

N° 8080¹

N° 8081¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2023 et modifiant :**

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**
- 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
- 4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;**
- 5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;**
- 6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;**
- 7° 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 ;**
- 8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;**
- 9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**
- 10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;**
- 11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0**

PROJET DE LOI

**relative à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2022-2026**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(15.11.2022)

SOMMAIRE:

I. L'environnement économique	3
1. Prévisions économiques internationales	3
2. Prévisions économiques européennes	5
3. Prévisions économiques nationales	7
II. L'état de l'économie nationale	10
1. La situation des finances publiques	10
2. La soutenabilité des finances publiques	12
3. La dette publique	13
4. La programmation financière pluriannuelle	17
III. Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2023	21
1. Les grandes lignes budgétaires pour 2023 et au-delà	21
2. Les mesures principales du projet de budget	24
a) La politique fiscale	24
b) Les mesures dans les domaines social et familial	26
c) Les efforts en matière de logement	28
d) Les investissements pour l'environnement et la transition énergétique	29
e) L'accélération de la digitalisation	30
f) Les investissements dans l'économie et les infrastructures publiques	31
g) Le déploiement de la défense	32
3. Les investissements dans la fonction publique	32
a) Les mesures principales projetées	32
b) La nécessité de disposer d'une fonction publique forte	33
IV. Des réformes importantes à entamer	33
1. La nécessité de réorienter la politique	34
a) Les contradictions en matière énergétique et alimentaire	34
b) Le détachement politique de la population	37
c) Le démantèlement de la liberté syndicale	40
d) Pour une réorientation de la politique budgétaire au niveau national	40
2. La nécessité de lutter contre les inégalités sociales	43
a) L'accroissement des inégalités sociales	43
b) Des mesures pour contrarier les inégalités et maintenir le pouvoir d'achat	48
V. Synthèse	51

*

Par neuf dépêches du 12 octobre 2022, Madame la Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de lois et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé. Ces textes appellent les remarques suivantes de la part de la Chambre.

*

I. L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

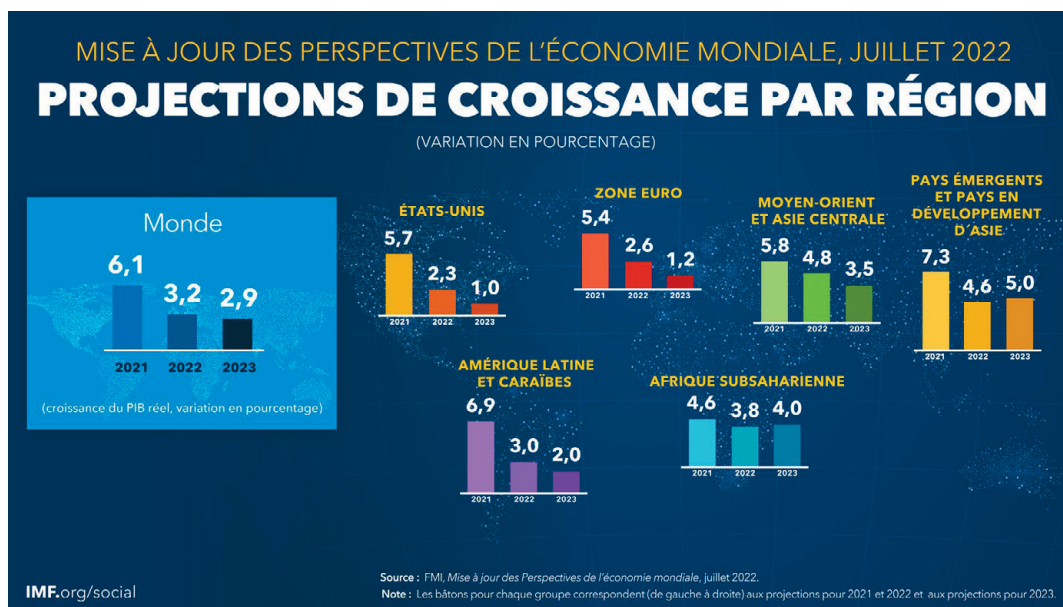
1. Prévisions économiques internationales

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2023 doit être adopté dans un contexte très difficile. En effet, non seulement l'impact de la pandémie Covid-19, dont les effets n'ont toujours pas tout à fait cessé, mais également, et surtout, les conséquences de la guerre en Ukraine et le phénomène de l'inflation au niveau mondial laissent planer la plus grande incertitude sur les perspectives économiques internationales.

Au niveau international, les prévisions économiques continuent d'être revues à la baisse. En juillet 2022, le Fonds monétaire international (FMI)¹ a dénoté « *un horizon sombre et plus incertain* ». Ainsi, il relève qu'une « *reprise timide en 2021 a été suivie d'épisodes de plus en plus sombres en 2022 alors que des risques commencent à se matérialiser* ». En effet, la production mondiale a diminué au deuxième trimestre de 2022, entre autres en raison de la décélération de l'activité économique en Chine et en Russie. Ensuite, certains événements intervenus au cours de l'année ont impacté l'économie mondiale qui est toujours affaiblie par la pandémie Covid-19, à savoir notamment les conséquences négatives de la guerre en Ukraine ainsi qu'une inflation importante au niveau mondial pesant sur les modalités de financement, surtout dans les pays les plus forts économiquement, comme les États-Unis et les États européens.

D'après le FMI, la croissance de l'économie mondiale devrait ralentir en passant de 6,1% pour l'année 2021 à 3,2% pour 2022, et l'inflation mondiale devrait progresser en raison de la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie ainsi que du fait des déséquilibres subsistants de l'offre et de la demande. L'inflation devrait atteindre 6,6% dans les pays avancés et 9,5% dans les pays émergents et les pays en développement en 2022. L'inflation globale au niveau mondial devrait atteindre 8,3% en 2022.

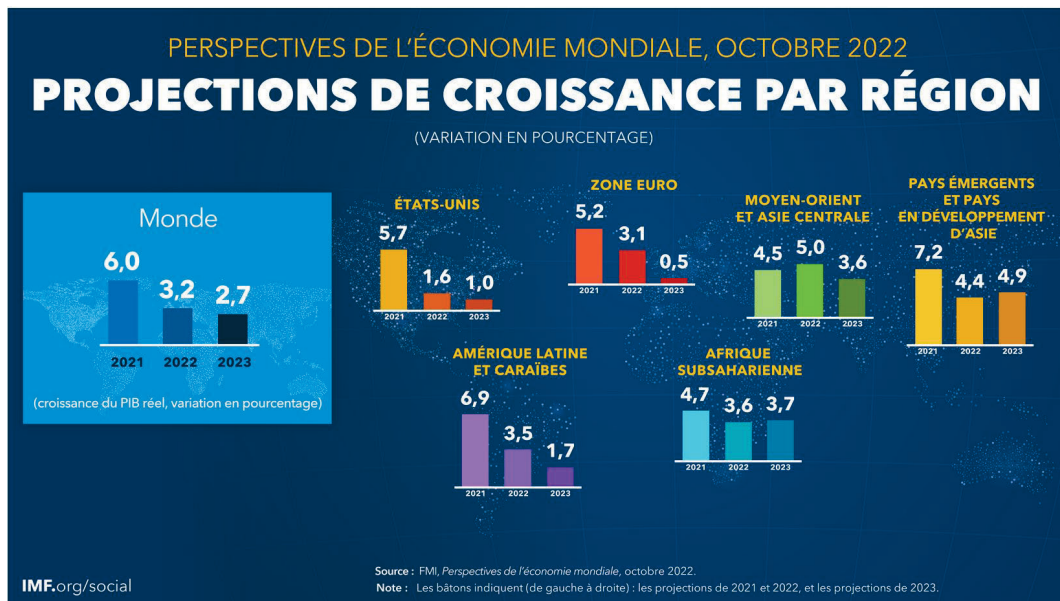
Pour 2023, le FMI estime que « *la politique monétaire désinflationniste devrait faire sentir ses effets, et la production mondiale augmenter de seulement 2,9%* ». Toutefois, il est possible que « *la fragmentation géopolitique risque d'entraver la coopération et les échanges à l'échelle mondiale* ». Pour les cas où les risques susmentionnés se concrétiseraient, le FMI indique que l'inflation devrait s'accroître encore et la croissance économique mondiale serait alors ramenée à 2,6% pour 2022 et à 2,0% environ pour 2023.



¹ FMI, Perspectives de l'économie mondiale, juillet 2022, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>

Concernant l'Europe, la baisse de la croissance économique s'explique, selon le FMI, « *par les retombées de la guerre en Ukraine et le resserrement de la politique monétaire* ». En juillet 2022, le FMI mettait par ailleurs en garde contre une interruption brutale des importations européennes de gaz russe du fait de la guerre en Ukraine.

Au moment du dépôt à la Chambre des députés des projets de lois sous avis, le FMI a procédé à une légère révision de sa publication de juillet 2022², en estimant dorénavant que « *l'activité économique mondiale subit un ralentissement généralisé et plus marqué qu'attendu, avec une inflation qui atteint des niveaux jamais vus depuis plusieurs décennies* ». Selon le FMI, la croissance mondiale devrait ralentir à 3,2% en 2022 et à 2,7% en 2023. L'inflation mondiale quant à elle devrait atteindre 8,8% en 2022 et diminuer à 6,5% en 2023 et à 4,1% en 2024.



L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³ note que la guerre en Ukraine est l'élément principal ralentissant la reprise de l'économie mondiale, cette guerre ayant provoqué, d'une part, une crise humanitaire avec des milliers de morts et des millions de réfugiés et, d'autre part, une crise du coût de la vie affectant les populations dans le monde entier. S'y ajoute, selon l'OCDE, que la guerre en Ukraine a conduit, ensemble avec la politique « *zéro Covid* » menée en Chine, à une hausse de l'inflation – en raison de l'augmentation drastique des prix des aliments, des matières premières et de l'énergie – ceci d'une telle façon que l'on se trouve dans « *une situation inédite depuis les années 1970* ». Cette situation engendre des problèmes sérieux, non seulement pour les personnes à faible revenu, mais aussi pour la sécurité alimentaire des pays pauvres.

Si, avant la guerre en Ukraine, l'économie mondiale était en train de se redresser (dans certains pays la croissance était même très solide) et d'endiguer les effets de la pandémie Covid-19, il n'en est malheureusement plus ainsi.

Selon les projections de juin 2022 de l'OCDE, la croissance du PIB mondial devrait ralentir fortement en 2022 et s'établir autour de 3%. La croissance économique devrait par ailleurs continuer dans ce sens en 2023. Parmi les pays les plus touchés par cette évolution figureraient les États européens, puisque ceux-ci seraient plus fortement exposés aux effets de la guerre en Ukraine.

Dans ses prévisions de septembre 2022⁴, l'OCDE constate que le ralentissement de l'économie mondiale est plus fort qu'initialement prévu et elle revoit à la baisse ses projections de juin 2022. Du

² FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2022, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>

³ OCDE, *Perspectives économiques*, juin 2022, <https://www.oecd.org/perspectives-economiques/>

⁴ OCDE, *Perspectives économiques*, septembre 2022, <https://www.oecd.org/perspectives-economiques/septembre-2022/>

fait du « retournement du cycle économique mondial et des effets de plus en plus tangibles du resserrement de la politique monétaire opéré par la plupart des grandes banques centrales », l'organisation prédit que « l'inflation globale devrait culminer ce trimestre dans la plupart des grandes économies avant de refluer au dernier trimestre de 2022 et tout au long de 2023 dans la majorité des pays du G20 ». La croissance mondiale devrait rester plutôt stable au second semestre 2022, avant de diminuer en 2023 pour arriver à un niveau de croissance annuelle de 2,2%.

2. Prévisions économiques européennes

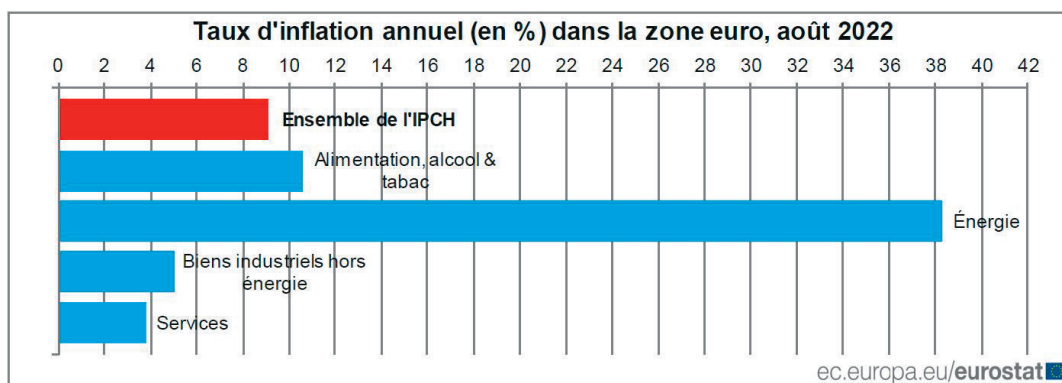
D'après les projections du FMI, le PIB devrait seulement progresser de 3,1% en 2022 dans la zone euro (selon les prévisions d'octobre 2022), alors que, au cours de la période d'avant-guerre, le taux de croissance était encore estimé à 4,3% pour cette année. Le durcissement de la politique monétaire européenne pour lutter contre l'inflation contribuera probablement, selon le FMI, au ralentissement de la croissance. Le FMI attire en outre l'attention sur les risques liés à un arrêt total des exportations de gaz russe vers les pays européens en 2022. Un tel arrêt pourrait en effet non seulement augmenter encore plus l'inflation dans le monde entier en raison de la hausse conséquente des prix énergétiques, mais également conduire à des décisions supplémentaires de rationnement d'énergie en Europe, ce qui pèserait alors notamment « sur les grands secteurs industriels, et réduirait fortement la croissance dans la zone euro en 2022 et 2023, avec des effets de contagion transfrontaliers négatifs ».

L'OCDE estime que, en raison des effets de la guerre en Ukraine notamment, la croissance économique dans la zone euro devrait nettement diminuer et le PIB devrait ainsi progresser de 2,6% en 2022 (et de 1,6% en 2023). De plus, l'inflation dans la zone euro devrait continuer à augmenter, ceci même jusqu'à un taux de 7% pour cette année. L'OCDE relève en outre que « l'augmentation des prix du pétrole due à l'embargo sur le pétrole russe ralentira la reprise en 2023 » et que « les risques à la baisse pour l'activité économique restent prépondérants », en notant que « de sérieuses difficultés d'approvisionnement énergétique, notamment en gaz, porteront un coup à la croissance en Europe tout en alimentant encore l'inflation ».

Les projections de la Commission européenne⁵ sont proches de celles du FMI et de l'OCDE. En effet, la Commission table sur une croissance économique de 2,6% en 2022 et de 1,4% en 2023 pour la zone euro, ainsi que de 2,7% en 2022 et de 1,5% en 2023 pour l'ensemble de l'Union européenne.

D'après la Commission, « l'économie de l'UE reste particulièrement vulnérable à l'évolution des marchés de l'énergie en raison de sa forte dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes ».

Quant à l'inflation, elle devrait atteindre un niveau historiquement élevé en 2022, de 7,6% dans la zone euro et de 8,3% dans l'ensemble de l'Union européenne. À noter que, dans la zone euro, le taux d'inflation annuel a déjà atteint 9,1% en août 2022⁶:



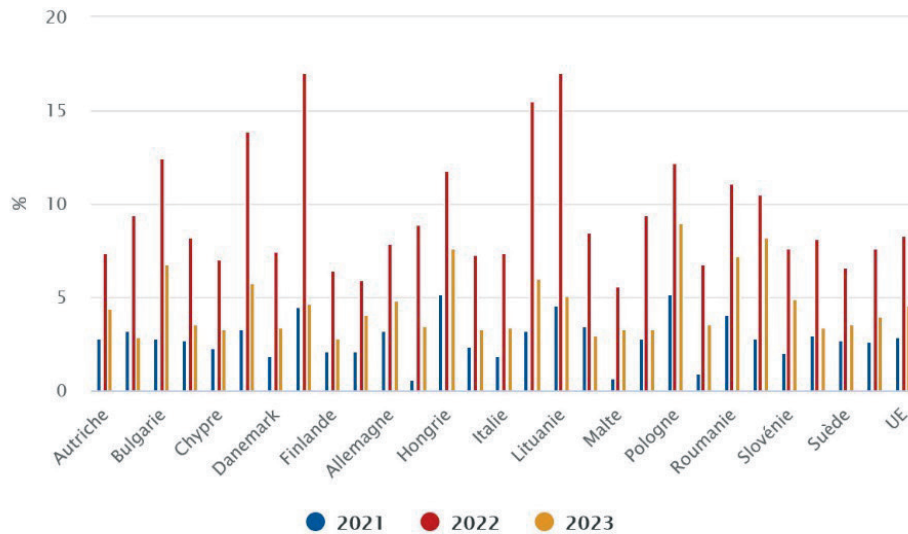
5 Commission européenne, Prévisions économiques de l'été 2022, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/summer-2022-economic-forecast-russias-war-worsens-outlook_fr, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_4511

6 Eurostat, Euro-indicateur 96/2022, 31 août 2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/main/news/euro-indicators>

En 2023, l'inflation devrait cependant ralentir et passer à 4,3% dans la zone euro et à 4,6% dans l'Union européenne. Ces projections de la Commission sont donc plus pessimistes que celles du FMI et de l'OCDE.

La Commission estime finalement que, « dans l'ensemble, l'économie de l'UE devrait continuer à croître, mais à un rythme nettement plus lent que prévu dans les prévisions du printemps 2022 ». Toutefois, en cas de rupture des approvisionnements en gaz, une récession n'est pas à exclure. S'y ajoute que l'euro a perdu de valeur face au dollar américain, ceci de manière conséquente pour la première fois depuis vingt années.

Economic Forecast – Summer 2022



Source: Commission européenne / Inflation

La Banque centrale européenne (BCE)⁷ note que « les perspectives concernant l'activité dans la zone euro sont entourées d'une grande incertitude, liée à l'évolution de la guerre en Ukraine », et que « l'éventualité de perturbations graves de l'approvisionnement énergétique en Europe représente un risque important, qui entraînerait de nouvelles flambées des prix de l'énergie et réductions de la production ».

Comme toujours, la BCE a établi plusieurs scénarios pour déterminer les perspectives économiques en Europe, dont un « scénario de référence » et un « scénario baissier », alternatif au premier et fondé sur une aggravation des perturbations liées à la guerre et l'impact négatif conséquent sur l'évolution de l'activité économique:

Projections macroéconomiques pour la zone euro⁸

(variations annuelles en pourcentage; pourcentage de la population active)

	Projections de référence de juin 2022			Scénario baissier		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
PIB en volume	2,8	2,1	2,1	1,3	-1,7	3,0
Taux de chômage (% de la population active)	6,8	6,8	6,7	7,1	8,3	8,6
IPCH	6,8	3,5	2,1	8,0	6,4	1,9
IPCH hors énergie et produits alimentaires	3,3	2,8	2,3	3,3	3,2	2,0

⁷ Banque centrale européenne, Projections macroéconomiques, juin 2022, https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202206_eurosystemstaff-2299e41f1e.fr.html#toc2

⁸ Banque centrale européenne, Ibid.

Par comparaison avec les projections de référence, le « scénario baissier » tient compte de l'éventualité de chocs encore plus négatifs sur l'activité économique en Europe. À court terme, l'inflation serait ainsi plus élevée, alors qu'à moyen terme, elle serait cependant plus faible.

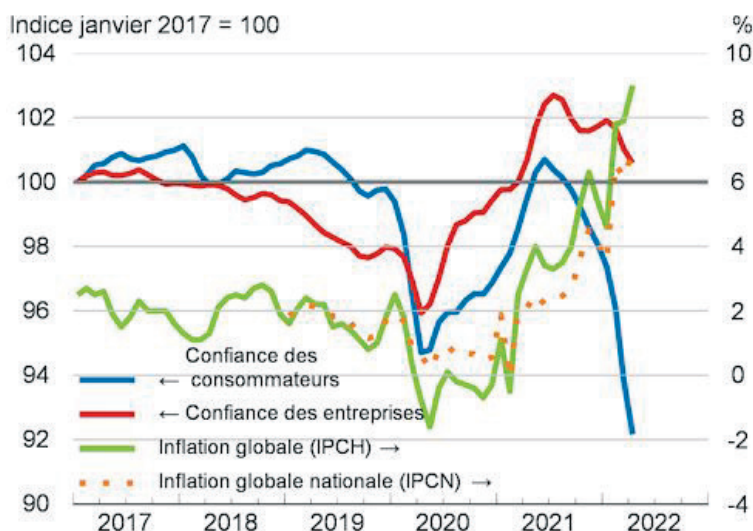
Au mois de septembre 2022⁹, la BCE note que la croissance économique a été meilleure que le pronostic établi au premier semestre 2022, mais que « la guerre en Ukraine continue d'avoir des conséquences économiques qui assombrissent les perspectives de l'économie de la zone euro tout en accentuant encore les tensions inflationnistes ». Selon la BCE, « l'incertitude entourant les perspectives tant à court terme qu'à moyen terme reste très forte ». Les perturbations en matière d'approvisionnement en gaz naturel ainsi que la hausse exorbitante des prix du gaz et de l'électricité ont augmenté l'incertitude en question. La situation devrait mener à une stagnation de l'économie de la zone euro depuis le deuxième semestre 2022 et jusqu'au premier trimestre 2023 inclus.

D'après le projet de loi budgétaire sous examen, trois facteurs principaux freinent l'activité et la relance en Europe: la hausse des prix de l'énergie, la hausse des taux d'intérêt et l'essoufflement des effets de rattrapage post-Covid en raison de l'inflation notamment. Le marché de l'emploi résiste cependant bien dans tous les pays développés.

3. Prévisions économiques nationales

Pour le Luxembourg, l'OCDE¹⁰ estime que la croissance économique au niveau national devrait ralentir pour s'établir aux alentours de 2,9% en 2022 et de 2,1% en 2023. D'après l'OCDE, « la guerre en Ukraine pèsera sur la confiance des consommateurs et la consommation, mais l'investissement, notamment la construction résidentielle, soutiendra la croissance en parallèle à la dépense publique ». L'inflation sera aggravée notamment en raison de l'augmentation des prix des biens intermédiaires.

La montée de l'inflation fragilise la confiance des consommateurs



Source: OCDE, Luxembourg – Indicateurs sur le marché de l'emploi et sur l'inflation, juin 2022

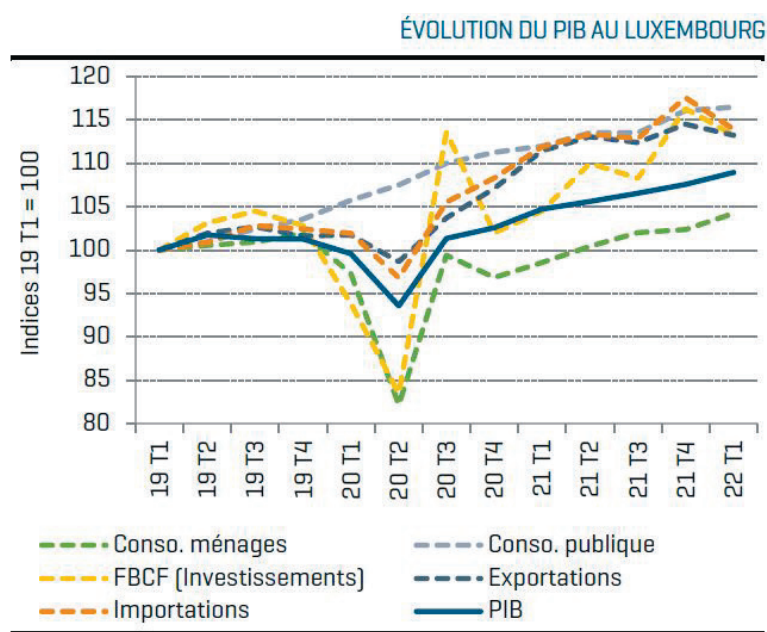
Selon l'OCDE, « le Luxembourg est relativement protégé des conséquences directes de la guerre en Ukraine ou des sanctions adoptées contre la Russie, puisque son exposition totale au commerce extérieur avec ces pays est minime », mais « l'embargo de l'Union européenne sur le pétrole russe en 2023 fera augmenter davantage les prix de l'énergie, ce qui se répercutera sur les prix de l'électricité, du transport et des denrées alimentaires, ainsi que sur ceux des biens intermédiaires ».

