abord on doit faire le choix entre une agence de notation européenne publique et une agence privée. Une agence de nature publique pose le problème de l'indépendance vis-à-vis des États. Il est difficile de garantir la crédibilité d'une agence qui note les États et est en même temps financée par ces États¹²⁶. L'agence privée cache un autre problème, ce qui peut être démontré à l'exemple du projet de Roland Berger, à savoir le financement. Le projet de Roland Berger a été échoué avant même d'avoir commencé¹²⁷.

Une solution potentielle pourrait être le passage du modèle émetteur-payeur au modèle investisseur-payeur. La grande différence entre les deux modèles réside dans les voies de financement des agences de notation. Dans le modèle émetteur-payeur, l'entreprise ou l'État qui émet des obligations paie pour être évalué. En contrepartie, dans le modèle investisseur-payeur, les investisseurs à la recherche de placements sûrs doivent payer pour obtenir les informations nécessaires (notations) relatives à la solvabilité d'une entreprise ou d'un État.

Conclusion

Pour conclure, l'absence de réaction des marchés montre que la notation en tant qu'exercice formel a sans doute moins d'importance pour les investisseurs que ne le suggère le débat autour de la question et que les politiques monétaires et budgétaires des États ont beaucoup plus d'importance.

Dans cet ordre d'idées, le recours à un emprunt commun de la Commission européenne au nom des 27 pays de l'Union pour financer le plan de relance est un pas très important qui devrait rendre les décisions des agences de notation encore moins influentes en matière de taux d'intérêt à payer par les États, étant donné que cet endettement est mutualisé au niveau de l'Union européenne.

Luxembourg, le 18 novembre 2020

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

126 Collard, F. Les agences de notation. (2012). Courrier hebdomadaire du CRISP, vol. 2156-2157, no. 31, 2012. Link : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2012-31-page-5.htm?contenu=article>

127 Hedstück, M. Europäische Ratingagentur gescheitert. (29.04.2013). Consulté le 10.09.20. Link: <https://www.finance-magazin.de/finanzierungen/kapitalmarkt/europaeische-ratingagentur-gescheitert-1256861/>