⁹ Banque centrale européenne, Projections macroéconomiques, septembre 2022, https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202209_ecbstaff~3eafaaee1a.fr.html

¹⁰ OCDE, Ibid.

Au niveau national, le STATEC tablait au mois de juin sur une croissance du PIB de 2% pour 2022 et de 4% pour 2023¹¹, ces prévisions étant toutefois marquées par une grande incertitude liée au contexte actuel du conflit en Ukraine. De ce fait, le STATEC a estimé que « *les risques de révisions à la baisse de la croissance, pour cette année et l'année prochaine, sont actuellement dominants* ». Au moment du dépôt à la Chambre des députés des projets de lois sous examen, le STATEC tablait sur une croissance économique de 2% au niveau national pour 2023¹².

Si, au début de l'année 2022, l'activité économique a encore progressé favorablement au Luxembourg, celle-ci a été impactée négativement depuis le début de la guerre en Ukraine. Les effets négatifs touchent particulièrement les consommateurs, mais également le commerce et l'industrie¹³. Les perspectives économiques nationales sont ainsi beaucoup moins favorables pour le deuxième semestre de l'année 2022¹⁴. Selon le projet de loi budgétaire pour l'année 2023, le PIB a reculé de 0,5% sur un trimestre au deuxième trimestre 2022, après une augmentation de 0,7% au premier trimestre. L'acquis de croissance pour 2022 devrait s'élever à 1,6% (dans l'hypothèse où le PIB se stabiliserait au niveau du deuxième trimestre pour le restant de l'année)¹⁵.



D'après les prévisions d'inflation qui étaient publiées par le STATEC en août 2022¹⁶, l'inflation au niveau national devrait atteindre 6,6% pour l'année en cours et 5,3% pour 2023. Ces prévisions étaient toutefois accompagnées d'incertitudes majeures, à savoir notamment du risque d'une dépréciation supplémentaire de l'euro par rapport au dollar américain ainsi que du risque croissant d'une pénurie de gaz en Europe. D'autres facteurs pourraient avoir un effet positif sur l'inflation, comme par exemple l'assouplissement de la stratégie « *zéro Covid* » en Chine ou encore la « *normalisation* » de la politique monétaire en Europe suite aux décisions de la BCE.

¹¹ STATEC, Note de conjoncture n° 1-22, juin 2022,

<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/conjoncture/2022/06/20220607.html>

¹² Ministère des Finances, Présentation du projet de budget de l'État pour 2023, 12 octobre 2022,

https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites/gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B10-octobre%2B12-backes-presentation-budget.html

¹³ STATEC, Conjoncture Flash, juin 2022,

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2022/06-22-conjflash.html>

¹⁴ STATEC, Conjoncture Flash, août 2022,

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2022/08-22-conjflash.html>

¹⁵ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023, page 15*

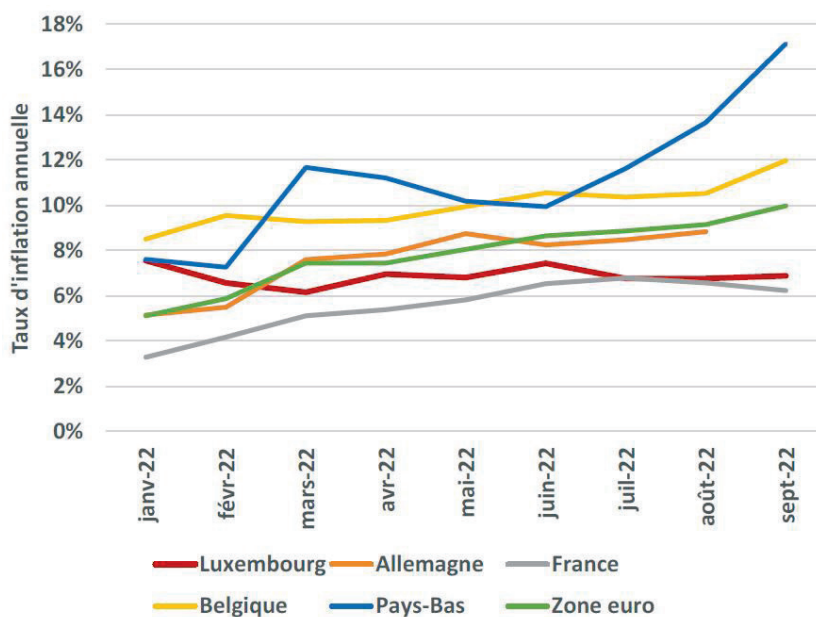
¹⁶ STATEC, Statnews n° 36, Prévisions d'inflation, août 2022,

<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2022/stn36-previsions-inflation-07-22.html>

Au vu des projections d'inflation publiées au mois d'août 2022, le STATEC avait évoqué le déclenchement éventuel d'une nouvelle tranche indiciaire au quatrième trimestre 2022.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire sous avis (page 19*), « *il y a un risque réel que l'évolution des derniers mois vienne contrarier la dynamique constatée jusqu'au premier trimestre inclus* ». L'inflation a atteint des niveaux qui n'ont plus été constatés depuis le début des années 80. Au Luxembourg, l'inflation correspond à 6,8% sur un an aux mois de juillet et août 2022 (par rapport à environ 9% dans la zone euro sur la même période). Mais elle devrait atteindre 6,2% pour l'année 2022 (au lieu de 6,6%, comme projeté en août 2022) et diminuer à 2,8% en 2023¹⁷. Le déclenchement de la prochaine tranche indiciaire serait dans ce cas reporté au premier trimestre 2023.

À noter que l'inflation est plus faible au Luxembourg que dans d'autres pays de la zone euro¹⁸:



Source : STATEC, EUROSTAT

Note : Indice de prix à la consommation national (IPCN) pour le Luxembourg et indices de prix à la consommation harmonisés (IPCH) pour les autres pays ou zone considérés.

Plusieurs éléments vont avoir un impact sur l'évolution future de l'inflation au Luxembourg, dont notamment la transmission effective aux consommateurs de la réduction temporaire des taux de TVA à partir du 1^{er} janvier 2023, ce qui a été retenu dans l'accord tripartite du 28 septembre 2022, ainsi que l'augmentation des taux d'intérêt directeurs.

Au mois d'octobre¹⁹, le STATEC note par ailleurs que, « *au deuxième trimestre 2022, l'évolution du PIB en volume a été de -0,5% par rapport au trimestre précédent et de 1,6% par rapport au deuxième trimestre de 2021* ». Les évolutions annuelles du PIB sont révisées à 2,7% au lieu de 4,0% pour le premier trimestre 2022, à 4,1% au lieu de 4,9% pour le quatrième trimestre 2021 et à 2,0% au lieu de 5,1% pour le troisième trimestre 2021. L'évolution annuelle du PIB pour l'année 2021 est aussi revue à la baisse à 5,1% au lieu de 6,9% (calculée sur la base des estimations trimestrielles en mars 2022).

Concernant l'impact des événements au niveau international (guerre disruptive, récession dans les pays avancés) sur l'économie nationale, l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire (page 22*) énonce que « *peu d'impact est à prévoir encore en 2022 mais une légère récession devrait advenir en 2023 (...), d'une ampleur proche de celle de 2020 lors de la crise de la Covid-19 (-1 à -2% pour le PIB en vol.)* ».

¹⁷ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023, pages 16* et 31*

¹⁸ STATEC, Impact des mesures de l'accord tripartite sur l'inflation et le pouvoir d'achat, 14 octobre 2022, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2022/tripartite-septembre-suite-14octobre.html>

¹⁹ STATEC, Statnews n° 46, 7 octobre 2022, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2022/stn46-comptes-trim.html>

Début novembre 2022²⁰, le STATEC relève que, « depuis les prévisions d'inflation de septembre 2022, les perspectives économiques se sont encore dégradées » et qu'« il est désormais anticipé que l'économie mondiale ralentira tandis que l'inflation restera élevée en 2023 ». Pour le Luxembourg, l'institut prédit ainsi un taux d'inflation de 6,4% pour l'année 2022 et de 3,4% pour 2023.

Selon le STATEC, le déclenchement d'une prochaine tranche indiciaire devrait intervenir au premier trimestre 2023, à côté de celle reportée de juin 2022 à avril 2023 par l'accord tripartite du 31 mars 2022. En outre, une tranche supplémentaire devrait être déclenchée soit au troisième trimestre 2023, soit au quatrième trimestre 2023.

*

II. L'ETAT DE L'ECONOMIE NATIONALE

1. La situation des finances publiques

Comme chaque année, le Conseil national des finances publiques (CNFP) a publié en juin 2022 une évaluation des finances publiques du Luxembourg.

Dans son « évaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période de 2022 à 2026 »²¹, le CNFP fait remarquer que « l'inflation élevée et le climat économique actuellement hautement incertain pèsent lourdement sur l'évolution économique du Luxembourg, dont la croissance est estimée à 1,4% en 2022, après une forte reprise économique enregistrée en 2021 (6,9%) ». Il note que « l'économie luxembourgeoise semble donc aujourd'hui davantage impactée que la zone euro (3,0% de croissance en 2022 selon le PSC 2022), au vu notamment du fait que les marchés financiers, qui jouent un rôle particulièrement important pour l'économie du Luxembourg, ont réagi de manière sensible aux incertitudes actuelles ».

Toutefois, malgré les incertitudes découlant notamment de la guerre en Ukraine, des décisions à intervenir en matière de politique monétaire européenne ainsi que de l'évolution de l'inflation, « l'activité économique du Luxembourg devrait rebondir de 2,9% en 2023 avant d'osciller autour de 2,7% à moyen terme (2024-2026) et serait donc proche des prévisions établies dans la loi de programmation budgétaire pluriannuelle (LPFP) 2021-2025 (établie avant le déclenchement de la guerre en Ukraine) ».

Concernant le solde nominal des administrations publiques, le CNFP dénote uniquement une « légère dégradation » (d'environ 50 millions d'euros en moyenne sur la période 2021-2025) par rapport aux estimations budgétaires dans le cadre de la LPFP 2021-2025, alors surtout que « ces estimations ne prenaient pas encore en compte l'invasion de l'Ukraine par la Russie ».

Le Ministère des Finances a publié le 18 juillet 2022 quelques chiffres plus concrets quant à la situation financière de l'État au premier semestre 2022²². Selon le Ministère, les dépenses de l'administration centrale se sont chiffrées au 30 juin 2022 à 11,1 milliards d'euros, ce qui correspond à une légère augmentation de 1,9% (203 millions d'euros) par rapport à l'année passée. Il a cependant précisé à cet égard que la « stabilité relative des dépenses en comparaison annuelle s'explique notamment par la dissipation progressive des dépenses liées aux aides Covid-19 ».

En outre, il a été précisé que la tendance à la hausse des dépenses devrait être renforcée au cours des mois prochains, entre autres du fait des mesures d'aides qui seront décidées par le gouvernement afin de lutter contre l'inflation, et surtout contre la hausse des prix de l'énergie.

Au niveau des recettes de l'État, le Ministère a précisé que, au 30 juin 2022, les recettes totales de l'administration centrale se chiffraient à 12,2 milliards d'euros et les recettes des administrations fiscales s'élevaient à 10,3 milliards d'euros, ce qui correspond à une progression de +10,3% par rapport à l'année 2021.

²⁰ STATEC, Statnews n° 52, 7 novembre 2022, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2022/stn52-previsions-inflation-10-22.html>

²¹ Conseil national des finances publiques, <https://cnfp.public.lu/fr/evaluations/2022/evaluation-juin2022.html>

²² Ministère des Finances, Présentation de la situation des finances publiques au 30 juin 2022, 18 juillet 2022, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B07-juillet%2B18-backes-finances.html

Si cette évolution des recettes est positive, le Ministère a attiré cependant l'attention sur les faits, d'une part, que les recettes progressent plus lentement qu'en 2021 et, d'autre part, que « *la tendance positive devrait être largement réduite au cours du second semestre suite à l'entrée en vigueur du crédit d'impôt énergie (CIE) à partir du 1^{er} juillet 2022, diminuant significativement les rentrées fiscales au titre de la RTS* ».

Concernant le solde des finances publiques, le Ministère a indiqué que le développement positif des recettes et la stabilité des dépenses dans leur ensemble conduisent à une situation excédentaire pour le premier semestre de l'année en cours, le solde s'élevant en effet à 1,1 milliard d'euros selon les normes comptables européennes SEC2010 (et à 209,1 millions d'euros selon les règles de la comptabilité nationale).

Lors de la réunion organisée le 18 juillet 2022 par la Commission des finances et du budget et de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés dans le cadre de la présentation de la situation financière de l'État au 30 juin 2022, Madame la Ministre des Finances avait donné les explications suivantes concernant l'état des finances publiques²³:

« La situation financière de l'État à la fin du premier semestre de cette année est moins grave que l'on aurait pu craindre il y a encore quelque (sic!) mois, avec des recettes qui affichent une certaine progression, des dépenses globalement stables et un solde qui demeure à l'heure actuelle positif. Ce résultat à mi-chemin de l'année 2022 m'inspire confiance quant à la résilience de nos finances publiques, mais il est à nuancer à deux égards: les recettes progressent beaucoup moins rapidement qu'en 2021 et des dépenses importantes sont attendues dans les prochains mois, et ce dans un contexte économique moins porteur, marqué par des tensions inflationnistes importantes. (...)

Au vu de la situation globale toujours aussi tendue et volatile, la détérioration continue de la conjoncture internationale, l'inflation élevée et le contexte géopolitique incertain constituent des défis de taille pour nos finances publiques. Au regard de ces éléments, il faut s'attendre à une dégradation de la situation financière de l'État sur les mois à venir. Si la prudence et la rigueur restent donc de mise, je ne me réjouis pas moins que l'évolution actuelle se présente moins grave que prévue à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance 2022, ce qui nous permet d'envisager des allègements ciblés de la charge fiscale de ceux qui en ont le plus besoin, en ligne avec mon engagement pris lors du débat à la Chambre des députés en date du 14 juillet dernier. En tout état de cause, je continuerai à veiller à une gestion responsable et prévoyante de nos finances publiques, surtout en vue de la préparation du projet de budget pour 2023. »

Le 26 septembre 2022²⁴, le Ministère des Finances a présenté la situation financière au 31 août 2022. À cette date, les dépenses de l'administration centrale se chiffraient à 14,8 milliards d'euros (soit une hausse de +2% ou 292 millions d'euros par rapport à l'année passée) et les recettes se sont chiffrées à 15,7 milliards d'euros (soit une augmentation de +9,6% par rapport à l'année précédente).

Au 31 août 2022, on avait ainsi toujours une situation financière excédentaire, avec un solde de +969 millions d'euros (selon les règles européennes).

Madame la Ministre des Finances avait précisé ce qui suit dans ce contexte:

« Si la situation actuelle des finances publiques se présente plus favorablement que prévue, il ne faut pas perdre de vue qu'une nette détérioration s'annonce dans les mois à venir et les défis liés à la guerre en Ukraine et à la flambée des prix de l'énergie ne manqueront pas de laisser leur trace. L'accord trouvé par la tripartite aura quant à lui un coût budgétaire important, mais – couplé aux mesures décidées au printemps dernier – je suis convaincue que les conséquences de l'inflation seront atténuées aussi bien pour les ménages que pour les entreprises, et sans remettre en cause la solidité de nos finances publiques. »

À noter que, selon le projet de loi budgétaire, les mesures décidées dans le cadre de l'« *Energiedesch* » en février 2022 et des accords tripartites des 31 mars et 28 septembre 2022 auront un impact de plus de 2,5 milliards d'euros sur les finances publiques en 2022 et 2023.

²³ Ministère des Finances, Ibid.

²⁴ Ministère des Finances, Présentation de la situation des finances publiques au 31 août 2022, 26 septembre 2022, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B09-septembre%2B26-backes-finances-publiques.html

2. La soutenabilité des finances publiques

Dans son avis n° A-3600 du 8 novembre 2021 sur le projet de loi n° 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait relevé que, « *face à la pandémie Covid-19 et aux turbulences financières et économiques en dérivant qui persistent en Europe et dans le monde, il s'impose encore plus que jamais d'adopter une perspective de moyen et long terme, et donc de durabilité, en matière de finances publiques et d'orientation générale des économies nationales, ceci au-delà des aléas quotidiens et conjoncturels, pour pouvoir réagir et surmonter efficacement les conséquences néfastes de situations imprévues telles qu'une crise sanitaire* ».

Au vu des événements ayant actuellement lieu au monde, cette position est toujours valable.

Dans le Programme de stabilité et de croissance (PSC) du Grand-Duché de Luxembourg pour 2022, il est précisé que le pays « *dispose des capacités nécessaires pour relever les défis émanant de cette nouvelle crise (issue de la guerre en Ukraine), grâce à des fondamentaux économiques solides et une situation financière globalement saine (...)* » et que « *le pays a fait preuve de résilience tout au long de la pandémie de la Covid-19 et le tissu productif du pays a réussi à s'adapter aux nouvelles circonstances, tout en renouant avec les tendances économiques et budgétaires que le Luxembourg connaissait avant la pandémie* ».

Le 18 juillet 2022, Madame la Ministre des Finances avait relevé la « *résilience* » des finances publiques du Luxembourg ainsi que la nécessité d'« *une gestion responsable et prévoyante* » de celles-ci. La Chambre soutient cet objectif. En effet, le Luxembourg est bien avisé de suivre une politique budgétaire durable, à long terme.

La bonne tenue des finances publiques au Grand-Duché a récemment été confirmée par l'octroi de la notation AAA au Luxembourg par l'agence Fitch Ratings²⁵. L'attribution de cette meilleure notation possible s'explique selon l'agence par un revenu élevé par habitant, de bons indicateurs de gouvernance et des finances publiques solides, en dépit du contexte économique difficile. L'agence soulève par ailleurs la bonne tenue des finances publiques dans le cadre de la pandémie Covid-19. Elle prédit cependant une décélération de la croissance économique, qui sera uniquement de 2,3% pour l'année 2022. Si, selon l'agence, les mesures adoptées par le gouvernement afin de lutter contre l'inflation, et la hausse des prix de l'énergie surtout, pourraient mener à un déficit au niveau des finances publiques, le pays devrait pouvoir revenir à moyen terme à une situation d'équilibre en suivant une politique budgétaire prudente.

L'agence Fitch a constaté en outre que le taux d'endettement public du Grand-Duché est faible, et même le plus faible parmi tous les pays ayant obtenu la notation AAA. En effet, la dette publique correspondait fin 2021 à 24,4% du PIB. Elle pourrait augmenter à 24,6% du PIB à la fin de l'année 2022, mais elle devrait se stabiliser à environ 25% en 2024 avant de diminuer progressivement.

La notation AAA du Luxembourg a également été confirmée de nouveau par l'agence DBRS Morningstar, qui souligne les perspectives stables des finances publiques malgré le contexte difficile, ceci au vu de la situation solide des finances, d'une économie nationale compétitive et prospère et des institutions politiques stables. L'agence Standard & Poor's dénote aussi une perspective stable pour le Luxembourg²⁶.

En dépit du contexte économique difficile dans le monde entier, le Luxembourg a dès lors pu affirmer sa bonne réputation économique au niveau international.

25 Communiqué du Ministère des Finances, 16 juillet 2022, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B07-juillet%2B16-fitch-aaa.html

26 Communiqué du Ministère des Finances, 30 juillet 2022 (voir aussi le communiqué du 12 novembre 2022), https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B07-juillet%2B30-dbrs-aaa.html

Le STATEC avait d'ailleurs aussi estimé en juin 2022 que, « *malgré la dégradation du contexte conjoncturel, les finances publiques devraient résister* »²⁷.

Dans le cadre de la présentation de la situation des finances publiques au 31 août 2022, Madame la Ministre des Finances avait confirmé que « *l'évolution des finances publiques (...) témoigne de la résilience de l'économie luxembourgeoise* »²⁸.

3. La dette publique

La dette publique du Luxembourg se présente comme suit au 30 septembre 2022:

<u>Caractéristiques de la dette de l'État</u> ²⁹	
Ratio dette/PIB:	21,63% (PIB: 75,3 milliards €, selon les prévisions pour 2022)
Dette publique:	16,3 milliards €
Dette par habitant:	25.221 € (population: 645.397 habitants)
Taux moyen pondéré:	0,82%
Durée de vie moyenne:	6 ans et 258 jours
À titre de comparaison, elle se présentait de la façon suivante au 30 septembre 2021:	
Ratio dette/PIB:	21,55% (PIB: 69,3 milliards €, selon les prévisions pour 2021)
Dette publique:	14,9 milliards €
Dette par habitant:	23.543 € (population: 634.730 habitants)
Taux moyen pondéré:	0,49%
Durée de vie moyenne:	6 ans et 25 jours

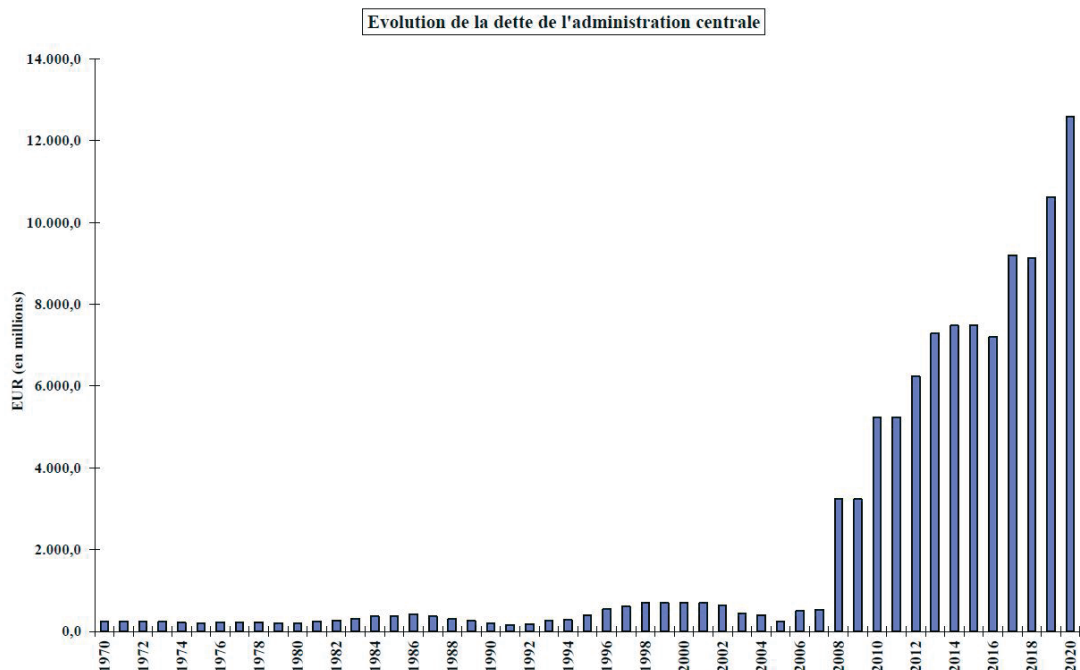
Le montant de la dette a donc augmenté de 1,4 milliard d'euros pour atteindre 16,3 milliards d'euros au 30 septembre 2022. Si cette somme semble importante à première vue, il y a cependant lieu de relever que le ratio d'endettement du Luxembourg (21,63% du PIB) est resté toujours très faible par rapport à celui des autres pays de la zone euro et qu'il est largement au-dessous du seuil de 30% du PIB prévu par l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 et même très largement au-dessous de la limite de 60% du PIB fixée par les règles européennes.

Cela malgré le fait que l'augmentation de la dette publique est exponentielle depuis 2008.

27 STATEC, Note de conjoncture n° 1-22, juin 2022,
<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/conjoncture/2022/06/20220607.html>

28 Ministère des Finances, Présentation de la situation des finances publiques au 31 août 2022, 26 septembre 2022,
https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites/gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B09-septembre%2B26-backes-finances-publiques.html

29 Trésorerie de l'État,
https://te.public.lu/fr/dette_publique/Caracteristiques_dette_Etat.html

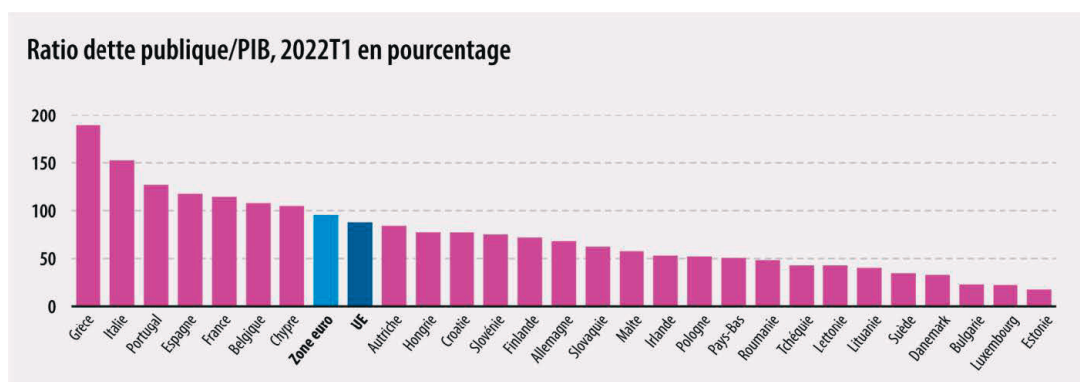


Source: Trésorerie de l'État

À noter que la dette a récemment encore augmenté pour atteindre 24,6% du PIB au moment du dépôt à la Chambre des députés du projet de loi budgétaire.

D'après les chiffres publiés par Eurostat, le ratio d'endettement s'élève à 95,6% du PIB dans la zone euro et à 87,8% du PIB dans l'Union européenne au premier trimestre 2022³⁰. Au deuxième trimestre 2022, le ratio de la dette publique au niveau européen est en baisse: il correspond à 94,2% du PIB dans la zone euro et à 86,4% du PIB dans l'Union européenne³¹. Or, le ratio dette/PIB du Luxembourg correspond à l'heure actuelle seulement à 24,6%.

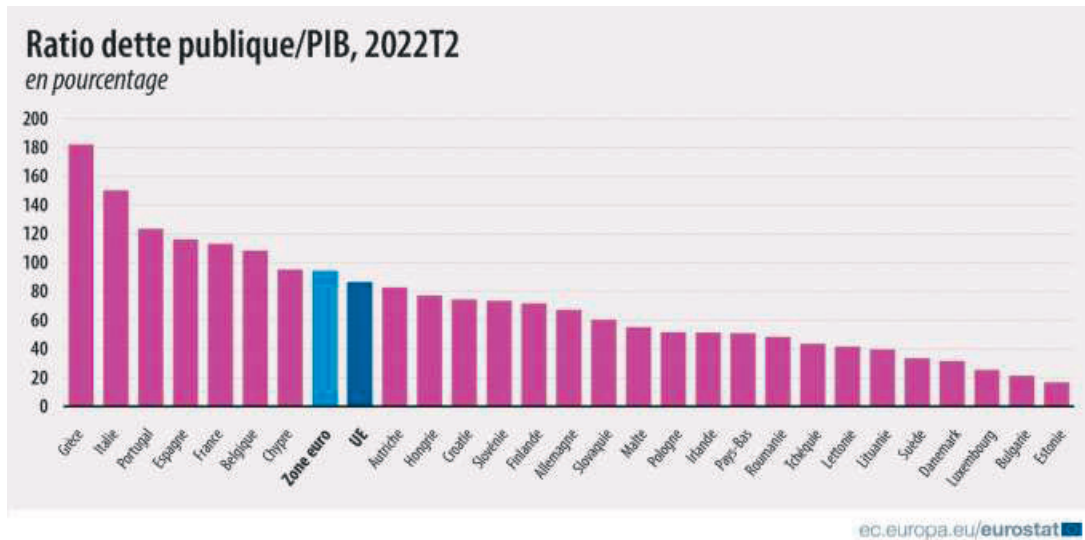
La situation d'endettement du Luxembourg est en outre meilleure que celle de la plupart des autres pays de la zone euro. Ainsi, à la fin du deuxième trimestre 2022, la Belgique avait par exemple un ratio d'endettement de 108,3%, la France de 113,1% et l'Italie de 150,2%.



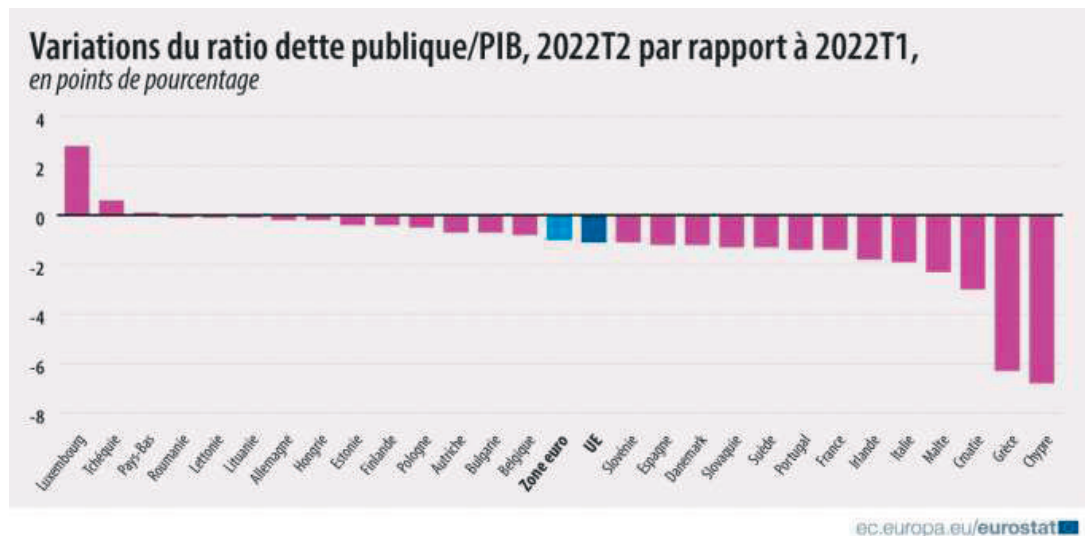
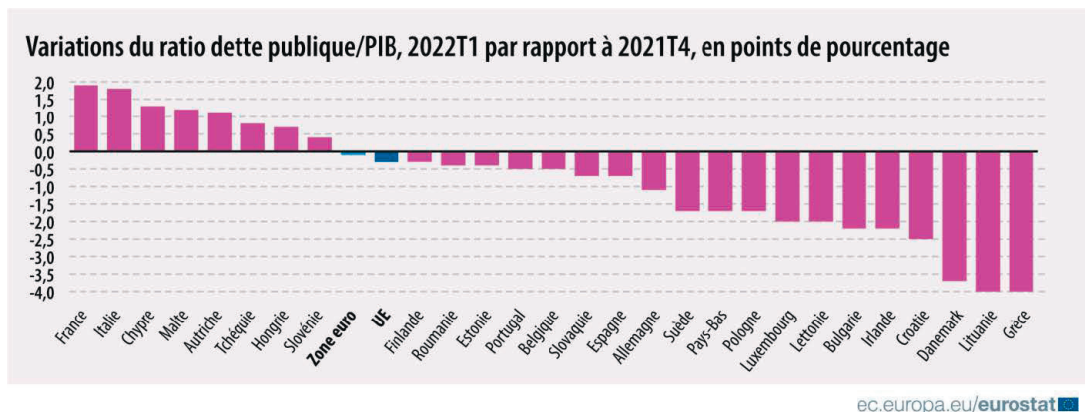
ec.europa.eu/eurostat

³⁰ Eurostat, Euro-indicateur 83/2022, 21 juillet 2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/main/news/euro-indicators>

³¹ Eurostat, Euro-indicateur 119/2022, 21 octobre 2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/main/news/euro-indicators>



Par rapport au quatrième trimestre 2021, le Luxembourg a même enregistré une baisse de son ratio de la dette publique par rapport au PIB à la fin du premier trimestre 2022, avant d'enregistrer de nouveau une hausse vers la fin du deuxième trimestre 2022:

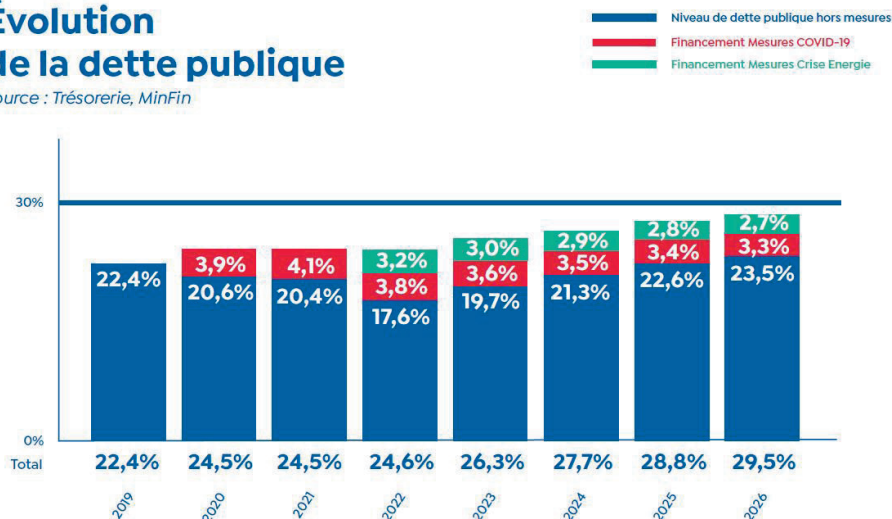


Le niveau de la dette publique luxembourgeoise n'est cependant toujours pas préoccupant par rapport à ceux d'autres pays de la zone euro.

En raison des dépenses publiques nécessaires pour soutenir l'économie et la population dans le cadre de la pandémie et de la crise de l'énergie, la dette publique va encore augmenter dans les prochaines années, de 24,6% du PIB actuellement à 26,3% en 2023, pour atteindre même 29,5% en 2026.

Évolution de la dette publique

source : Trésorerie, MinFin



Selon le Ministère des Finances, le Luxembourg continuera à respecter toujours le seuil de 30% du PIB fixé au programme gouvernemental. Il précise en outre que, en dehors du financement des mesures pour faire face aux crises de la Covid-19 et de l'énergie qui ont été décidées au cours de l'année 2022, l'endettement public du Luxembourg se situerait seulement à 19,7% du PIB en 2023 et à 23,5% en 2026³².

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, même si le taux d'endettement du Luxembourg reste faible par rapport à celui de la plupart des autres pays européens, il faudra rester vigilant en matière d'endettement public, surtout au vu de l'augmentation notoire de la dette au cours des années passées. Il faudra en effet éviter de créer une calamité dans le domaine des finances publiques, affectant la population dans son ensemble et qui serait léguée aux générations futures.

Cela dit, la Chambre relève, comme elle l'a toujours fait dans le passé, qu'un déficit public éphémère et une hausse momentanée de la dette publique peuvent parfaitement être justifiés, cela notamment pour permettre à l'État de sortir d'une situation de crise. À cet effet, l'engagement de dépenses importantes et un endettement éventuel qui en résulte peuvent être nécessaires dans l'intérêt du pays et de la population. De plus, un endettement raisonnable peut également être justifié en cas de situation saine des finances publiques, ceci pour maintenir un niveau élevé d'investissements dans les infrastructures publiques du pays au profit de la population.

De ce point de vue, la dette publique luxembourgeoise n'est donc pas à considérer purement comme un fléau. Par ailleurs, il y a lieu de relever dans ce contexte que, pour pouvoir apprécier l'étendue réelle de la dette publique, il faut tenir compte des contreparties de celle-ci. En effet, les engagements de l'État sont largement contrebalancés, entre autres par des actifs financiers conséquents. Or, la dette publique brute au sens des règles européennes ne tient pas compte de ces contreparties.

Un endettement ayant pour finalité d'investir dans l'économie nationale et dans l'intérêt des habitants du pays est certainement justifié. C'est d'ailleurs à travers le maintien d'un niveau d'investissement élevé et continu durant la pandémie Covid-19 que le Grand-Duché a réussi à réactiver la croissance économique plus rapidement que d'autres pays suite à la récession causée par cette pandémie. Malheureusement, la guerre en Ukraine et les conséquences qui en découlent actuellement pour

³² <https://budget.public.lu/lb/budget2023/eis-scholden.html>

l'Europe et pour le monde entier, notamment la crise énergétique qui en résulte, constituent un nouveau choc pour l'économie nationale, freinant la reprise.

Le projet de budget sous avis prévoit une « *autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme* » pour pouvoir émettre, en cas de besoin, un ou plusieurs emprunts nouveaux (venant augmenter le niveau de la dette publique) pour un montant total pouvant aller le cas échéant jusqu'à 6 milliards d'euros. Ce montant exorbitant (pour rappel: le projet de loi budgétaire pour l'année 2022 prévoyait « *seulement* » 1,2 milliard d'euros) est prévu, d'après le commentaire de la disposition en question, afin de faire face « *au déficit prévisible de l'administration centrale ainsi qu'au besoin de refinancement de la dette à moyen et long terme venant à échéance au cours des années 2023 et 2024, tout en prévoyant une marge pour parer à des situations imprévues* ». Le commentaire précise par ailleurs que le montant projeté « *ne présente aucune indication quant au besoin de financement effectif ou prévisible au cours des exercices en question* » (à savoir les exercices 2023 et 2024).

Dans ce contexte, la Chambre rappelle qu'elle soutient sans ambages toutes les initiatives visant à maintenir un haut niveau d'investissements publics afin de soutenir un développement pérenne des infrastructures du pays et pour conférer un support ferme aux acteurs de l'économie réelle, en particulier face à la crise actuelle. Comme toujours, elle tient cependant à réitérer la nécessité de ne pas faire peser sur la seule masse salariale le poids de la dette contractée en vue de tels investissements.

4. La programmation financière pluriannuelle

En principe, les limites d'endettement et les objectifs de croissance imposés par le Pacte de stabilité et de croissance au niveau européen obligent les États membres de l'Union européenne à se cantonner à des projections à court ou moyen terme au détriment des investissements à long terme, qui sont cependant indispensables au développement durable.

Afin de permettre aux États membres de limiter l'impact négatif de la pandémie Covid-19 sur les finances publiques, la Commission européenne avait décidé en 2020 d'activer la clause dérogatoire générale des règles essentielles du Pacte de stabilité et de croissance, clause qui permet aux États membres de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement (c'est-à-dire des progrès à réaliser) en vue d'atteindre leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT) pour les exercices budgétaires visés. Une telle clause pour circonstances exceptionnelles est également prévue en droit national à l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Si la Commission européenne avait d'abord annoncé que les règles du Pacte de stabilité et de croissance devraient de nouveau être applicables à partir de l'exercice budgétaire 2023, elle a procédé en mai 2022 à un revirement de sa position³³, en considérant que « *les conditions d'un maintien de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance en 2023 et de sa désactivation en 2024 sont remplies* ». En effet, la Commission estime que la hausse des incertitudes et des risques pesant sur les perspectives économiques en raison de la guerre en Ukraine et l'augmentation sans précédent des prix de l'énergie justifient le prolongement de la clause dérogatoire générale jusqu'à la fin de l'année 2023. Elle relève que « *le maintien de cette clause en 2023 laissera aux politiques budgétaires nationales la marge nécessaire pour réagir rapidement en cas de besoin, tout en assurant une transition sans heurts entre le soutien généralisé apporté à l'économie pendant la pandémie et un recentrage sur des mesures temporaires et ciblées et sur la prudence budgétaire requise pour garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques* ».

En application de la clause dérogatoire, le gouvernement luxembourgeois peut donc, tout comme les deux années précédentes, s'écarter encore une fois du carcan budgétaire européen qui, auparavant, limitait ses possibilités en matière d'investissements publics à long terme.

Dans son évaluation des finances publiques de juin 2022, le CNFP³⁴ a noté que, « *selon les prévisions du PSC 2022, qui se trouvent confortées par les prévisions du STATEC dans sa récente Note de conjoncture 1-2022, à partir de l'année 2021, soit l'OMT serait respecté malgré tout, soit le solde*

33 Commission européenne, Semestre européen, Communiqué de presse, 23 mai 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_3182

34 Conseil national des finances publiques, <https://cnfp.public.lu/fr/evaluations/2022/evaluation-juin2022.html>

structurel ne présenterait pas un écart important par rapport à l'OMT (ceci n'est pas le cas pour les autres pays de la zone euro) ».

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire sous avis (page 39*, section 6.2), la « *clause dérogatoire générale* » restera effectivement encore en vigueur pour l'exercice budgétaire 2023. Or, même si les règles budgétaires européennes sont toujours suspendues, la dette publique du Luxembourg reste actuellement au-dessous du seuil de 30% du PIB qui est déterminé dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 (projet de loi budgétaire, page 28*), et largement au-dessous de la limite de 60% du PIB fixée par les règles européennes.

Dans le cadre du Semestre européen 2022, la Commission européenne a adopté le plan REPowerEU³⁵, visant à réduire rapidement la dépendance de l'Union européenne à l'égard des combustibles fossiles russes et à accélérer la transition écologique. Elle a avancé quatre « *dimensions* » pour la durabilité compétitive de l'Union européenne: la productivité, l'équité, la stabilité macroéconomique et la durabilité environnementale. Ces « *dimensions* » devront orienter les mesures futures prises aux niveaux européen et national.

Comme chaque année, les lignes directrices générales adoptées dans le cadre du Semestre européen et destinées à l'ensemble des États membres sont accompagnées de recommandations spécifiques pour chaque État.

Pour le Luxembourg, le Conseil de l'Union européenne a notamment émis les recommandations suivantes³⁶:

- en 2023, veiller à ce que la croissance des dépenses courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre, compte tenu du **maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie** et des personnes fuyant l'Ukraine; se tenir prêt à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation;
- **accroître les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique**, notamment en recourant à la FRR (facilité pour la reprise et la résilience), à REPowerEU et à d'autres fonds de l'Union européenne;
- pour la période postérieure à 2023, mener une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes.

Concernant la trajectoire des finances publiques à l'horizon 2026, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 revoit à la baisse – sur la base de l'actuel environnement économique – la presque totalité des prévisions pour les prochaines années par rapport à ce qui était prévu au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025:

³⁵ Commission européenne, REPowerEU, 18 mai 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_3131

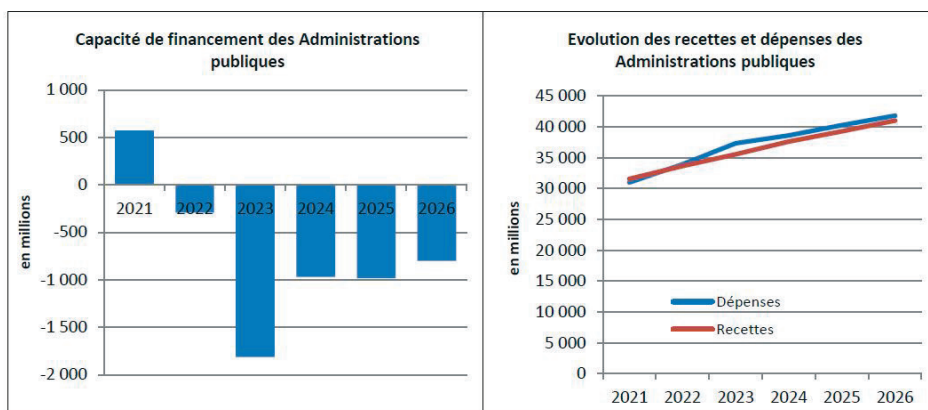
³⁶ Recommandation du Conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2022, 23 mai 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52022DC0618>

*Trajectoire des recettes et dépenses des administrations publiques
2021-2025*

	2021		2022		2023		2024		2025	
	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>
1) <u>Solde nominal:</u>										
Administration centrale	-1.370	-2,0%	-1.230	-1,7%	-1.191	-1,6%	-939	-1,2%	-712	-0,9%
Administrations locales	+169	+0,2%	+234	+0,3%	+245	+0,3%	+255	+0,3%	+262	+0,3%
Sécurité sociale	+785	+1,1%	+853	+1,2%	+846	+1,1%	+781	+1,0%	+700	+0,9%
Administration publique	-416	-0,6%	-143	-0,2%	-101	-0,1%	+96	+0,1%	+250	+0,3%
2) <u>Solde structurel:</u>										
Administration publique		+0,1%		+0,3%		+0,6%		+0,6%		+0,5%
3) <u>Dettes publiques:</u>	17.910	25,8%	19.223	26,6%	20.315	27,0%	21.329	27,2%	22.041	26,9%
Administration centrale	17.109		18.340		19.347		20.361		21.073	
Administrations locales	876		876		876		876		876	
Sécurité sociale	-75		7		92		92		92	

*Trajectoire des recettes et dépenses des administrations publiques
2022-2026*

	2022		2023		2024		2025		2026	
	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en millions</i>	<i>en % du PIB</i>
1) <u>Solde nominal:</u>										
Administration centrale	-1.359	-1,7%	-2.836	-3,4%	-1.980	-2,3%	-1.869	-2,1%	-1.537	-1,7%
Administrations locales	+26	+0,0%	+35	+0,0%	+61	+0,1%	+67	+0,1%	+58	+0,1%
Sécurité sociale	+1.040	+1,3%	+988	+1,2%	+949	+1,1%	+820	+0,9%	+679	+0,7%
Administration publique	-292	-0,4%	-1.813	-2,2%	-970	-1,1%	-982	-1,1%	-799	-0,9%
2) <u>Solde structurel:</u>										
Administration publique		-0,2%		-2,0%		-0,9%		-1,0%		-0,8%
3) <u>Dettes publiques:</u>	19.195	24,6%	21.840	26,3%	23.820	27,7%	25.689	28,8%	27.226	29,5%
Administration centrale	18.291		20.874		22.854		24.723		26.260	
Administrations locales	934		934		934		934		934	
Sécurité sociale	-30		32		32		32		32	



Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026

Comme il est expliqué dans le dossier sous examen, les prévisions actuelles dénotent une détérioration conséquente par comparaison avec les prévisions qui étaient établies l'année passée dans le cadre de la loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025. Ainsi, « *pour l'ensemble des exercices 2023-2025, le solde des administrations publiques est inférieur au solde encore prévu en octobre 2021* ». Le déficit de l'administration centrale et celui de l'administration publique (comprenant l'administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale) se chiffreront respectivement à -2,8 milliards d'euros et à -1,8 milliard d'euros en 2023 (d'après les normes comptables européennes SEC2010).

Toutefois, même s'il ressort des tableaux ci-avant que, à partir de 2022, les soldes nominaux de l'administration centrale et de l'administration publique se détériorent après la reprise constatée en 2021 – détérioration qui devrait encore s'aggraver en 2023 – une amélioration progressive est attendue pour les années qui suivent.

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 explique cette situation comme suit:

« Cette évolution est la résultante de plusieurs facteurs. Les mesures prises lors des réunions tripartites et de l'« Energiedesch » pour lutter contre la crise énergétique provoquée par la guerre en Ukraine se font sentir côté dépenses et côté recettes pendant l'exercice 2022 et surtout pendant l'exercice 2023. De même, le niveau d'investissement de l'administration centrale augmente considérablement sur les premières années de prévision.

De ce fait, les dépenses des administrations publiques connaissent une croissance de +10% en 2023. Cette croissance s'atténuera à nouveau à partir de 2024 (3,8% en moyenne annuelle sur la période 2024-2026).

D'après les prévisions de la programmation financière pluriannuelle, le solde de l'Administration publique s'améliore d'année en année. Le solde annuel moyen des exercices 2023-2026 se chiffre à -1,1 milliard d'euros et atteindra en fin de période de prévision -799 millions d'euros, soit -0,9% du PIB. »

Dans ce contexte, la Chambre rappelle que, dans les années passées, le budget de l'État a systématiquement montré un meilleur résultat que les prévisions, entre autres grâce au maintien d'un niveau d'investissements publics élevé.

À noter par ailleurs que, selon les tableaux ci-dessus, le niveau de l'endettement public restera toujours inférieur au seuil de 30% du PIB.

L'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire sous avis énonce que « *le projet de budget pour 2023 a été élaboré conformément à la volonté du gouvernement de favoriser une reprise soutenable et un retour rapide à une croissance qualitative et créatrice d'emplois par des investissements importants, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques* » (page 39*) et que, « *au cours des prochaines années, le gouvernement poursuivra activement ses efforts en vue du développement des investissements productifs et du renforcement des structures essentielles, sans oublier l'entretien des infrastructures existantes* » (page 42*).

La Chambre soutient de façon générale les ambitions et l'orientation politique affichées par le gouvernement afin de maintenir des investissements publics élevés pour les années à venir, au lieu de peindre le diable sur la muraille et d'introduire des mesures d'austérité et antisociales au détriment de la population et de l'économie nationale.

III. LE PROJET DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2023

1. Les grandes lignes budgétaires pour 2023 et au-delà

Comme les années passées déjà, et « *malgré les éclaircissements qui s'annonçaient au tournant de l'année* », le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et la programmation budgétaire pluriannuelle s'inscrivent « *de nouveau dans un contexte haute-ment incertain* », cette fois-ci « *marqué par une crise énergétique sans précédent et un conflit armé en Ukraine dont l'issue demeure imprévisible* » (projet de loi budgétaire, page 27*).

Selon le dossier sous avis, « *le gouvernement poursuit résolument son action, telle que décrite dans l'accord de coalition, pour relever les défis structurels du pays et afin de poser les jalons pour une croissance durable et qualitative* », ceci « *en dépit des défis qui se présentent dans l'immédiat pour le pouvoir d'achat des ménages et pour la rentabilité et la compétitivité des entreprises luxembourgeoises* ». Dans cet objectif, les mesures ciblées – entre autres dans le domaine fiscal – prévues par le projet de budget de l'État pour l'exercice 2023 « *permettront d'augmenter le pouvoir d'achat des familles monoparentales, renforceront l'attraction et la rétention de jeunes talents et profils hautement qualifiés au Luxembourg, adresseront les défis en matière de logement et promouvront l'économie circulaire et la transition énergétique* ». Telles sont donc les principales orientations de la politique budgétaire pour l'année prochaine et les années subséquentes.

D'après les règles comptables européennes, le projet de budget pour l'exercice 2023 projette des recettes de 24,5 milliards d'euros et des dépenses de 27,3 milliards d'euros pour l'administration centrale. Du fait de la crise actuelle, les finances publiques de l'État devraient afficher ainsi un déficit de 2,8 milliards d'euros en 2023 (1,8 milliard d'euros pour l'administration publique, englobant l'administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale), ou 2,6 milliards d'euros selon les règles de la comptabilité nationale³⁷. Dans le cadre de la présentation du projet de budget, Madame la Ministre des Finances a précisé qu'un tel déficit serait en général inacceptable en temps normal, donc hors situation de crise, mais inévitable en raison de la crise actuelle.

Les investissements dans les infrastructures publiques et la mobilité constituent un volet essentiel, le gouvernement entendant consacrer de manière générale plus de 4% du PIB dans les investissements publics, indépendamment des mesures mises en œuvre pour faire face à la crise actuelle que connaît le Luxembourg.

À noter que ces dernières mesures – décidées dans le cadre de l'« *Energiedesch* » en février 2022 ainsi que des accords tripartites des 31 mars et 28 septembre 2022 – auront au final un impact total sur les finances publiques de plus de 2,5 milliards d'euros (ce qui correspond à 3,3% du PIB):

³⁷ Ministère des Finances, Présentation du projet de budget de l'État pour 2023, 12 octobre 2022, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B10-octobre%2B12-backes-presentation-budget.html

Mesure	Impact budgétaire en 2022 et 2023	
	en millions d'euros	en % du PIB
Paquet de mesures « Solidaritétspak 2.0 »	1 162	1,5%
Limitation de la hausse des prix de gaz à +15% pour les ménages	470	0,6%
<i>dont : subvention des frais de réseau</i>	80	0,1%
<i>dont : stabilisation des prix</i>	390	0,5%
Stabilisation du prix de l'électricité pour les ménages	110	0,1%
Subvention du prix du gasoil utilisé comme combustible pour les ménages	35	<0,1%
Baisse temporaire d'un point de pourcentage des taux de TVA (taux normal, intermédiaire et réduit)	317	0,4%
Etude sur une subvention pour le gaz de pétrole pour les ménages	-	-
Adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen	-	-
Reconduction de la prime énergie en 2023	7	<0,1%
Participation au financement de la hausse des frais d'énergie des structures d'hébergement	8	<0,1%
Modification du régime d'aides aux entreprises touchées par la hausse des prix de l'énergie (loi 15/07/22)	25	<0,1%
Nouvelle aide en matière énergétique pour les entreprises	150	0,2%
Modernisation de la bonification d'impôts pour investissements	0	0,0%
Amendement du projet de loi transposant la directive <i>Work Life Balance</i>	4	<0,1%
Promotion de l'autoconsommation d'électricité photovoltaïque auprès des entreprises	30	<0,1%
Soutien aux entreprises dans le cadre des contrats de fourniture d'électricité à long terme (PPA)	-	-
Abolition de l'acompte sur cotisations de sécurité sociale	-	-
Augmentation des aides „Klimabonus“	3,7	<0,1%
Application du taux de TVA réduit de 3% aux nouvelles installations photovoltaïques	1	-
Suspension de la dégression des rémunérations des nouvelles installations photovoltaïques	-	-
Mise en place d'une mesure pour atténuer les hausses des prix de pellets pour les ménages	1	<0,1%
Compensation d'une éventuelle troisième tranche indiciaire en 2023
Paquet de mesures « Solidaritétspak 1.0 » et mesures prises en sus de l'accord final Tripartite	847	1,1%
Introduction d'un crédit d'impôt énergie	495	0,6%
Aides pour entreprises impactées par prix énergétiques	225	0,3%
Réduction de 7,5 cts/l de carburant et de combustible (y compris prolongation jusqu'au 31.08)	77	<0,1%
Adaptation de la subvention de loyer	5	<0,1%
Augmentation des aides financières pour études supérieures	10	<0,1%
Equivalent crédit d'impôt versé aux bénéficiaires REVIS et RPGH	8	<0,1%
Adaptation de la « Prime House »	2	<0,1%
Mise en place du programme d'aide « Fit4Sustainability »	2,5	<0,1%
Prise en charge du voucher pour des conseils en énergie	5	<0,1%
Indexation des allocations familiales	18	<0,1%
Paquet de mesures « Energiedesch »	65	<0,1%
Prime énergie pour ménages à faible revenu	15	<0,1%
Stabilisation des prix de l'électricité	15	<0,1%
Subvention des frais de réseau de gaz	35	<0,1%
Total (sans garanties)	2.074	2,7%
<i>Régime d'aides sous forme de garanties du « Solidaritétspak »</i>	500	0,6%
Total (avec garanties)	2.574	3,3%

Cette somme constitue une charge très importante pour l'État, situation qui appelle à la vigilance. D'après l'exposé des motifs joint au projet de budget de l'État pour l'exercice 2023 (page 32*), « *le solde du projet de budget 2023 s'est nettement détérioré par rapport au solde du budget voté de 2022, en passant de -1.494,9 millions d'euros à -2.584,9 millions d'euros* », c'est-à-dire que le déficit devrait passer donc à -2.584,9 millions d'euros en 2023.

Le gouvernement estime toutefois que « *l'évolution des finances publiques au cours des huit premiers mois de 2022 (a été) plus favorable que prévue* », de sorte que « *les défis à relever se présentent actuellement sous de meilleurs auspices* » (page 26*).

Toujours selon l'exposé des motifs, le projet de loi budgétaire « *s'inscrit également dans la lignée des principes en matière de recettes et de dépenses de l'État fixés dans l'accord gouvernemental du 3 décembre 2018* », qui prévoit entre autres que:

« *Le gouvernement poursuivra un rythme d'investissement ambitieux pour améliorer encore les infrastructures et la qualité de vie. Ainsi, il maintiendra les investissements nécessaires à un développement qualitatif, conformément aux priorités politiques exposées dans cet accord de coalition.* »

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le gouvernement prévoit des investissements publics élevés, correspondant à plus de 4% du PIB (comme ceci était d'ailleurs déjà le cas l'année passée), en faveur de l'économie et de la population et qu'il ne projette ni des mesures d'austérité, ni des augmentations d'impôts.

Aussi, d'après le gouvernement, « *le budget 2023 mise résolument sur une politique d'investissement ambitieuse qui vient améliorer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et qui contribue à accélérer la transition climatique et numérique* », mais « *le budget 2023 a également pour objectif de renforcer la cohésion sociale et le pouvoir d'achat des ménages, tout en adressant le défi structurel du logement* »³⁸.

Dans le cadre de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays³⁹, il a été annoncé que, face à la crise actuelle, le gouvernement prendrait ses responsabilités « *pour le bien-être du pays et des citoyens* ». En outre, l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire énonce que « *le projet de budget pour 2023 (...) présente une dimension sociale forte* ».

Au vu de ces affirmations, la Chambre estime que les mesures annoncées restent toutefois insuffisantes pour faire face aux nombreuses difficultés que connaît actuellement la population: la hausse des inégalités sociales et du risque de pauvreté, la diminution du pouvoir d'achat, le « *non-accès* » au logement, etc. Ces problèmes concernent non plus seulement les plus démunis de la société, qui doivent évidemment être aidés en premier, mais aussi davantage les ménages de la classe moyenne (« *Mittelstand* »). Or, toutes les mesures certes louables affichées par le gouvernement ne touchent souvent pas, voire pas du tout, ces ménages concernés, dont une partie grandissante connaît également des difficultés financières (voir à ce sujet les développements ci-après sub IV. 2. « *a) L'accroissement des inégalités sociales* »). On peut en effet constater une paupérisation insidieuse de la classe moyenne. Dans le domaine de la fiscalité, des mesures concrètes et fondamentales font notamment toujours défaut. Durant le discours sur l'état de la Nation, Monsieur le Premier Ministre a précisé que « *nous (le gouvernement) pouvons et nous voulons rendre notre système fiscal plus moderne et plus juste* », que « *nous avons aussi besoin d'allègements fiscaux ciblés qui atteignent la classe moyenne* » et que « *le gouvernement travaille sur des mesures fiscales concrètes* ».

La Chambre constate que les « *mesures fiscales concrètes* » prévues par le projet de loi budgétaire sont toutefois timides, surtout concernant leur impact sur la classe moyenne. Elle estime que le gouvernement pourrait faire encore mieux, et plus pour la population dans les domaines social, familial et fiscal (voir le chapitre IV. 2. « *b) Des mesures pour contrarier les inégalités et maintenir le pouvoir d'achat* » ci-dessous), en dépit de la nécessité de rester vigilant face à l'environnement économique actuel. Pour rappel: la situation des finances publiques est plutôt favorable et le Luxembourg dispose toujours de la possibilité de déroger, en application de la « *clause dérogatoire générale* », aux normes budgétaires européennes du Pacte de stabilité et de croissance, ce qui permettrait au gouvernement d'investir encore plus en faveur de l'économie et de la population. S'y ajoute que le gouvernement ne

38 Ministère des Finances, Ibid.

39 Discours sur l'état de la Nation 2022, 11 octobre 2022,

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/discours/2022/10-octobre/12-etat-de-la-nation.html

recule d'ailleurs pas devant des investissements très conséquents dans certains autres domaines, le cas échéant au détriment d'investissements autrement plus nécessaires depuis longtemps (voir les observations formulées ci-après sub IV. 1. « *d) Pour une réorientation de la politique budgétaire au niveau national* »).

2. Les mesures principales du projet de budget

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2023 prévoit des investissements publics de 3,8 milliards d'euros (exposé des motifs, page 42*), ce qui correspond à 4,6% du PIB et constitue une augmentation de 19,5% par rapport à 2022. Les axes prioritaires dudit projet de budget sont les suivants: une politique fiscale responsable, une politique sociale ambitieuse, une politique cohérente en matière de logement, une politique d'investissement durable en faveur de l'accélération de la transition énergétique et de la digitalisation, une économie compétitive, résiliente et diversifiée, une politique de défense solide et de solidarité au niveau international⁴⁰.

a) La politique fiscale

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet de budget sous avis (page 40*), « *l'État ne dispose actuellement pas d'une prévisibilité et d'une marge de manœuvre budgétaire suffisantes pour implémenter une réforme fiscale substantielle, ayant un impact structurel sur les recettes fiscales de l'État* », ceci notamment « *en raison de la situation économique actuelle et au regard de l'impact financier des mesures décidées dans le cadre des réunions du Comité de coordination tripartite* ».

Madame la Ministre des Finances a dans ce contexte énoncé que « *déi [ugekënnegt] Steierreform ass awer net annulléiert. Si ass reportéiert* »⁴¹.

Suivant l'exposé des motifs susvisé, « *le projet de loi budgétaire prévoit néanmoins certains allègements et des adaptations ponctuelles* ».

La Chambre prend bonne note de ces affirmations. Elle estime cependant que si le moment n'est peut-être pas propice pour réaliser une « *réforme fiscale substantielle* », rien n'empêcherait de procéder par étapes et d'effectuer dès à présent une modification importante, à savoir l'adaptation des barèmes de l'impôt au coût de la vie, du moins pour partie. Une telle adaptation pourrait par exemple être financée partiellement à travers une plus forte imposition du capital (des dividendes et distributions de bénéfices de sociétés de capitaux, etc.), pour laquelle la Chambre s'est déjà prononcée à plusieurs reprises dans le passé, et notamment dans son avis sur le projet de loi n° 7020 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017. Dans ce cadre, la Chambre renvoie aussi aux développements ci-après sub IV. « *2. La nécessité de lutter contre les inégalités sociales* ».

Le projet de budget comporte entre autres les mesures fiscales suivantes:

- le maintien du niveau du crédit d'impôt pour salaire social minimum (CISSM) et la hausse du crédit d'impôt monoparental (CIM), en augmentant ce dernier de 1.500 à 2.505 euros par année tout en relevant aussi de 35.000 à 60.000 euros le plafond jusqu'auquel les contribuables concernés peuvent bénéficier du montant maximal du CIM (ce qui a pour conséquence d'élargir le cercle des bénéficiaires);
- la limitation du dispositif de l'amortissement accéléré de 4% à deux immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif, acquis ou construits après le 31 décembre 2022;
- l'adaptation du champ d'application de certains taux de TVA afin de soutenir l'indépendance vis-à-vis de l'énergie fossile et de promouvoir l'économie circulaire: application du taux super-réduit de 3% à la livraison et à l'installation de panneaux solaires (au lieu du taux actuel de 17%) à partir du 1^{er} janvier 2023, et application du taux réduit de 8% (7% à compter du 1^{er} janvier 2023 et jusqu'au 31 décembre 2023) à la réparation d'appareils ménagers ainsi qu'à la vente, à la location et à la réparation de bicyclettes;

40 Ministère des Finances, Présentation du projet de budget de l'État pour 2023, 12 octobre 2022, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B10-octobre%2B12-backes-presentation-budget.html

41 Ministère des Finances, Ibid.

- le report du 31 mars au 31 décembre de chaque année du délai pour le dépôt des déclarations pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt commercial communal et l'impôt sur la fortune;
- l'augmentation des exonérations fiscales dont peuvent bénéficier des entreprises ou des salariés hautement qualifiés, auxquels il est alloué une « *prime participative* » ou auxquels le « *régime d'impatriés* » est appliqué, modification qui est effectuée, d'après le dossier sous avis, afin de renforcer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises en permettant d'attirer et de fidéliser des talents dont l'économie nationale a besoin pour se développer.

Ces mesures, qui sont a priori louables, appellent les observations qui suivent.

Concernant le maintien du CISSM, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite de l'occasion pour rappeler que, dans la fonction publique, la rémunération des volontaires de l'Armée est inférieure au salaire social minimum, un fait qui est souvent ignoré par les décideurs politiques. En effet, le montant mensuel de la solde pour les volontaires ayant les grades militaires de soldat, de soldat première classe et de soldat-chef (respectivement 1.887,21, 2.004,45 et 2.213,62 euros brut) est inférieur à celui du salaire social minimum légal (actuellement 2.313,38 euros brut).

La Chambre relève qu'il ne faudra surtout pas oublier les concernés, qui se retrouvent parmi les personnes exposées à la précarité. Il faudrait du moins introduire une disposition prévoyant l'adaptation automatique et concomitante de la solde aux hausses du salaire social minimum.

Ensuite, la Chambre approuve l'adaptation à la hausse du CIM, mesure qui a pour effet d'alléger la charge fiscale des familles monoparentales. Elle réitère néanmoins sa demande – formulée à maintes reprises déjà au cours des années passées – de supprimer dès à présent la classe d'impôt 1a et d'appliquer la classe 2 aux personnes concernées.

Pour ce qui est de la limitation du dispositif de l'amortissement accéléré dans le domaine du logement locatif, la Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère les observations qu'elle a toujours formulées dans le passé à ce sujet.

La Chambre s'est toujours prononcée pour la diminution, et même la suppression de l'avantage fiscal résultant du taux d'amortissement accéléré pour les investisseurs dans l'immobilier. La loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 avait ramené le taux d'amortissement accéléré applicable aux immeubles affectés au logement locatif à 4% sur 5 ans (contre 6% sur 6 ans auparavant, ce qui restait applicable aux logements acquis avant le 1^{er} janvier 2021). Cet amortissement rapide a tendance à augmenter l'attractivité du marché locatif pour les investisseurs. L'abaissement au 1^{er} janvier 2021 du taux d'amortissement n'a certainement pas conduit à diminuer cette attractivité puisque la mesure avait été assortie de l'introduction, pour les investisseurs concernés par l'amortissement accéléré (et ayant acheté un logement après le 1^{er} janvier 2021), d'une nouvelle niche fiscale qui compense l'abaissement du taux d'amortissement correspondant, à savoir un abattement immobilier spécial de 1% de la base amortissable avec un plafond de 10.000 euros.

De tels avantages fiscaux, qui réduisent le revenu imposable, dont bénéficient uniquement les propriétaires de logements locatifs (à l'exclusion donc de ceux disposant d'un logement à des fins d'habitation principale), et qui favorisent l'investissement dans le marché immobilier à des fins spéculatives, participent à l'augmentation des inégalités entre investisseurs fortunés et particuliers ainsi qu'au renchérissement de l'immobilier. La Chambre rappelle dès lors qu'elle se demande si l'application du mécanisme du taux d'amortissement accéléré est encore justifiée aujourd'hui dans le domaine du logement et si ce mécanisme ne devrait pas être supprimé pour les investissements dans l'immobilier.

En ce qui concerne l'adaptation du champ d'application de certains taux de TVA, la Chambre rend attentif aux charges et complications administratives qui sont susceptibles de dériver de la mise en œuvre de cette mesure, ceci non seulement pour l'administration directement concernée (à savoir l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA), mais également pour les déclarants assujettis à la TVA. Elle recommande de simplifier les procédures en la matière.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'elle approuve toute mesure visant à soutenir davantage l'efficacité énergétique dans le domaine immobilier. Si la Chambre peut dès lors se déclarer d'accord avec la mesure consistant à appliquer le taux de TVA super-réduit de 3% à la livraison et à l'installation de panneaux solaires à partir du 1^{er} janvier 2023, elle estime que, en raison du coût important des panneaux photovoltaïques, cette réduction de TVA sera insuffisante pour

encourager vraiment les ménages (surtout les ménages vulnérables à faible revenu) à investir dans une telle installation.

Concernant le report du délai pour le dépôt des déclarations d'impôt, la Chambre fait remarquer que si, à l'heure actuelle, les déclarations doivent en principe être déposées avant le 31 mars pour les revenus de l'année passée, cette date limite n'est cependant pas absolue. En effet, la véritable date butoir au-delà de laquelle l'Administration des contributions directes peut le cas échéant prononcer une astreinte est déjà le 31 décembre dans la pratique. De plus, la Chambre met en garde contre des retards de remboursement et de paiement d'impôts pouvant résulter du report du délai pour le dépôt des déclarations. Finalement, cette mesure risque aussi de créer des pointes de charge de travail pour le personnel de l'Administration des contributions directes en fin d'année, alors que cette charge a jusqu'à présent été répartie tout au long de l'année.

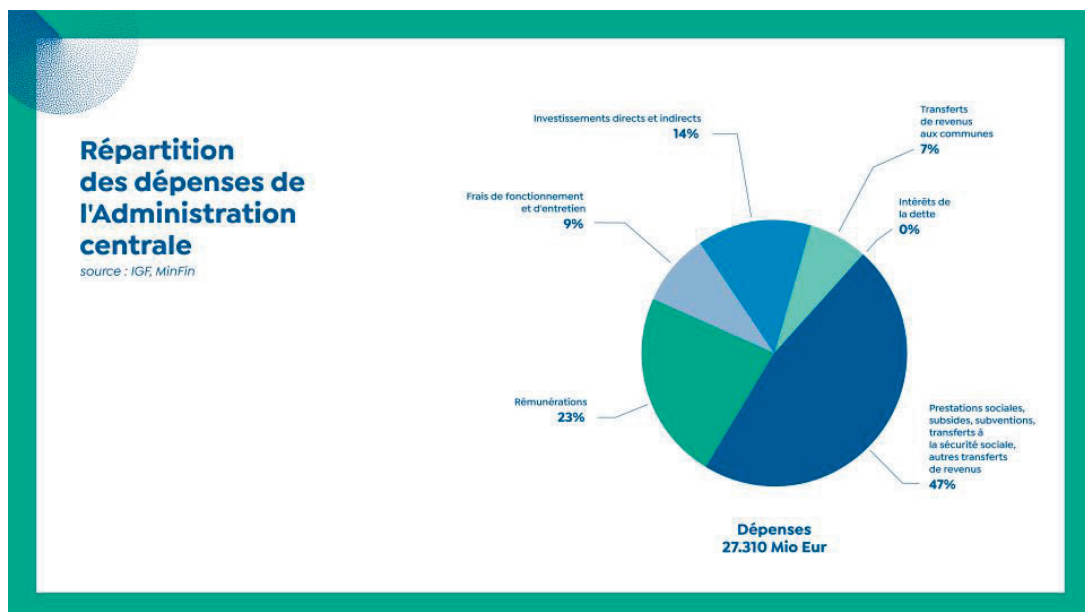
La Chambre ne se prononce pas sur l'augmentation des exonérations fiscales dans le cadre de l'octroi d'une « *prime participative* » et du « *régime d'impatriés* » étant donné que cette mesure ne concerne pas ses ressortissants.

Quant aux mesures fiscales prévues par le projet de budget, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette fortement que le gouvernement n'aille pas plus loin en introduisant d'ores et déjà des mesures plus fondamentales pour alléger la charge fiscale des personnes défavorisées. Elle estime que les efforts pour faire face aux inégalités en matière fiscale sont insuffisants.

Concernant le volet fiscal, la Chambre tient encore finalement à relever qu'elle approuve quant au fond l'initiative du gouvernement de réformer l'impôt foncier et d'agir contre la spéculation immobilière. Elle se prononcera sur cette réforme dans le cadre de son avis sur le projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, projet qui a été déposé par le gouvernement à la Chambre des députés le 10 octobre 2022.

b) Les mesures dans les domaines social et familial

D'après les chiffres publiés lors de la présentation du projet de budget par le Ministère des Finances⁴², presque la moitié des dépenses projetées pour 2023 (soit 47%) est dédiée aux prestations sociales, subsides et subventions dans les domaines social et familial.



Il y a lieu de mentionner notamment les crédits en faveur du Fonds national de solidarité, qui seront augmentés de 372 (budget voté pour 2022) à plus de 377 millions d'euros pour 2023. Il s'agit surtout

⁴² De Budget 2023 op ee Bléck, 12 octobre 2022, <https://budget.public.lu/lb/budget2023/op-ee-bleck.html>

de subvenir aux « dépenses en matière de prestations sociales destinées à soutenir les ménages défavorisés, telles que l'allocation de vie chère (AVC), le revenu d'inclusion sociale (REVIS) et le revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) », qui constituent « une priorité au niveau du budget de l'année 2023 » (projet de budget, exposé des motifs, page 58*).

De façon générale, le budget projeté pour le Ministère de la Famille et de l'Intégration pour l'année 2023 prévoit les « crédits nécessaires pour soutenir l'ensemble des mesures entreprises pour lutter contre la pauvreté, assister les personnes les plus vulnérables de notre société et pour œuvrer en vue de l'intégration des citoyens étrangers » (page 95*).

De plus, « les contributions de l'État au profit des différents régimes de la Sécurité sociale (assurances pension, maladie-maternité, dépendance, accidents, Mutualité des employeurs, à l'exclusion des crédits pour prestations familiales qui relèvent du Ministère de la Famille) augmentent au total en 2023 de +540 millions d'euros ou de +13% par rapport au budget voté 2022 » (page 60*).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que soutenir la révision à la hausse de tous les crédits susvisés.

Au niveau de l'éducation (formelle et non formelle), le projet de budget mentionne une panoplie de mesures qui seront poursuivies par le gouvernement. Ainsi, notamment « trois grandes mesures sont cristallisées dans le budget 2023 :

- 1) La gratuité de l'accueil dans toutes les structures d'éducation non formelle pendant les semaines d'école, pour les enfants inscrits à l'enseignement fondamental, dès lors qu'ils sont soumis à l'obligation scolaire (à partir de 4 ans accomplis avant le 1^{er} septembre);
- 2) L'introduction de la gratuité des repas aux mêmes enfants soumis à l'obligation scolaire, accessible à tous les enfants sans condition de ressources pendant les semaines d'école, et sous conditions de ressources en dehors des périodes scolaires;
- 3) La gratuité pour une partie substantielle des cours de l'enseignement musical afin de les rendre accessibles à l'ensemble des enfants et des jeunes. La gratuité porte sur le niveau inférieur, soit au minimum les quatre premières années de cours, à condition d'avoir moins de 18 ans ».

En ce qui concerne les mesures reprises sub points 1) et 2) ci-avant, la Chambre renvoie à son avis n° A-3681 du 5 avril 2022 sur le projet de loi n° 7986 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

Dans ledit avis, la Chambre a relevé que, si elle approuve la volonté d'investir dans l'éducation et le développement des enfants, elle constate cependant que le gouvernement introduit au fur et à mesure divers dispositifs de soutien seulement pour les parents qui placent leurs enfants dans des structures d'accueil, sans toutefois soutenir davantage les parents qui s'occupent eux-mêmes de l'éducation non formelle de leurs enfants, notamment jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis, ce qui est regrettable.

La Chambre rappelle qu'il ne faut pas oublier les parents qui élèvent eux-mêmes leurs enfants, sans contester quant au principe les mesures de soutien destinées à l'éducation non formelle des enfants dans les structures d'accueil. Ces parents ont également des coûts importants à supporter (préparation de repas, prise en charge après l'école, assistance aux devoirs à domicile, etc.), qui ne semblent pas être compensés au même titre que ceux liés au placement des enfants dans des structures d'accueil, façon de faire que le gouvernement semble privilégier.

La Chambre met par ailleurs encore une fois en garde contre les modalités de mise en œuvre de la gratuité des repas scolaires, mesure qui ne concerne en effet qu'une partie des élèves, ce qui est susceptible de créer des situations discriminatoires.

Pour ce qui est de la gratuité des cours de musique pour les enfants et jeunes, la Chambre fait remarquer qu'elle approuve cette mesure (comme elle l'avait déjà relevé dans son avis n° A-3600 du 8 novembre 2021 sur le projet de loi n° 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022).

Elle signale toutefois que la gratuité des services en question, ainsi que des services publics en général, ne doit pas être au détriment de la qualité de ceux-ci.

Selon le projet de budget sous examen (exposé des motifs, page 55*), « le total des dépenses courantes du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse s'établit à environ 3,5 milliards d'euros pour l'exercice 2023, en progression de plus de 10% par rapport au budget voté pour l'exercice 2022 ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient de façon générale toute mesure favorable à la formation des enfants et des jeunes et elle ne peut partant que marquer son accord avec les efforts d'investissement supplémentaires en la matière.

De même, la Chambre soutient aussi toutes les mesures de maintien dans l'emploi, de lutte contre le chômage et d'intégration dans l'emploi des travailleurs handicapés. Ces mesures sont majoritairement financées à travers le Fonds pour l'emploi. Les crédits afférents sont relevés de 860 (budget voté pour 2022) à 907 millions d'euros par le projet de budget sous avis.

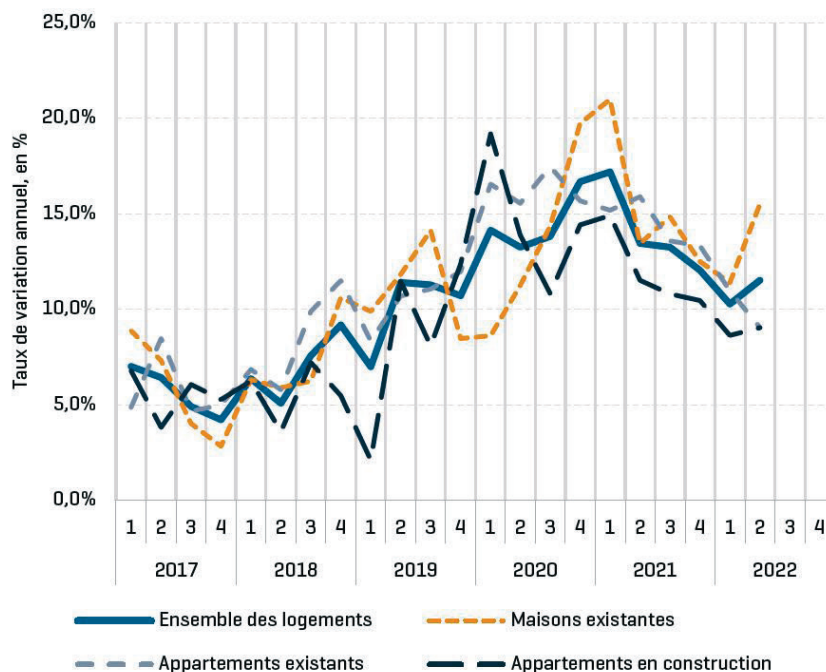
c) Les efforts en matière de logement

Il ne devrait plus être nécessaire de souligner que la situation du logement au Luxembourg est désastreuse et qu'elle a évolué dans une véritable crise qui ne concerne plus seulement les ménages à faible revenu.

Selon le STATEC et l'Observatoire de l'habitat⁴³, les prix des logements ont encore augmenté de 12% au quatrième trimestre 2021 par rapport au même trimestre de l'année 2020. Sur toute l'année 2021, les prix ont progressé de 13,9% par rapport à l'année précédente. À noter que si les prix augmentent toujours, on a cependant pu constater un léger ralentissement en 2021.

La même évolution peut être observée jusqu'à présent pour l'année 2022. Ainsi, les prix des logements ont augmenté de 11,5% au deuxième trimestre 2022 par rapport au deuxième trimestre 2021⁴⁴. D'après le STATEC et l'Observatoire de l'habitat, on dénote « une légère accélération par rapport au trimestre précédent », mais on reste largement au-dessous des taux observés les deux années précédentes.

Variation annuelle des prix des logements (septembre 2022)



Source : Publicité Foncière, ECM. Calcul STATEC

43 STATEC, Observatoire de l'habitat et LISER, Le logement en chiffres, mars 2022, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/logement-chiffres/2022/logement-01-22.html>

44 STATEC, Observatoire de l'habitat et LISER, Le logement en chiffres, septembre 2022, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/logement-chiffres/2022/logement-02-22.html>

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de budget, « *le logement reste une priorité absolue du gouvernement* » (page 60*). Ainsi, la dotation du Fonds spécial de soutien au développement du logement est projetée à 192 millions d'euros pour 2023, dont 180 millions d'euros sont destinés aux « *aides à la pierre* », ce qui est une augmentation de plus de 17 millions d'euros (+10,6%) par rapport au budget voté pour 2022.

D'après le dossier sous avis, « *le Ministère du Logement mène une politique du logement proactive, ayant pour but principal de développer de façon significative le nombre de logements abordables – notamment en main publique* » (page 103*).

La priorité du gouvernement est donc toujours la construction de logements locatifs sociaux et de logements abordables destinés à la vente, en mettant l'accent sur le Fonds spécial de soutien au développement du logement et sur le nouveau Pacte Logement 2.0.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient sans ambages toute mesure en faveur de l'accès à un logement décent par les personnes à faible revenu, elle signale toutefois que, face à la situation désastreuse sur le marché national du logement, il ne suffit pas de concentrer les efforts sur la construction de logements publics à coût abordable. En effet, la crise du logement ne concerne plus seulement les ménages à revenu modeste, qui sont les principaux bénéficiaires des logements abordables.

En outre, la construction de logements publics à prix abordable, même en grand nombre, ne va avoir aucun effet sur la flambée des prix sur le marché privé du logement, flambée qui est due entre autres à la spéculation et au fait que l'offre de logements et de terrains disponibles reste largement insuffisante par rapport à la demande toujours croissante en raison de l'évolution démographique.

La Chambre s'est prononcée à plusieurs reprises en long et en large sur les problèmes dans le domaine en question, tout en proposant maintes mesures afin de lutter contre ceux-ci, entre autres dans son avis n° A-3600 du 8 novembre 2021 sur le projet de loi n° 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 et dans son avis n° A-3638 du 22 février 2022 sur le projet de loi n° 7937 relative au logement abordable. Elle renvoie donc aux observations qu'elle avait présentées dans ces deux avis notamment.

En ce qui concerne les aides en matière d'assainissement énergétique des logements, la Chambre relève que la plupart des ménages ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour pouvoir financer un tel assainissement, en dépit des aides étatiques. En effet, les coûts des travaux d'assainissement énergétique sont souvent très élevés.

d) *Les investissements pour l'environnement et la transition énergétique*

Le projet de budget pour l'exercice 2023 prévoit des crédits à hauteur de 1,2 milliard d'euros pour les investissements dans les domaines de l'environnement et du climat (+10% par rapport au budget pour 2022).

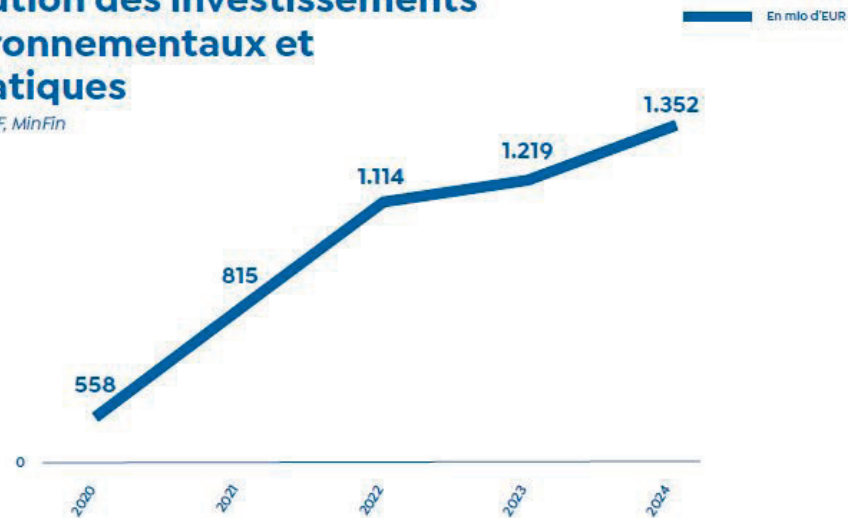
S'y ajoutent 2,3 milliards d'euros pour 2023 pour mettre en œuvre les objectifs ambitieux fixés dans le cadre du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)⁴⁵.

Les axes prioritaires du gouvernement sont l'action climat, la lutte contre la perte de la biodiversité, la gestion durable des ressources et le « *plan d'action zéro pollution* ».

45 Ministère des Finances, Présentation du projet de budget de l'État pour 2023, 12 octobre 2022, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B10-octobre%2B12-backes-presentation-budget.html

Évolution des investissements environnementaux et climatiques

source : IGF, MinFin



Les crédits susvisés sont, pour partie, liés aux dépenses d'investissement dans les infrastructures de mobilité et de transport public. Dans ce cadre, les priorités du gouvernement englobent, comme l'année passée déjà, entre autres la décarbonisation du transport et la promotion de l'électromobilité, ou encore la promotion du vélo comme mode de transport.

Concernant la transition énergétique, la Chambre renvoie aux remarques formulées ci-dessous sub IV. 1. « a) *Les contradictions en matière énergétique et alimentaire* ».

Pour ce qui est du domaine des transports, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à mettre encore une fois en garde contre les conséquences néfastes pouvant résulter de l'agissement précipité concernant l'arrêt, voire l'interdiction, de mise sur le marché de véhicules à moteur thermique d'ici 2035 – ce qui est l'objectif fixé par l'Union européenne – ou même 2030 – ce qui est l'objectif du gouvernement (voir à ce sujet l'avis n° A-3600 du 8 novembre 2021 de la Chambre sur le projet de loi n° 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022). Très souvent, les mesures adoptées en matière de politique énergétique et climatique ne prennent pas en compte la situation particulière des ménages affectés par la précarité énergétique. De telles mesures doivent être socialement équitables et rationnelles et elles doivent impérativement être accompagnées de dispositions compensatoires destinées à soutenir les ménages défavorisés.

S'y ajoute que 2030 est après-demain. Il faudra donc également disposer des infrastructures nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre l'objectif susmentionné, ce qui est particulièrement difficile, notamment au Luxembourg, du fait de sa situation démographique spécifique et d'un marché de l'emploi qui compte plus de 200.000 frontaliers.

En ce qui concerne l'électromobilité, on se trouve d'ailleurs actuellement dans une situation paradoxale: d'une part, le gouvernement incite les ménages à réduire la consommation d'énergie (et donc d'électricité entre autres) et, d'autre part, il promeut et subventionne l'acquisition de véhicules électriques énergivores. Soit dit en passant que la plupart des ménages n'ont d'ailleurs pas les moyens financiers pour pouvoir acheter une voiture électrique en raison des coûts très élevés y relatifs, notamment pour l'acquisition des batteries.

L'électromobilité crée par ailleurs bon nombre d'autres problèmes importants qui semblent tout simplement être ignorés volontairement. La Chambre renvoie à ce sujet à son avis n° A-3600 du 8 novembre 2021 sur le projet de loi n° 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022.

e) *L'accélération de la digitalisation*

Tout comme l'année passée, le projet de budget pour l'exercice 2023 prévoit des crédits importants destinés à faire avancer la digitalisation, le gouvernement entendant promouvoir cette dernière tant pour le fonctionnement interne de l'État (et des communes) qu'auprès des citoyens.

Les différents projets pour faire avancer la digitalisation couvrent entre autres l'engagement continu dans les domaines de la cybersécurité et de la gestion sécurisée des données, le déploiement des infrastructures de communication (de la 5G notamment) ou encore le développement des services publics numériques par exemple.

Concernant la digitalisation au sein du fonctionnement interne de l'État, le projet de loi budgétaire évoque la mise en place d'une « académie digitale » pour la formation continue des agents publics et le développement de leurs compétences digitales. La digitalisation sera également promue dans le cadre du recrutement des agents publics.

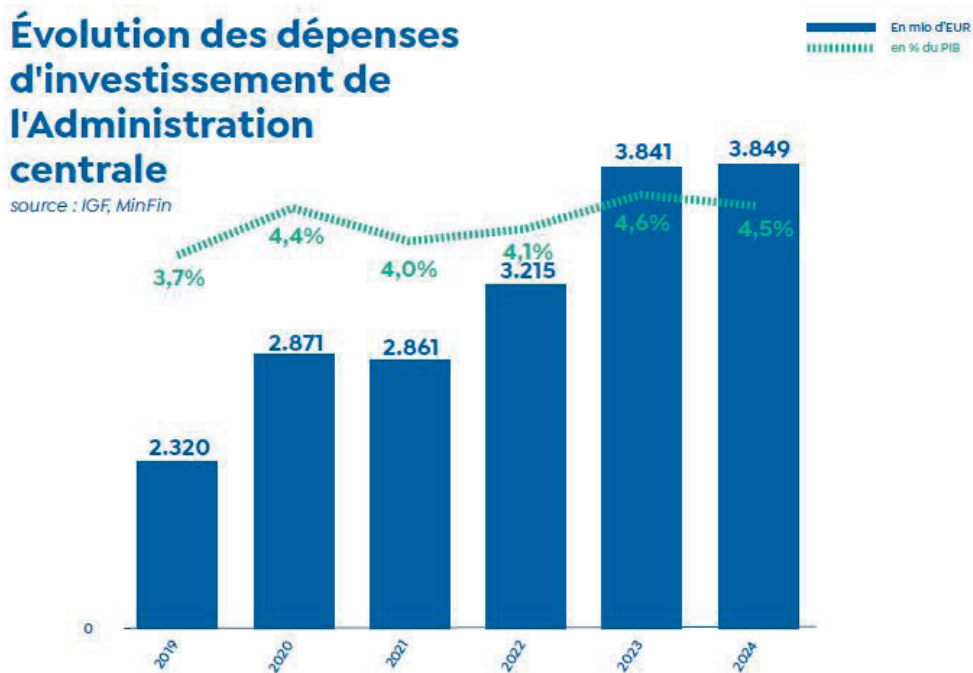
Le télétravail fait aussi partie des éléments importants à promouvoir dans le cadre de la digitalisation. Dans ce contexte, la Chambre prend bonne note de l'accord de principe sur le fonctionnement et l'organisation du télétravail dans la fonction publique, auquel le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique – CGFP sont parvenus le 17 octobre 2022. À noter par ailleurs qu'il semble que le télétravail puisse également avoir un impact environnemental positif (notamment du fait de la réduction du nombre de déplacements en voiture entre le domicile/lieu de résidence et le lieu de travail), ce qui est une raison de plus de promouvoir la digitalisation dans ce domaine.

La Chambre approuve les investissements en matière de promotion de la digitalisation. Elle rappelle cependant qu'il ne faut pas oublier à assurer l'accompagnement des personnes (âgées surtout) ayant des difficultés à se familiariser avec le monde numérique.

La Chambre rappelle aussi que, pour pouvoir mettre en œuvre la transformation digitale au sein des administrations et services publics, il faudra offrir et dispenser une formation adaptée à tous les agents publics concernés.

f) Les investissements dans l'économie et les infrastructures publiques

Les investissements publics dans l'économie et dans les infrastructures du pays (immeubles, routes, écoles, etc.) seront maintenus à un niveau élevé pour l'année 2023. 3,8 milliards d'euros sont prévus à cette fin (ce qui correspond à 4,6% du PIB), à savoir 600 millions d'euros de plus que la somme projetée dans le budget voté pour 2022.



La Chambre approuve que le gouvernement entende maintenir un niveau élevé d'investissements publics afin de moderniser l'économie nationale et les infrastructures du pays au profit de la population et de la vie en commun.

En effet, quiconque estime que, en raison de la situation de crise actuelle, l'État devrait enfin faire des économies au lieu d'investir encore dans le développement du pays – entre autres au profit des générations futures – est prêt à accepter les conséquences néfastes qu'une telle façon de faire aurait pour l'avenir du Luxembourg. Investir, au bon endroit, dans l'avenir du pays ne constitue pas une dilapidation de fonds publics, au contraire. La Chambre rappelle qu'il ne faut surtout pas négliger les gains et progrès sociaux et l'amélioration des conditions de vie résultant des investissements publics, par exemple dans les domaines suivants: éducation de la population, suppression des inégalités, amélioration des transports publics, des soins de santé et du système social et judiciaire, accroissement de la productivité et des conditions de travail, investissement dans le capital environnemental et naturel, etc. Ces investissements ont pour conséquence de renforcer la croissance économique et de produire des revenus complémentaires, qui apportent des recettes fiscales supplémentaires et qui contribuent ainsi à l'essor et à l'enrichissement de l'État et du pays dans son ensemble.

Dans le passé, le Luxembourg a déjà su démontrer sa résilience et ses capacités institutionnelles et financières pour faire face aux crises et pour en ressortir plus fort d'un point de vue économique au niveau international. Dans ce sens, des situations de crise difficiles peuvent aussi être opportunes pour moderniser le pays et pour prendre un nouvel élan en matière d'investissements publics.

Dans ce contexte, il faut par ailleurs tenir compte d'un facteur très important pour le Luxembourg, à savoir l'évolution démographique. Les infrastructures et services publics du pays doivent être développés et améliorés constamment pour pouvoir faire face à la croissance démographique. Il faut impérativement observer ce facteur dans le cadre des investissements publics.

g) Le déploiement de la défense

« Dans un contexte géopolitique et sécuritaire fortement secoué depuis l'invasion russe de l'Ukraine »⁴⁶, les deux projets de lois sous avis prévoient une hausse progressive des crédits dans le domaine de la défense, jusqu'à 1% du PIB à l'horizon 2028.

D'après le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2023 (page 69*), « le budget de la Défense prévoit les crédits permettant au Luxembourg de mettre en œuvre sa politique de défense, de participer activement à la protection et à la défense de ses intérêts de sécurité, et d'assumer sa part de responsabilité dans les engagements internationaux en témoignant de sa solidarité avec ses alliés et partenaires » et « il reflète notamment les engagements pris au sein de l'OTAN (« Defence Investment Pledge » décidé au sommet de Wales) et au sein de l'UE (lancement de la PESCO) ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend note des engagements militaires du Luxembourg au niveau international. Elle soutient la volonté du gouvernement « de développer de nouvelles capacités et assurer l'attractivité du métier et des carrières militaires », pour permettre à l'Armée d'exécuter ses missions.

Néanmoins, la Chambre met aussi en garde contre un financement excessif et inutile de moyens de soutien de la guerre en général, le cas échéant au préjudice de la population (voir à ce sujet les remarques présentées ci-après sub IV. 1. « d) Pour une réorientation de la politique budgétaire au niveau national »).

3. Les investissements dans la fonction publique

a) Les mesures principales projetées

Le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2023 prévoit la création de maximum 1.393 postes supplémentaires auprès de l'État (tant pour les services administratifs que pour les différents ordres d'enseignement), hormis les postes spécifiques supplémentaires (au nombre maximum de 241) pouvant être occupés sous le régime de l'employé de l'État par des personnes de nationalité autre que celle d'un État membre de l'Union européenne et hormis le personnel à recruter localement auprès des représentations diplomatiques, consulaires et économiques à l'étranger.

En outre, le projet de loi prévoit une augmentation importante des crédits destinés à couvrir les frais de fonctionnement de l'INAP, crédits qui passent en effet de 6,76 (budget voté pour 2022) à 7,7 millions d'euros.

⁴⁶ Ministère des Finances, Ibid.

Cette hausse est, selon le commentaire afférent, destinée entre autres à tenir compte « *des besoins en matière de formation générale des stagiaires et de formation continue des agents* » relevant des secteurs étatique et communal.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'augmentation en question, servant à investir davantage dans la formation des agents publics.

b) La nécessité de disposer d'une fonction publique forte

Lors de la présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2023, Madame la Ministre des Finances a énoncé que, « *mam Budget 2023 gi ronn 1400 nei Poste beim Staat geschaaft, fir e performanten effentlechen Déngscht och an Zukunft ze garantéieren* »⁴⁷.

La Chambre se rallie à cette affirmation. Elle rappelle la nécessité de disposer d'une fonction publique solide et performante, ce qui est d'autant plus important en temps de crise. La crise sanitaire récente a montré que la fonction publique au Luxembourg est capable de maintenir un niveau de service public élevé aux citoyens, malgré les nombreux défis auxquels les agents concernés ont dû faire face.

Le Conseil économique et social s'est d'ailleurs récemment prononcé dans ce sens dans son avis du 6 octobre 2022 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2022:

« Le secteur public a réussi à relever les nouveaux défis en s'adaptant aux nouvelles circonstances dans un temps record, ce qui a permis de maintenir, même en période de confinement, le service au citoyen. Ainsi, la fonction publique a fonctionné en toutes circonstances, assurant sa tâche systémique – par exemple par l'enseignement à distance – et assumant, en sus, les tâches exceptionnelles requises par la pandémie: dans ce contexte, il y a lieu de citer la Cellule de Crise qui rassemblait des agents de différentes administrations, la Ligne d'assistance téléphonique (« Helpline »), les activités de recherche des contacts (« Contact tracing »), ou encore les efforts déployés lors de l'installation d'urgence des hôpitaux sous tente.

De même, les administrations et services qui, pour des raisons évidentes, n'ont pas pu recourir au télétravail, se sont adaptées sans délais aux nouvelles circonstances (...). »

L'OCDE a aussi constaté que les services publics au Luxembourg ont continué à bien fonctionner, ceci dans son rapport « *Évaluation des réponses au Covid-19 du Luxembourg – Tirer les enseignements de la crise pour accroître la résilience* » qui a été publié le 5 octobre 2022⁴⁸.

La population au Luxembourg a besoin d'un État fort et d'un appareil étatique muni d'une fonction publique qualifiée et engagée dans l'intérêt général. Pour que les services publics aux citoyens puissent fonctionner de manière efficace, il faut évidemment investir dans ces services. La Chambre soutient toute mesure dans ce sens.

*

IV. DES REFORMES IMPORTANTES A ENTAMER

Comme elle l'a relevé ci-avant dans les développements au sein du chapitre III, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le gouvernement poursuive ses efforts d'investissement en faveur de l'économie et de la population, voire du pays dans son ensemble à travers le projet de loi budgétaire sous avis.

Dans le cadre de la présentation du projet de budget⁴⁹, Madame la Ministre des Finances avait énoncé ce qui suit:

« Le Luxembourg se trouve au milieu d'une tempête. Dans une telle situation, il est essentiel de ne pas prendre des risques inconsidérés. Cette crise exige une approche réaliste, solidaire et responsable. Avec le budget 2023, le gouvernement a pris ses responsabilités. Il répond de manière concrète aux défis qui se présentent à notre pays, soutient les ménages qui en ont le plus besoin, et renforce la compétitivité de nos entreprises. Avec ce budget, le Luxembourg sortira renforcé de la crise! »

47 Ministère des Finances, Ibid.

48 <https://www.oecd.org/fr/sante/evaluation-des-reponses-au-covid-19-du-luxembourg-c9358848-fr.htm>

49 Ministère des Finances, Ibid.

Même si la Chambre souhaite que le vœu ainsi exprimé soit exaucé, elle fait néanmoins remarquer que, dans certains domaines, les décideurs politiques auraient pu aller plus loin avec le projet de loi budgétaire. Elle ne peut s'empêcher dès lors de présenter ci-après quelques réflexions à ce sujet, ainsi que certaines observations plus générales concernant l'orientation des décisions politiques au Luxembourg.

1. La nécessité de réorienter la politique

a) *Les contradictions en matière énergétique et alimentaire*

Les crises récentes ont montré la vulnérabilité des économies dans le monde entier. Cela vaut particulièrement pour la crise énergétique actuelle, qui a surtout révélé la vulnérabilité des économies des pays de l'Union européenne et de l'Union dans son ensemble (concernant la zone euro, l'euro a perdu de la valeur sans précédent depuis 2002 par exemple). Heureusement, l'économie luxembourgeoise a jusqu'à présent été résiliente face aux événements récents (voir les considérations ci-avant sub II. « 2. *La soutenabilité des finances publiques* »).

La vulnérabilité des économies provient du phénomène de la mondialisation, c'est-à-dire de l'ouverture des économies nationales sur le marché mondial, menant à une interdépendance croissante des pays. Ainsi, concernant par exemple le marché de l'énergie, Monsieur le Ministre de l'Énergie a précisé que l'Union européenne a importé jusqu'à 40% de gaz naturel de la part de la Russie avant le début de la guerre en Ukraine⁵⁰. Selon la Représentation de la Commission européenne en France, elle importait même 45% de gaz russe⁵¹. Avant la guerre, la Russie était par ailleurs aussi le premier fournisseur de pétrole brut de l'Union européenne, avec environ 30% des importations⁵².

Il ne faut pas être devin pour présager ce qui devrait advenir en cas de coupure du gaz par la Russie; et ce qui devait arriver arriva. Les décideurs politiques qui estiment qu'une guerre comme celle en Ukraine n'était pas prévisible feraient mieux d'étudier l'histoire de l'humanité, puisqu'il n'y a jamais eu de période sans conflits et, depuis la Deuxième Guerre mondiale, il n'y a même pas eu un seul jour sans guerre au monde.

Depuis des décennies, les décideurs politiques soutiennent la mondialisation dans l'objectif de croissance économique et de maximisation des profits, sans apparemment prendre en compte les risques en découlant pour les populations. De plus, de nombreuses décisions politiques sont insinuées, voire influencées par des ploutocrates sans scrupules. En cas de conflits, commerciaux, armés ou autres, les chaînes de production et d'approvisionnement sont affectées, ce qui peut avoir des conséquences funestes pour les pays et leurs habitants, surtout lorsque les secteurs de l'alimentation et de l'énergie sont concernés.

Afin d'échapper à des crises résultant de tels événements, il faudra éviter, dans la mesure du possible, les externalisations de sites de production à l'étranger et promouvoir l'autoproduction au sein de l'Union européenne. S'y ajoute qu'une telle façon de faire a des effets bénéfiques sur le climat et l'environnement. L'union fait la force. Il faudra donc en tout cas renforcer la coopération entre États membres au sein de l'Union européenne, cette dernière devant se présenter comme force unie face aux agressions (économiques, politiques et armées) de l'extérieur. De plus, il faudra également renforcer la coopération avec les partenaires tiers fiables, comme par exemple les pays membres de l'Espace économique européen. Cela est particulièrement important dans les domaines où l'Union européenne est encore dépendante de l'extérieur, comme dans le domaine de la production de pétrole (la Norvège est le plus grand producteur de pétrole et de gaz en Europe⁵³). Il en est de même dans le domaine de

50 Ministère de l'Énergie, Conférence de presse sur la crise énergétique, 2 septembre 2022, https://mea.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bvideo-conference-presse%2B2022%2B09-septembre%2B02-briefing-bettel-turmes.html

51 L'Europe peut-elle se passer du gaz russe?, 25 juillet 2022, https://france.representation.ec.europa.eu/informations/leurope-peut-elle-se-passer-du-gaz-russe-2022-07-25_fr

52 Eurostat, EU imports of energy products – recent developments, avril 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments#Main_suppliers_of_natural_gas_and_petroleum_oils_to_the_EU

53 Déclaration conjointe UE-Norvège sur le renforcement de la coopération dans le domaine de l'énergie, 23 juin 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement_22_3975

la production de panneaux photovoltaïques, où la production est dominée par la Chine⁵⁴, un pays dont on ignore si les relations avec l'Europe risquent de prendre le même tournant que celles entre la Russie et l'Europe.

Malheureusement, les décideurs politiques agissent toujours lorsqu'il est déjà trop tard, comme la crise énergétique actuelle le démontre.

Dans une communication adressée en mai 2022 aux institutions de l'Union européenne⁵⁵, la Commission européenne avait énoncé que, « *face à ce nouvel environnement géopolitique (issu de l'invasion russe de l'Ukraine), des mesures doivent être prises pour parvenir à l'autonomie stratégique ouverte de l'UE et pour réduire la dépendance de l'Union à l'égard de l'énergie et d'autres produits et technologies* ».

De telles mesures auraient dû être prises depuis longtemps déjà, afin d'anticiper des situations de crise énergétique. Cela dit, il n'est jamais trop tard pour bien faire. Il est donc grand temps d'agir maintenant et de réorienter la politique économique, du moins au niveau européen.

Au niveau national, cet exercice semble être bien plus compliqué. En effet, en raison de sa taille réduite et de sa situation cosmopolite – ce qui est a priori un élément positif – le Luxembourg est largement dépendant de l'étranger et de fournisseurs extérieurs. Cette situation rend le pays vulnérable, notamment dans certains secteurs d'activité, tel le secteur de la santé par exemple, dans lequel le Luxembourg dépend pour une grande partie des travailleurs frontaliers. De nombreuses branches d'activité de l'industrie et du commerce, notamment en matière de production de biens et de services, sont également concernées par ce phénomène.

Le Conseil économique et social a rendu attentif à ce problème dans son avis du 6 octobre 2022 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2022, en relevant entre autres que « *le Luxembourg dépend largement de l'investissement étranger (capital), du commerce international (exportations et importations de biens et de services) et de travailleurs étrangers (immigration et travailleurs frontaliers)* ».

La dépendance du Luxembourg face à d'autres pays se manifeste aussi particulièrement dans le secteur de l'énergie. Ainsi, d'après le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030 (PNEC), plus de 75% de l'électricité consommée au niveau national en 2020 provenait de l'étranger par exemple. Concernant la consommation de gaz, le Luxembourg dépend même entièrement de l'étranger, la dépendance aux importations de gaz étant en effet de 100%.

Le PNEC, adopté en 2020 et donc bien avant la guerre en Ukraine et la crise énergétique actuelle, mentionnait déjà les risques pertinents découlant de la dépendance du Luxembourg des importations d'énergie:

« *En raison de la forte dépendance à l'égard des importations, la sécurité d'approvisionnement du Luxembourg dépend fortement des pays européens voisins. Les éventuels problèmes d'approvisionnement dans les pays limitrophes et l'ensemble de l'Europe affectent donc aussi directement le Luxembourg.* »

Concernant le marché de l'électricité, le but affiché dans le PNEC est de réduire la dépendance du Luxembourg à l'égard des importations en promouvant la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Pour ce qui est du gaz naturel, il est indiqué dans le PNEC que « *le pays souhaite augmenter l'efficacité énergétique et favoriser l'utilisation accrue des énergies renouvelables dans la production de chaleur et de froid* », cela notamment afin de « *réduire la dépendance à l'égard des importations en provenance de pays tiers à long terme* ».

Les axes prioritaires pour réduire la dépendance énergétique étrangère du Luxembourg sont, pour la production d'énergie au niveau national, entre autres l'utilisation du biogaz et l'expansion de l'énergie éolienne.

Le Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg (PNR) pour 2022, adopté en avril 2022 dans le cadre du Semestre européen, mentionne également la promotion de la production

⁵⁴ <https://www.energiezukunft.eu/wirtschaft/china-dominiert-den-globalen-solarmarkt/>

⁵⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, Semestre européen 2022 – paquet de printemps, référence « *COM(2022) 600 final* », 23 mai 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0600&qid=1666631400673>

nationale d'électricité à partir d'énergies renouvelables (énergie solaire, géothermie, etc.). Le PNR ne souligne cependant pas la nécessité de réduire la dépendance à l'égard des importations d'énergie, ce qui est étonnant.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que, pendant les dernières années, une grande partie des nouvelles constructions (logements privés et publics sociaux) ont été équipées d'installations de chauffage au gaz, ceci pour des raisons de réduction de coûts. Pour les mêmes raisons, de nombreux ménages ont, souvent sur l'incitation d'installateurs, procédé au remplacement de leur chauffage au mazout par du chauffage au gaz. Or, cette façon de faire est contre-productive et elle n'est évidemment pas en phase avec la promotion des énergies renouvelables. Qui plus est, le réseau luxembourgeois de transport de gaz naturel n'a cessé d'être expansé, comme en témoigne le Plan d'action préventif portant sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel du Luxembourg. Ce n'est que récemment, face à la hausse fulgurante des prix énergétiques, qu'il a été décidé de ne plus équiper les nouvelles constructions d'installations de chauffage au gaz, ceci à partir de 2023⁵⁶. Cette décision a encore été prise tardivement.

Cela dit, la Chambre approuve les initiatives en vue de diminuer la dépendance énergétique du Luxembourg. Elle estime cependant que le gouvernement devrait soutenir encore beaucoup plus (par des aides financières et/ou des abattements fiscaux conséquents) les ménages souhaitant acquérir des installations de production d'énergie renouvelable. La réduction du taux de TVA de 17 à 3% pour les installations photovoltaïques, qui est prévue par le projet de loi budgétaire sous avis et qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2023, constitue certainement un pas dans la bonne direction⁵⁷. En raison du coût très élevé des panneaux photovoltaïques, cette réduction de TVA n'est toutefois pas suffisante pour encourager les ménages à investir dans une telle installation de l'avis de la Chambre, comme elle l'a déjà évoqué ci-avant sub III. 2. « c) *Les efforts en matière de logement* ».

Par ailleurs, ce sont a priori les producteurs qui vont en profiter le plus à travers l'augmentation de la demande dans ce domaine, producteurs qui se trouvent essentiellement en Chine⁵⁸. Hormis le fait que les conditions sociales et écologiques relatives à la production sont moins restrictives en Chine qu'en Europe, il n'est pas à exclure que les relations politiques puissent se détériorer et mettre en péril la transition énergétique dans le domaine en question, au vu de la dépendance européenne du marché chinois.

De façon générale, la Chambre met en garde contre des mesures contreproductives adoptées au détriment de la population, et surtout des ménages à faible revenu, sous le prétexte de devoir réduire la dépendance énergétique du Luxembourg (comme par exemple l'introduction de la taxe carbone).

La Chambre tient aussi à mettre en garde contre les risques pour l'environnement pouvant découler de certaines installations de production d'énergie renouvelable. Ainsi, on peut par exemple mentionner les difficultés de recyclage des panneaux photovoltaïques ou encore les nuisances sonores, la détérioration des paysages et les dangers pour les animaux sauvages (les oiseaux notamment) provenant des éoliennes. De plus, le démantèlement, l'endommagement ou la destruction des éoliennes (par des événements naturels par exemple) risque de conduire à l'émission du gaz appelé « *hexafluorure de soufre* » (SF₆), qui est utilisé comme isolant électrique dans l'industrie. Il s'agit d'un gaz à effet de serre dont l'impact sur le climat est environ 23.500 fois plus élevé que celui du dioxyde de carbone (CO₂) et qui, en cas d'émission, est présent dans l'atmosphère terrestre pendant plus de 3.000 années.

La Chambre tient également à rendre attentif au problème du stockage de l'énergie, et surtout de l'électricité. Contrairement aux combustibles fossiles (pétrole, charbon, gaz), l'électricité est très difficile à stocker, ce qui pose notamment problème dans le domaine du transport et de la mobilité, et plus précisément en matière d'autonomie des voitures électriques.

Finalement, la Chambre signale encore que la transition vers une plus grande indépendance énergétique ne doit pas se faire sur le dos de la population, celle-ci ne pouvant en aucun cas être tenue pour responsable pour les politiques fautives suivies pendant des décennies par les décideurs politiques.

*

⁵⁶ Ministère de l'Énergie, Reportage du 31 mai 2022 concernant les subventions climatiques pour les ménages

⁵⁷ Voir aussi: Réponse de Madame la Ministre des Finances et de Monsieur le Ministre de l'Énergie à la question parlementaire n° 6608 concernant la réduction de la TVA sur les installations photovoltaïques

⁵⁸ <https://www.energiezukunft.eu/wirtschaft/china-dominiert-den-globalen-solarmarkt/>

À côté de la crise énergétique, le monde connaît aussi actuellement une crise alimentaire, ou plutôt une crise des prix alimentaires (puisque la production alimentaire au monde se situe en effet à un niveau historiquement élevé), qui a apparemment été aggravée par la guerre en Ukraine.

Contrairement à la hausse des prix de l'énergie, celle des denrées et produits alimentaires ne fait toutefois pas l'actualité permanente. Or, les prix des aliments connaissent à l'heure actuelle également une augmentation conséquente. Ainsi, par rapport à 2021, les prix des produits alimentaires ont progressé de 8,3% en 2022⁵⁹.

La Chambre lance un appel au gouvernement de ne pas négliger les effets néfastes de cette évolution pour la population, surtout pour les personnes les plus démunies.

Elle note d'ailleurs que la sécurité alimentaire au niveau national n'est pas traitée dans le cadre du PNR par exemple, alors qu'il s'agit toutefois d'un sujet d'une importance majeure pour la population.

Tout comme dans le domaine de l'énergie, il est aussi important de diminuer dans la mesure du possible la dépendance de l'étranger (des pays tiers à l'Union européenne surtout) en matière alimentaire.

Dans ce contexte, la Chambre approuve les mesures de soutien du secteur de production alimentaire au Luxembourg, et notamment du secteur agricole⁶⁰. Elle regrette toutefois que les produits locaux sont souvent plus chers que les produits importés (cf. enquêtes de prix de l'Union luxembourgeoise des consommateurs), ce qui a évidemment pour conséquence de dissuader les consommateurs d'acheter les premiers.

b) Le détachement politique de la population

Aux niveaux global et européen

Pendant un certain nombre d'années déjà, il semble que la politique, surtout européenne, soit de moins en moins axée sur les besoins des citoyens, une évolution qui est pour le moins inquiétante et qui peut avoir des conséquences néfastes, comme l'émergence accrue de mouvements populistes, un tel ayant conduit au Brexit par exemple.

Il s'avère que, dans de nombreux pays de l'Union européenne, un grand nombre de citoyens estiment ne pas être entendus, en ayant le sentiment que l'Union a une incidence toujours plus grande sur leur vie, mais sans les protéger efficacement des conséquences de la mondialisation. Tel est le constat qui a été fait dans le cadre du Brexit⁶¹.

Ce problème est renforcé par d'autres phénomènes, aggravant le mépris pour l'Union européenne et les décideurs politiques, à savoir la surrégulation et le renforcement subséquent de la surveillance générale des citoyens au détriment des libertés et droits fondamentaux. Cette évolution constitue un paradoxe, puisque l'Union européenne est en effet censée jouer un rôle de précurseur en matière de protection des libertés et droits fondamentaux, image qu'elle promeut d'ailleurs dans le monde entier.

Un exemple récent allant à l'encontre de cette protection est la proposition de la Commission européenne qui a été divulguée en mai 2022 et qui prévoit un contrôle général et automatisé de tous les messages électroniques et communications numériques (photos et vidéos) quelconques (publics et privés) envoyés à travers des outils de télécommunication (internet, téléphones mobiles, applications, etc.), la raison officiellement affichée de cette proposition étant la volonté de protéger davantage les mineurs contre les abus (sexuels surtout). Si ce dernier objectif de protection doit évidemment être une priorité dans le domaine numérique, le fait d'obliger les États membres à instituer un mécanisme de surveillance de masse en violation des droits fondamentaux (notamment du droit à la vie privée) est

59 STATEC, Prix à la consommation au mois d'août 2022, 7 septembre 2022, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2022/stn38-ipc-09-22.html>

60 Ministère de l'Agriculture, Atténuer l'impact de la crise en Ukraine: un paquet de mesures pour soutenir le secteur agricole, 20 mai 2022, https://ma.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2022%2B05-mai%2B20-haagen-paquet.html

61 Médiateur européen, Démocratie en Europe: donner du sens à la participation citoyenne, 2019, <https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/eno-newsletter/2019/1/fr/chapter1.html>

totale­ment démesuré et inacceptable. Au niveau international, des associations de protection d'enfants se sont même opposées à cette proposition de l'Union européenne.

Un autre exemple est le règlement (UE) 2019/2144 du 27 novembre 2019 relatif aux prescriptions applicables à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leur sécurité générale et la protection des occupants des véhicules et des usagers vulnérables de la route. Ce règlement, qui est entré en vigueur le 6 juillet 2022, prévoit l'installation obligatoire, dans tous les véhicules à moteur (à quatre roues) neufs vendus au sein de l'Union européenne à compter de la date précitée (avec une période transitoire de deux années), de certains systèmes de « sécurité ». Fait partie de ces systèmes entre autres un enregistreur de données (boîte noire), qui ne peut pas être désactivé et qui mémorise les données dynamiques des véhicules, et le cas échéant relatives au comportement des conducteurs, en cas d'accident notamment. D'après le règlement, les données enregistrées seraient anonymes et uniquement sauvegardées pendant une brève durée. Ce qui est toutefois en contradiction avec ces affirmations est le fait que les données devraient aussi pouvoir être analysées après un accident pour déterminer les causes de celui-ci. De plus, il est évident que le conducteur du véhicule est bien identifié en cas d'accident (en raison des données d'immatriculation du véhicule, etc.). En réalité, il s'agit donc d'un mécanisme qui peut mener à des abus et qui peut être utilisé comme système de surveillance de masse des comportements des conducteurs automobiles.

Soit dit en passant que les systèmes d'assistance à la conduite, comme le freinage automatique d'urgence ou le système de maintien dans la voie, qui sont dorénavant aussi obligatoires pour tous les véhicules neufs vendus au sein de l'Union européenne en application du règlement susvisé, peuvent être très dangereux et même causer des accidents au lieu de les éviter, ce qui est cependant supposé être le but. Notamment le système de maintien dans la voie fait l'objet de maintes critiques, non seulement de la part de conducteurs, mais également de la part de spécialistes et d'associations dans le domaine de la sécurité routière.

Des mesures comme celles présentées ci-avant, portant atteinte à la vie privée des citoyens, sont de plus en plus souvent décidées au niveau européen et international. S'y ajoute que les arguments à la base de l'introduction de telles mesures ne sont souvent pas vraiment convaincants. On a donc l'impression que celles-ci soient seulement mises en place dans le but de « surveiller pour surveiller ».

Le phénomène du « *fichage* » illimité au nom de la sécurité publique est d'ailleurs un problème récurrent, qui a commencé il y a une vingtaine d'années et qui s'est foncièrement aggravé au cours des quelques années passées et, récemment, encore plus fortement au cours de la pandémie Covid-19. Sous le prétexte de devoir agir dans l'intérêt général, la sécurité publique, la lutte contre le terrorisme ou la criminalité financière, la transparence, la protection des données, etc., de plus en plus de règles normatives sont adoptées au détriment des libertés publiques et des droits fondamentaux. La conséquence est l'apparition du « *citoyen transparent* », sans droit à la vie privée.

Au niveau national

Le phénomène susvisé peut être observé non seulement aux niveaux européen et international, mais malheureusement aussi au niveau national, comme la Chambre l'a déjà relevé dans des avis récents, et notamment dans l'avis n° A-3595 du 28 mars 2022 relatif au projet de loi amendé n° 6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations.

En effet, pour rappel, un exemple dans ce sens est la loi du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs (RBE), transposant l'article 30 de la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. Contrairement aux autres pays de l'Union européenne, et sous le prétexte de la transparence et de la lutte contre la criminalité financière, le Luxembourg a décidé d'appliquer les obligations d'inscription et de déclaration au RBE aux ASBL et fondations et, pire encore, de rendre les données afférentes, y comprises celles à caractère personnel (!) (noms, prénoms, date et lieu de naissance et adresse notamment, du moins au cas où le siège de l'association ou de la fondation se trouve à l'adresse privée d'un membre du conseil d'administration), accessibles au grand public. Tant pis pour la protection des données personnelles.

Deux autres exemples peuvent être mentionnés, qui sont beaucoup plus graves. Le premier concerne la disposition de dénonciation qui était initialement prévue par le projet de loi n° 7738 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie

Covid-19: « *tout fonctionnaire, salarié ou agent chargé d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer une infraction aux mesures ordonnées en exécution de l'article 7 de la présente loi [mesures de mise en quarantaine ou d'isolement] est tenu d'en informer sans délai le procureur d'État et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant* ». Ce n'est qu'après de vives résistances et une opposition acharnée de la part du grand public que la disposition a finalement été retirée du texte.

Ensuite, il y a lieu de rappeler que le gouvernement a porté atteinte aux règles de l'État de droit prévues par la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, ceci par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 (cf. avis n° A-3441 du 26 mars 2021 de la Chambre sur la proposition de révision n° 7700 des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution). En effet, pour rappel, ledit règlement grand-ducal avait créé une nouvelle infraction pénale, en prévoyant que les infractions commises par les personnes physiques aux mesures de lutte contre la maladie Covid-19 seraient punies d'une amende ayant le caractère d'une peine de police. Or, la mise en place d'une infraction pénale à travers un règlement grand-ducal est contraire aux articles 14 et 32, paragraphe (4), de la Constitution. Par ailleurs, le principe de légalité des peines inscrit à l'article 14 fait partie des principes et droits constitutionnels auxquels il ne peut pas être dérogré en vertu des normes internationales déterminant les droits fondamentaux de l'homme et qui doivent impérativement être respectés.

On peut encore mentionner le non-respect de la promesse du gouvernement d'organiser un référendum sur le texte de révision de la Constitution. L'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 énonce à ce sujet que, « *avant le vote au Parlement et l'organisation subséquent d'un référendum, il y aura une phase de sensibilisation et d'explication organisée par la Chambre des députés, s'adressant aux citoyens pour les informer et consulter sur le texte proposé* » et que « *l'ensemble des acteurs institutionnels et politiques, tout comme la société civile y seront associés* ».

La nouvelle Constitution aurait dû, selon la volonté exprimée par tous les partis politiques, être soumise à un référendum décisionnel conformément à l'article 114 de la Constitution actuellement en vigueur. Or, vers la fin de l'année 2019, il a simplement été décidé de remettre en cause le consensus, qui était valable pendant des années, de procéder à une révision constitutionnelle globale en consultant la population. Tout observateur attentif de l'évolution des travaux en matière de révision constitutionnelle menés au cours des dernières années reste perplexé face aux tergiversations des décideurs politiques.

Finalement, il y a encore lieu de faire mention de celles des dispositions de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui ont pour objet d'interdire toute rénovation ou transformation de constructions situées en zone verte. Ces dispositions, introduites à l'initiative du gouvernement en fonction, sont contraires à la Constitution et portent atteinte à des principes fondamentaux du droit. La Chambre avait déjà rendu attentif à ce problème dans son avis n° A-3540 du 16 juillet 2021 sur le projet de loi n° 7477. Dans un arrêt du 20 juillet 2022 (n° 47027C), la Cour administrative a confirmé l'inconstitutionnalité des dispositions en question. À noter que la Chambre a d'ailleurs dû s'autosaisir pour émettre un avis sur le projet de loi en question, le texte ne lui ayant pas été soumis par le gouvernement, et probablement pour cause.

Face à tous ces agissements, il ne faut pas s'étonner que la méfiance de la population s'accroisse à l'égard des décideurs politiques.

Ces actions indécrites sont d'ailleurs en contradiction avec les affirmations énoncées dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023:

« *Le gouvernement continuera à construire l'avenir du Luxembourg avec ambition et dans l'intérêt général, de façon équitable et à la pointe des défis écologiques. (...)*

Ces principes et valeurs guideront l'action gouvernementale au centre de laquelle se trouvent une politique de cohésion sociale et la promotion d'une société inclusive et accueillante soutenant l'équité, la liberté individuelle et le respect mutuel. Le gouvernement est conscient du rôle modèle que l'État doit jouer pour que ces valeurs puissent se traduire dans les faits. (...)

Le gouvernement renforcera également la cohésion sociale par l'inclusion active du plus grand nombre de nos citoyens. La participation citoyenne sera encouragée pour permettre la participation de toutes les composantes de notre société au projet national et pour renforcer la lutte contre le déficit démocratique. »

Au vu de l'essor des phénomènes du « *fichage* », de la surrégulation ainsi que de l'inaction politique dans des domaines importants (réforme fiscale, crise du logement, hausse des inégalités sociales, etc.), on dénote une situation sans précédent de désintérêt général pour la politique et pour la participation au processus électoral, ceci dans tous les pays européens notamment. Au Luxembourg, le désintérêt est moins tangible du fait de l'obligation légale de voter des électeurs inscrits sur les listes électorales. Le recul vis-à-vis de la vie politique est encore aggravé par les temps qui courent (mesures de restriction décidées dans le cadre de la pandémie Covid-19), mais aussi par le fait que les citoyens sont de moins en moins impliqués dans les processus de réflexion et de décision sur les questions d'avenir, surtout au niveau européen – la mise en place de colloques et de bureaux de participation des citoyens n'étant pas plus qu'un trompel'œil. Cette situation crée des réticences face aux décideurs politiques qui sont censés agir dans l'intérêt commun de la population.

S'y ajoute que de nombreux décideurs politiques sont uniquement motivés à atteindre, coûte que coûte, du pouvoir et de la notoriété, au détriment de l'intérêt général. Ce phénomène se démarque à chaque fois clairement lors des campagnes électorales, lorsque les candidats donnent l'impression d'être proches du peuple (notamment par l'autopromotion à travers les réseaux sociaux), pour ensuite, en cas de victoire électorale, montrer leur indifférence face aux soucis récurrents de celui-ci. Que la course au pouvoir politique sans pitié conduise indéniablement à des conflits nationaux et internationaux ne semble guère intéresser les décideurs politiques (comme le démontre l'environnement actuel issu de la guerre en Ukraine).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette fortement cette évolution des choses au niveau du pouvoir politique. Sur le plan national, elle plaide avec insistance pour le maintien, voire un renforcement du dialogue social et de la solidarité entre partenaires sociaux, ceci à tout moment. Elle demande par ailleurs de faire impérativement abstraction de mesures qui seraient seulement mises en place dans le but de « *surveiller pour surveiller* ».

c) *Le démantèlement de la liberté syndicale*

La Chambre condamne par ailleurs fortement les atteintes portées récemment à la liberté syndicale dans la fonction publique. La liberté syndicale est une liberté fondamentale qui est prévue non seulement à l'article 11 de la Constitution et à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais aussi dans des traités internationaux ratifiés par le Luxembourg. Il est totalement inacceptable pour un État de droit de violer cette liberté.

À noter dans ce contexte que l'exercice de leur mandat par les membres de la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait aussi parfois l'objet de contestations, alors que l'article 22, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective dispose toutefois clairement que « *il est interdit aux patrons et à leurs agents de restreindre les employés et les ouvriers dans la liberté d'accepter et de remplir leur mission ou de les léser pour des motifs pris dans ces faits* ». De même, le rôle des observateurs proposés par la Chambre et leur implication dans le cadre des examens organisés dans la fonction publique sont également contestés de plus en plus souvent.

Les chambres professionnelles sont des institutions publiques indépendantes (prochainement inscrites en tant que telles dans la Constitution) appelées à intervenir dans la procédure législative et réglementaire et chargées de la défense des intérêts de leurs ressortissants. Toute atteinte portée à l'exercice de leurs missions d'intérêt public est intolérable.

d) *Pour une réorientation de la politique budgétaire au niveau national*

Les décideurs politiques ont au cours des dernières années procédé à un certain nombre d'investissements « *de prestige* » qui continueront à générer des dépenses récurrentes et importantes pour l'État. Ces investissements ont été réalisés au détriment d'autres investissements et de réformes qui auraient pu et dû être effectués prioritairement.

L'exemple le plus frappant d'une réforme importante qui est annoncée et affichée depuis des années sans qu'elle soit enfin lancée est évidemment la réforme fiscale, surtout celle prévoyant la mise en place de l'individualisation de l'imposition sur le revenu.

Au cours des débats récents menés au sein de la Chambre des députés au sujet de cette réforme tant attendue par les citoyens⁶², le gouvernement a précisé que ce ne serait pas le bon moment pour aborder maintenant cette réforme. L'argument principal contre un lancement de la réforme serait la situation déficitaire des finances publiques, qui ne permettrait pas de financer à l'heure actuelle une telle refonte.

La proposition de l'opposition parlementaire de procéder immédiatement à une indexation des barèmes de l'impôt a par ailleurs été réfutée, puisqu'une telle adaptation se chiffrerait à environ 600 millions d'euros par année, une somme qui serait actuellement « introuvable ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande alors où le gouvernement a « trouvé » les fonds pour financer les mesures de l'accord du 28 septembre 2022 entre le gouvernement, le patronat et les organisations syndicales, ces mesures coûtant en effet le double. L'ensemble des mesures décidées dans le cadre de l'« *Energiedesch* » en février 2022 ainsi que des accords tripartites des 31 mars et 28 septembre 2022 auront d'ailleurs en fin de compte un impact total sur les finances publiques de plus de 2,5 milliards d'euros en 2022 et 2023. Cette somme a curieusement – mais heureusement – pu être dénichée par le gouvernement.

Si la Chambre est d'accord qu'une crise n'est certainement pas la situation de départ idéale pour procéder à une telle réforme, elle renvoie cependant d'abord au chapitre II. « 1. *La situation des finances publiques* » ci-avant, dans lequel il est expliqué que la situation financière de l'État est actuellement meilleure qu'anticipée, malgré la situation de crise issue de la pandémie Covid-19 et de la guerre en Ukraine.

Ensuite, la Chambre rappelle que, s'il est évident qu'une réforme fiscale substantielle coûte chère à l'État, rien n'empêche de réaliser une telle réforme en plusieurs étapes par exemple (voir sur ce point aussi les observations formulées ci-dessus sub III. 2. « a) *La politique fiscale* »).

On passe actuellement d'une crise économique à une autre. En continuant de se baser sur cette situation comme excuse pour ne pas vouloir procéder à la réforme, celle-ci ne sera jamais réalisée. Il est par ailleurs impressionnant de noter comment les décideurs politiques s'accrochent à maintenir en place un système fiscal qui est largement dépassé, de plus en plus injuste (notamment pour les familles monoparentales et les célibataires) et totalement incompréhensible pour le commun des mortels.

Le système luxembourgeois de l'imposition des personnes physiques trouve d'ailleurs ses origines dans la législation imposée au Luxembourg durant l'occupation allemande pendant la Deuxième Guerre mondiale. Ainsi, par exemple la « *Abgabenordnung* » (loi générale des impôts) du 22 mai 1931, qui est toujours applicable (même si elle a été adaptée à maintes reprises après la Guerre), a été introduite au Luxembourg par l'occupant allemand par une ordonnance du 30 septembre 1940. De plus, la législation actuelle en matière d'impôts sur le revenu – et notamment le système des classes d'impôt, discriminatoire depuis l'origine – est basée sur le régime qui a été introduit au Grand-Duché à travers les « *Lohnsteuerdurchführungsbestimmungen* » du 27 février 1939, la « *Verordnung über Anwendung von steuerrechtlichen Vorschriften in Luxemburg* » du 25 novembre 1940 et la « *Einkommensteuer-Durchführungsverordnung* » du 7 décembre 1941. Après la Guerre, ces textes ont été modifiés et maintenus en vigueur par l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 concernant les impôts, taxes, cotisations et droits. Toujours est-il qu'une refonte complète du système fiscal est nécessaire, les conditions sociales d'aujourd'hui n'étant plus du tout les mêmes que celles existant il y a presque cent ans.

Finalement, il y a lieu de contester l'argument avancé par la majorité parlementaire lors des débats susmentionnés et relatif au coût d'une réforme fiscale pour réfuter une telle, ou du moins la réintroduction de l'indexation des barèmes de l'impôt.

En effet, il est pour le moins effronté d'arguer que l'on se trouverait dans une situation de crise et que la situation budgétaire de l'État ne permettrait dès lors pas de financer une réforme fiscale fondamentalement importante, entre autres pour lutter contre les inégalités sociales, et de dépenser en même temps sans-gêne des millions d'euros pour des projets dédaignables, ou du moins non vitaux.

Il en est ainsi par exemple de l'investissement de 200 millions d'euros dans le « *space mining* »⁶³ et de 50 millions supplémentaires dans la recherche afférente⁶⁴, ou encore du financement d'un pavillon luxembourgeois pour l'exposition universelle à Dubaï du 1^{er} octobre 2021 au 31 mars 2022 pour

62 Chambre des députés, Débat d'orientation sur le système fiscal luxembourgeois (doc. parl. n° 7712), 14 juillet 2022

63 Présentation du projet de loi n° 7093 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace

64 Réponse de Monsieur le Ministre de l'Économie à la question parlementaire n° 843 concernant l'initiative spaceresources.lu

32 millions d'euros (dont 17 millions à charge du budget de l'État)⁶⁵, sans oublier les innombrables frais engagés par l'État pour le recours à des consultants externes.

La Chambre tient aussi à évoquer le financement de moyens de soutien de la guerre en général par le Luxembourg. Sans vouloir contester quant au fond la nécessité de garantir le bon fonctionnement de l'Armée luxembourgeoise, il y a lieu de mentionner ici l'acquisition d'un satellite militaire pour plus de 300 millions d'euros, alors qu'il devrait coûter « *seulement* » 170 millions selon le projet de loi initial y relatif, et sans prendre en compte les frais récurrents nécessaires pour l'entretien et le fonctionnement du satellite, estimés à 1,5 million d'euros par année⁶⁶. S'y ajoutent l'investissement volontaire par le Luxembourg de plus de 598 millions d'euros pour l'achat et l'entretien d'avions militaires de ravitaillement et de transport ensemble avec d'autres pays membres de l'OTAN⁶⁷, ou encore la décision du gouvernement d'acquérir, pour 367 millions d'euros, quatre-vingts nouveaux véhicules de commandement, de liaison et de reconnaissance pour l'Armée⁶⁸.

La Chambre n'entend nullement remettre en question les engagements internationaux du Luxembourg en matière de défense, bien au contraire. Elle tient tout simplement à relever que si des fonds publics conséquents – provenant de revenus fiscaux prélevés auprès de la population – peuvent être dépensés pour les investissements dans tous les projets susmentionnés, il devrait aussi être parfaitement possible de financer une réforme fiscale au bénéfice de la population, surtout pour soutenir les plus démunis de la société. Mais une telle réforme semble clairement ne pas être la priorité du gouvernement. En tout cas, au vu des dépenses importantes précitées, l'excuse selon laquelle la somme annuelle de 600 millions d'euros (dégressive au fil des années), nécessaire pour financer l'adaptation des barèmes de l'impôt sur le revenu, serait « *introuvable* » ne tient pas vraiment la route.

La Chambre relève qu'il est temps de réorienter la politique budgétaire en faisant abstraction d'investissements déraisonnables et sans plus-value tangible.

Elle s'étonne d'ailleurs des explications suivantes fournies par Madame la Ministre des Finances lors de la présentation du projet de budget pour l'année 2023⁶⁹:

« Bleiwe mer bei de Fakten: dat, wat am Regierungsprogramm virgesinn ass, ass eng Individualiséierung vun eisem Steiersystem.

D'Steierverwaltung huet dat ausgerechent. Wann ee jiddereen an d'Steierklass 2 setze géif, kascht dat de Staat, d.h. d'Allgemengheet, bal 2 Milliarden Euro. All Joer. All Joer 2 Milliarde méi Defizit. All Joer 2 Milliarde méi Scholden.

Ëmgedréit kéint een och all Mënsch an d'Steierklass 1 setzen. Dat wære fir de Staat zwar zousätzlech Recettë vun 1,35 Milliarden, mä géif fir déi meescht Leit eng kräfteg Steiererhéijung mat sech bréngen. Well dat awer net den Zweck vun der Saach ass, missten déi da rëm kompenséiert ginn. »

La Chambre espère que le gouvernement n'a pas entendu procéder de la sorte pour effectuer une réforme fiscale, en reclassant tout simplement chaque personne, soit dans la classe d'impôt 1, soit dans la classe d'impôt 2. Elle avait compris que le but de la réforme fiscale projetée était d'introduire un régime complètement nouveau, plus facile et compréhensible – et, surtout, plus équitable – pour tout un chacun. Elle s'interroge donc sur la raison d'être et l'utilité des énonciations susmentionnées.

65 Réponse de Monsieur le Ministre de l'Économie à la question parlementaire n° 1567 au sujet de l'EXPO 2020 à Dubaï

66 Cour des comptes, Rapport spécial sur la gestion financière du projet LUXEOSys, juillet 2022

67 Loi du 21 août 2020 portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le gouvernement à participer au programme multinational « *Multi-Role Tanker Transport* » (MRTT)

68 Ministère de la Défense, Présentation du projet d'acquisition de véhicules de commandement, de liaison et de reconnaissance pour l'Armée, 15 septembre 2022, <https://www.armee.lu/actualites/2022/francois-bausch-a-presente-le-projet-d-acquisition-de-vehicules-de-commandement-de-liaison-et-de-reconnaissance-pour-l-armee>

69 Ministère des Finances, Présentation du projet de budget de l'État pour 2023, 12 octobre 2022, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2022%2B10-octobre%2B12-backes-presentation-budget.html

2. La nécessité de lutter contre les inégalités sociales

a) L'accroissement des inégalités sociales

L'inefficacité des mesures gouvernementales face à la perte du pouvoir d'achat

Au vu de la résilience du Luxembourg face aux crises actuelles et des mesures de soutien aux ménages décidées au cours des derniers mois, l'on pourrait s'attendre à devoir constater un freinage, voire une diminution de l'aggravation des conditions sociales au sein de la population. En réalité, le niveau de vie et les conditions sociales sont toutefois en déclin au Luxembourg.

L'OCDE évoque une véritable « *crise du coût de la vie* » du fait de la hausse des prix à la consommation découlant des coûts élevés des produits alimentaires et de l'énergie ainsi que de la dégradation de la situation des chaînes d'approvisionnement en raison de la guerre en Ukraine, situation qui affecte également le Luxembourg⁷⁰.

La situation des conditions sociales s'est aggravée au cours de l'année passée. Ainsi, en 2020, le taux de risque de pauvreté au Grand-Duché se situait déjà avec 17,4% au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (17,1%) et de la zone euro (17,3%)⁷¹. En 2021, le taux a progressé pour le Luxembourg à 18,1%, tandis que la moyenne de l'Union européenne a diminué à 16,8% et celle de la zone euro à 17%. À noter que, concernant nos pays voisins, le taux se situe à 15,8% pour l'Allemagne et à 14,4 pour la France, la Belgique n'affichant qu'un taux de risque de pauvreté de 12,7%⁷².

Les chiffres publiés par Eurostat dénotent clairement une tendance d'aggravation du risque de pauvreté et d'exclusion sociale au Luxembourg par rapport à la moyenne de l'Union européenne et de la zone euro.

Selon les analyses effectuées par le STATEC⁷³, les prévisions d'octobre 2021 se sont confirmées. Ainsi, « *le revenu disponible des ménages a progressé malgré la crise sanitaire et a été moins affecté qu'initialement estimé* ». De plus, la crise sanitaire n'aurait pas eu pour effet de creuser les inégalités en 2020.

D'après le STATEC, « *cette augmentation des revenus concerne tous les ménages, même si ce sont surtout les salaires élevés qui enregistrent les plus fortes progressions* » et « *le revenu des ménages en situation de vulnérabilité a aussi progressé; ceci à travers le doublement de l'allocation de vie chère, la hausse du salaire social minimum ainsi que l'indexation en 2020* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il y a lieu de relativiser ces constatations. D'abord, l'analyse du STATEC se limite à l'année 2020 et elle n'est donc pas actuelle. Ensuite, le fait que, en moyenne, le revenu des ménages a augmenté ne veut pas dire pour autant que le pouvoir d'achat de ceux-ci a progressé. En effet, la hausse exorbitante des prix de l'énergie et de l'alimentation a pour conséquence de neutraliser l'augmentation des salaires et bon nombre de ménages connaissent de plus en plus de difficultés financières malgré cette augmentation. Ces difficultés ne concernent d'ailleurs plus seulement les ménages à faible revenu, mais également ceux de la classe moyenne (« *Mittelstand* »). En outre, le STATEC n'a pas fourni de précisions concernant l'envergure de la hausse des salaires. Étant donné que deux tranches indiciaires ont seulement été déclenchées et effectivement appliquées aux salaires pendant les deux dernières années (à savoir le 1^{er} octobre 2021 et le 1^{er} avril 2022), la hausse de ceux-ci a donc été minimale, surtout pour les ménages qui n'ont pas bénéficié du doublement de l'allocation de vie chère, de l'augmentation du salaire social minimum ou encore, plus récemment, des mesures de soutien retenues dans le cadre des accords tripartites des 31 mars et 28 septembre 2022.

70 OCDE, Perspectives économiques, Volume 2022 numéro 1, juin 2022, <https://www.oecd.org/perspectives-economiques/>, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e49c4e-fr/1/3/2/32/index.html?itemId=/content/publication/e49c4e-fr&_csp_=74fa4969d4f26bac53d2af7d2843bda0&itemIGO=oecd&itemContentType=book#indicator-d1e6482

71 Eurostat, Taux de risque de pauvreté, chiffres publiés au 14 octobre 2021

72 Eurostat, Taux de risque de pauvreté, chiffres publiés au 6 octobre 2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-datasets/product?code=tespm010>

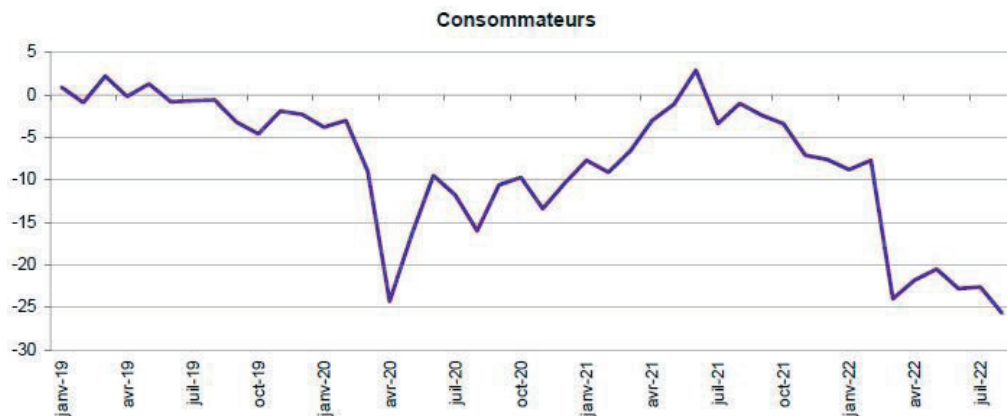
73 STATEC, Statnews n° 40, Pandémie: progression du revenu des ménages, baisse de l'inégalité, hausse du taux de pauvreté, 14 septembre 2022, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2022/stn40-2022-pandemie-revenu-inegalite-pauvrete.html>

Le STATEC dénote d'ailleurs que « *la progression des revenus s'accompagne d'une augmentation du taux de pauvreté* », ce dernier s'étant en effet « *détérioré par rapport aux prévisions* ». L'institut relève que le taux de risque de pauvreté s'établit à 18,3% pour 2020 et se situe ainsi au-dessus du taux de l'année 2019, correspondant à 17,4%. Le STATEC a en outre relevé que « *le revenu des ménages progresse en 2020, tandis que le risque de glisser en situation de précarité augmente pour les ménages à faible revenu* », ce qui semble être évident.

Cela confirme donc que la constatation de la hausse des revenus est à relativiser dans le contexte économique actuel.

D'après l'indicateur de confiance des consommateurs, établi périodiquement par la Banque centrale du Luxembourg, cette confiance est à la baisse et elle a même atteint le niveau le plus bas depuis janvier 2002 (où cet indicateur a été établi pour la première fois)⁷⁴.

Dans son rapport « *Travail et cohésion sociale* » du 14 octobre 2022⁷⁵, le STATEC relève que le taux de pauvreté a encore augmenté en 2021 et qu'il a même atteint 19,2%, les familles monoparentales et les personnes isolées étant les plus exposées au risque de pauvreté. La tendance de l'aggravation de cette situation est à la hausse. En 2021, presque 116.000 personnes ont dû vivre au-dessous du seuil de pauvreté.



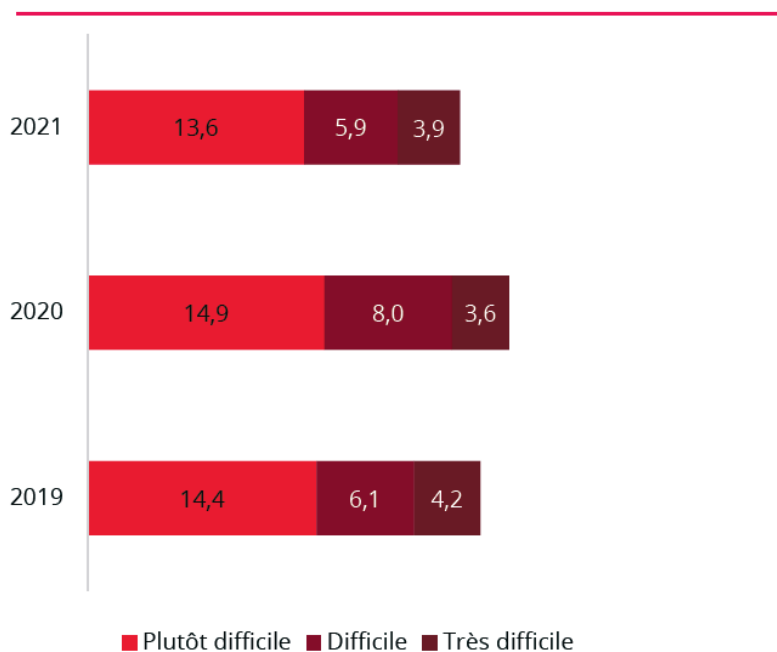
Source: Enquêtes de conjoncture – indicateurs de confiance, août 2022, Projet de budget 2023 (page 17*)

Concernant le pouvoir d'achat et la situation financière des ménages, le STATEC a publié en juillet 2022 les résultats de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie des ménages (EU-SILC) au Luxembourg pour l'année 2021⁷⁶. D'après les résultats de cette enquête, un ménage sur quatre aurait des difficultés financières, mais le ressenti des ménages quant à leur situation financière se serait amélioré en 2021, où 23,4% des ménages déclaraient avoir des difficultés à joindre les deux bouts, contre 26,5% en 2020 et 24,7% en 2019.

74 Banque centrale du Luxembourg, Enquête de conjoncture auprès des consommateurs, 10 octobre 2022, https://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiques/2022/10/consommateurs/index.html

75 STATEC, Rapport travail et cohésion sociale, 14 octobre 2022, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2022/analyses-05-22.html>, STATEC, Statnews n° 47, D'une crise à l'autre: la cohésion sociale sous pression, octobre 2022, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2022/stn47-tcs.html>

76 STATEC, Regards n° 8/22, La situation financière des ménages en 2021: un ressenti global qui s'améliore mais des inégalités qui se creusent, juillet 2022, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/regards/2022/regards-08-22.html>



Source: STATEC, Enquête sur les revenus et les conditions de vie des ménages (EU-SILC)

Le projet de loi budgétaire sous avis affirme cependant que « *les perspectives en matière de consommation des ménages se sont nettement dégradées sur les derniers mois, la hausse de l'inflation venant rogner sur leur pouvoir d'achat* » (exposé des motifs, page 15*).

Une charge financière importante dans le budget des ménages constitue le remboursement d'emprunts et de dettes. Concernant ce remboursement, il découle de l'enquête susvisée que le nombre de ménages pour lesquels les dettes contractées constitueraient une charge importante ou moyennement importante dans leur budget aurait diminué, de 73% en 2020 à 71,5% en 2021. Le STATEC en déduit qu'« *il est probable que les ménages déclarent en plus grande proportion arriver facilement à joindre les deux bouts parce qu'une amélioration globale de leurs conditions de vie s'observe, en particulier après une année 2020 difficile marquée par la pandémie* ».

La Chambre met en garde contre des conclusions hâtives pouvant être tirées d'une telle position. En effet, les taux d'intérêt des prêts sont actuellement en train d'augmenter considérablement et il est indéniable qu'ils vont encore progresser à l'avenir. Cette augmentation, notamment des taux d'intérêt variables des crédits immobiliers, va avoir des conséquences néfastes pour les ménages, surtout pour ceux à faible revenu.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 énonce notamment que « *la politique d'inclusion sociale sera poursuivie afin de doter les personnes en risque de pauvreté et d'exclusion sociale des ressources nécessaires pour leur permettre de participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle* ».

Aux termes du Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2022, « *la lutte contre la pauvreté reste un défi auquel le gouvernement accorde une attention particulière* ».

Au vu du contexte économique actuel très incertain et de l'impossibilité de déterminer les conséquences néfastes à venir pour les ménages, le gouvernement est incité à suivre de près l'évolution de la situation de la population et, en cas de nécessité, à prendre au plus vite des mesures supplémentaires pour lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales.

Le Programme susvisé énumère une panoplie de mesures qui ont été mises en œuvre ou qui sont projetées par le gouvernement, comme par exemple des mesures pour l'inclusion dans l'emploi ou l'augmentation de l'allocation de vie chère.

Si toutes ces mesures sont louables, la Chambre relève que le moyen le plus important et efficace pour lutter contre la diminution du pouvoir d'achat est une réforme fiscale, et notamment l'indexation des barèmes de l'impôt, qui est attendue depuis longtemps. La perte du pouvoir d'achat que subissent les ménages au Luxembourg depuis 2009, année de la dernière adaptation au coût de la vie des barèmes (l'adaptation tarifaire prévue par la réforme fiscale 2017 mise à part), est considérable. Or, une telle réforme n'est malheureusement pas la priorité du pouvoir politique.

À côté de l'inaction dans le domaine fiscal, les décideurs politiques ont pris maintes mesures contre-productives au cours des dernières années, au détriment du pouvoir d'achat des consommateurs et ayant même accéléré la hausse des inégalités sociales.

Il en est ainsi par exemple dans le domaine du logement, où certaines initiatives et mesures récentes vont nécessairement mener à une aggravation de la situation déjà désastreuse. Les mesures en question sont notamment la fixation de limites en matière d'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg, l'obligation pour les copropriétés des immeubles bâtis de mettre en place un fonds de travaux et le relèvement du taux normal de TVA de 15 à 17% depuis le 1^{er} janvier 2015, qui a engendré une réduction de près de 60.000 euros du plafond au-delà duquel le taux normal est appliqué aux prix de vente des logements. La Chambre renvoie à ce sujet à son avis n° A-3600 du 8 novembre 2021 sur le projet de loi n° 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022, avis dans lequel elle a exposé dans tous les détails les problèmes découlant de ces mesures.

Une autre mesure ayant un impact négatif sur le pouvoir d'achat des consommateurs (surtout des ménages disposant d'un revenu modeste) est la taxe carbone qui a été introduite au 1^{er} janvier 2021, qui a été augmentée de 20 euros à 25 euros par tonne de CO₂ (ce qui correspond à 1,2 cent d'euro par litre de gazole) pour 2022 et qui le sera encore une fois à 30 euros par tonne de CO₂ pour 2023. Ladite taxe entraînera à partir de 2023 une augmentation de 7,4 cents par litre de gazole⁷⁷.

Cette mesure ne sert qu'à remplir les caisses de l'État et nullement à lutter contre le réchauffement climatique. Par contre, la taxe est neutralisée dans le calcul de l'indice des prix servant de base à l'indexation des salaires et elle a un impact conséquent sur le pouvoir d'achat des consommateurs.

S'y ajoute entre autres la hausse de la TVA de 15 à 17% en 2015 et l'augmentation des accises de 2 cents d'euro en mai 2019, mesures qui contribuent encore à la forte hausse actuelle des prix des carburants, entraînant une aggravation de la situation des ménages qui se trouvent déjà dans une situation de précarité financière et énergétique. La Chambre rappelle que, pour compenser la hausse considérable des coûts énergétiques, le gouvernement pourrait parfaitement diminuer encore les accises, et notamment la partie autonome de celles-ci, soit de façon générale, soit à partir d'un certain seuil des prix des carburants. En effet, rien n'empêche le gouvernement de procéder de la sorte, alors surtout que les taux luxembourgeois (essence sans plomb: 527,15 euros par 1.000 litres; gazole: 416,54 euros par 1.000 litres; gaz naturel combustible: 6,08 euros par gigajoule⁷⁸) continuent d'augmenter et qu'ils sont largement supérieurs aux taux minima de taxation déterminés par la directive modifiée 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (essence sans plomb: 359 euros par 1.000 litres; gazole: 330 euros par 1.000 litres; gaz naturel combustible: 0,30 euro par gigajoule⁷⁹).

Un effet éventuellement positif sur les prix des carburants en raison de la réduction temporaire de 1% du taux de la TVA du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023 – mesure qui a été retenue dans l'accord tripartite du 28 septembre 2022 – est incertain.

Ensuite, certaines mesures de soutien aux ménages décidées récemment ont été mises en œuvre de façon incomplète par le gouvernement, telle l'indexation des prestations sociales et familiales. En effet, la réindexation des allocations familiales avec effet au 1^{er} octobre 2021 n'a pas compensé les pertes de pouvoir d'achat subies par les ménages depuis 2006 (désindexation), sinon du moins depuis 2014 (accord bipartite conclu entre le gouvernement et les organisations syndicales).

77 STATEC, Évaluation de l'impact de la taxe CO₂, 23 novembre 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/conjoncture/2020/11/20201123/index.html>

78 <https://douanes.public.lu/fr/accises/taux-droits-accise.html>

79 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0096-20180915>

Le dédain pour le moral de la population

Il est évident que, à côté du revenu et du pouvoir d'achat, d'autres critères importants ont également un impact sur la situation de la population et l'évaluation des inégalités sociales, à savoir entre autres la santé physique et mentale de la population, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la protection des droits fondamentaux, les liens sociaux, la sécurité physique/urbaine et la tranquillité publique.

À la lecture du Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2022, on doit constater que celui-ci, tout comme le Programme de l'année dernière, ne mentionne de nouveau pas du tout la sécurité des citoyens ou encore la santé mentale de la population par exemple parmi les actions à mettre en œuvre par le gouvernement. Il se focalise sur la décarbonisation de l'économie, qui s'étend comme un fil rouge dans le Programme. Or, le fait de placer ce thème en premier rang, en négligeant de prendre des mesures dans d'autres domaines qui sont toutefois essentiels pour le bon fonctionnement de la société dans son ensemble, est dangereux.

Pour ce qui est de la sécurité physique et de la tranquillité publique, une hausse conséquente de la criminalité et de la délinquance a encore une fois pu être observée au Luxembourg pendant la dernière année par rapport à l'année précédente⁸⁰, cela malgré un taux policier d'élucidation qui a augmenté.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve dans ce contexte la poursuite de la campagne de recrutement massif « *en vue de renforcer et d'assurer la sécurité au Grand-Duché de Luxembourg* » mentionnée par le projet de budget sous avis (page 84*).

Il appartient non seulement aux décideurs politiques de soutenir l'économie, mais également de veiller à maintenir le bien-être et la sécurité des citoyens.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever l'essor récent de politiques d'accusation face à la population, apparemment destinées à mettre celle-ci mal à l'aise ou à leur donner mauvaise conscience. Cela vaut particulièrement en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le réchauffement climatique. Ainsi, dans le cadre des mesures de réduction de 15% de la consommation d'énergie décidées au niveau européen par exemple, le gouvernement ne cesse de souligner que, à côté des institutions publiques, les ménages seraient également incités à réduire leur consommation d'énergie. En ce faisant, les ménages sont donc indirectement culpabilisés de gaspiller l'énergie, ce qui n'est toutefois pas le cas, bien au contraire. La Chambre doute qu'il y ait un seul ménage qui puisse se permettre de gaspiller de l'énergie face aux prix actuels de celle-ci. Par contre, le gaspillage au détriment de l'environnement existe bel et bien dans certains secteurs du commerce. L'exemple le plus frappant est sans doute le fait de faire voler des avions à vide par les compagnies aériennes pour permettre à celles-ci de conserver leurs droits de décollage et d'atterrissage.

En réaction aux mesures de réduction de la consommation d'énergie proposées par le gouvernement, certains députés de l'opposition parlementaire ont même demandé que les ménages devraient être contraints de réduire leur consommation d'énergie, voire être sanctionnés en cas de non-respect d'un certain seuil de consommation à définir. La Chambre ne saurait accepter une telle position. Elle comprend que les députés concernés prennent donc sciemment en compte que des ménages risquent de souffrir du froid en hiver, ce qui est pour le moins choquant.

L'émergence des politiques d'accusation, ensemble avec le fait que les citoyens sont de moins en moins impliqués dans les processus de réflexion et de décision sur les questions d'avenir, notamment au niveau européen, joue sur le moral de la population et risque de générer des conflits sociaux et de créer de plus en plus de réticences face aux décideurs politiques (voir aussi les développements ci-avant sub IV. 1. « *b) Le détachement politique de la population* »).

Tout en étant consciente que les décideurs politiques ne peuvent pas en toutes circonstances pourvoir à tous les besoins de la population, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'ils doivent dans tous les cas soutenir de façon proactive les citoyens afin d'éviter de provoquer des conflits et de renforcer les inégalités sociales. La situation actuelle est déjà néfaste pour de nombreux ménages et il faudra impérativement éviter qu'elle s'aggrave davantage.

⁸⁰ Ministère de la Sécurité intérieure et Police grand-ducale, Chiffres de la délinquance en 2021, 7 avril 2022, <https://police.public.lu/fr/votre-police/chiffres-delinquance.html>

**b) Des mesures pour contrarier les inégalités
et maintenir le pouvoir d'achat**

Pour faire face aux dernières crises qui ont impacté le Luxembourg (notamment la crise financière de 2007-2008), les gouvernements successifs – peu importe la constellation politique – avaient décidé des mesures d'austérité, s'inscrivant dans le cadre d'une politique de démantèlement social et portant atteinte à un nombre croissant de la population, surtout aux ménages à revenu modeste.

La Chambre met en garde contre de nouvelles politiques d'austérité pour faire face à la crise actuelle. Les conséquences de l'environnement économique actuel et de la crise afférente issus d'erreurs et de jeux de pouvoir politique poursuivis depuis des décennies vont sans doute encore une fois aller aux dépens des seuls contribuables personnes physiques. Les décideurs politiques et les ploutocrates qui sont à l'origine de la crise vont de nouveau échapper à toute responsabilité. S'y ajoute que les risques d'une nouvelle crise financière réapparaissent à l'horizon en raison de la sous-estimation par le secteur bancaire et financier – entre autres par les banques centrales qui ont maintenu bien trop longtemps la politique des taux d'intérêt négatifs – des dangers potentiels pour l'économie mondiale.

On finira par passer d'une crise (économique) à une autre. Pour pouvoir faire face à une telle situation, aggravant les risques de pauvreté et de creusement des inégalités sociales au sein de la population, le Luxembourg doit disposer d'une économie résiliente (voir à ce sujet aussi l'avis du 6 octobre 2022 du Conseil économique et social sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2022). Il est donc nécessaire de prendre, dans la mesure du possible en amont déjà, des dispositions de soutien de l'économie et de la population dans son ensemble, ceci en ayant recours au mécanisme du dialogue social.

Abstraction faite de mesures spécifiques destinées à soutenir un secteur particulier de l'économie ou une partie de la population, il est grand temps de lancer enfin une réforme fondamentale du système fiscal au Luxembourg. Au risque de se répéter, la Chambre estime qu'il s'agit de l'ultime remède pour lutter contre les inégalités sociales. En effet, le système fiscal actuel supporte activement et stimule même le creusement des inégalités de revenu, cela surtout du fait que les barèmes de l'impôt n'ont plus été adaptés au coût de la vie depuis 2009 (l'adaptation tarifaire prévue par la réforme fiscale 2017 mise à part). Il est grand temps de délester enfin les contribuables de la charge fiscale injuste pesant sur eux et de rétablir leur pouvoir d'achat.

Pour rappel: en 2002, la charge fiscale globale (impôts directs) au Luxembourg était répartie de façon à peu près égale entre les personnes physiques (51%) et les personnes morales (49%). Depuis lors, l'écart entre ces deux taux n'a cependant pas cessé de croître. Ainsi, en 2016, les taux étaient de 72% pour les personnes physiques et de 28% pour les personnes morales. S'y ajoute que les revenus du travail sont plus fortement imposés que les revenus du capital.

La Chambre rappelle que les modifications qui devraient être effectuées au plus vite pour alléger la charge fiscale des personnes physiques sont entre autres les suivantes:

- Adaptation du barème de l'impôt à l'évolution du coût de la vie: il y a impérativement lieu de réactiver le mécanisme qui était prévu à l'ancien article 125 LIR (abrogé depuis l'année d'imposition 2013), permettant d'adapter le barème de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie cumulé depuis 2009, année de la dernière adaptation (hormis l'adaptation tarifaire prévue par la réforme fiscale 2017). Cette façon de faire aurait d'ailleurs l'avantage de ne plus devoir « trouver » d'un coup 600 millions d'euros (voir les observations formulées ci-avant sub IV. 1. « d) Pour une réorientation de la politique budgétaire au niveau national ») et permettrait d'avoir une sécurité de planification financière, tant pour l'État que pour les contribuables.
- Amenuisement du fameux « *Mittelstandsbockel* » en décalant la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures, soit par l'ajout de tranches de revenu supplémentaires, soit en procédant par exemple à un réagencement des tranches tarifaires par un élargissement des tranches de revenu: par exemple de quelque 2.000 euros à au moins 5.000 euros. Ceci permettrait d'allonger la structure tarifaire de manière considérable et ferait éviter aux personnes de la classe moyenne une imposition au maximum (ou presque) de leur revenu des revenus supplémentaires. Ainsi, un tel élargissement de 3.000 euros pour chacune des 19 premières tranches ne ferait atteindre le taux de 39% qu'à un seuil de revenu de +/- 105.000 euros au lieu des 45.897 euros actuels! Dans la suite de l'aplatissement structurel proposé, la tranche des 39% ne commencerait qu'au niveau de revenu de 105.000 euros et se terminerait à 150.000 euros, celle des 40% couvrirait les revenus de 150.000 à 200.000 euros, pour une imposition à 42% de la tranche dépassant 200.000 euros.

- Allègement de la charge fiscale des contribuables de la classe d'impôt 1a, en abolissant dès à présent purement et simplement cette classe d'impôt et en appliquant d'office la classe d'impôt 2 aux personnes concernées.

En matière fiscale, l'Union européenne a d'ailleurs trouvé un accord en septembre 2022 pour permettre aux États membres d'introduire des mesures fiscales temporaires visant à redistribuer les recettes excédentaires du secteur de l'énergie aux consommateurs, afin d'aider ces derniers face à la hausse fulgurante des prix de l'énergie⁸¹. La Chambre note que la plupart des États membres, y compris le Luxembourg, n'ont toutefois pas encore adopté de telles mesures.

Le Luxembourg connaît par ailleurs un mécanisme important destiné à compenser la perte de pouvoir d'achat des ménages par rapport à l'inflation, à savoir le mécanisme d'indexation des salaires, qui a été introduit en 1921, d'abord pour le personnel de l'État et des chemins de fer, et par la suite, en 1975, de façon générale pour tous les travailleurs.

La Chambre relève que ce mécanisme doit impérativement être maintenu et elle se montre réticente devant toute manipulation quelconque de celui-ci. L'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 prévoit d'ailleurs que « *le système actuel d'indexation automatique des traitements, salaires, pensions, rentes et autres indemnités et montants généralement adaptés, sera maintenu* ». À noter que le déclenchement d'une tranche indiciaire est bénéfique pour les finances publiques, puisqu'une telle génère en effet une recette de 20 à 25 millions d'euros par mois pour l'État⁸².

Le mécanisme en question est régulièrement contesté, surtout par le patronat. Dans ce contexte, la Chambre signale que l'adaptation automatique des salaires à l'inflation n'existe pas seulement au Luxembourg, mais aussi en Belgique par exemple. En outre, dans de nombreux autres pays où l'indexation des salaires n'est pas légalement prévue, un système d'adaptation automatique est alors souvent déterminé par des conventions collectives de travail (comme en Espagne par exemple).

À noter qu'un mécanisme d'adaptation automatique et annuelle des salaires à l'inflation existe aussi pour le personnel et les élus politiques des institutions de l'Union européenne. Le 19 juillet 2022, la Commission européenne a annoncé que, du fait de l'application de ce mécanisme, les salaires des dites personnes devraient augmenter de 8,5% jusqu'à la fin de l'année courante. Au Luxembourg, le déclenchement d'une tranche indiciaire entraîne une augmentation de 2,5% des salaires et traitements, hausse qui est donc modeste par rapport à celle prévue pour le personnel des institutions européennes et les députés européens. Soit dit en passant que ces personnes disposent par ailleurs d'un régime de rémunération déjà très avantageux (exonération d'impôts sur le revenu national, primes de dépaysement non imposables, etc.). Face aux effets néfastes de la crise actuelle sur la situation des travailleurs à faible revenu dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne, la hausse annoncée de 8,5% de la rémunération du personnel et des élus politiques européens – qui ne fait que compenser la perte de pouvoir d'achat – a partant donné lieu à maintes critiques de la part des États membres.

Ensuite, la Chambre fait encore remarquer qu'elle s'oppose à l'introduction de mesures contre-productives ayant pour seul effet de remplir les caisses de l'État au détriment des ménages à faible revenu. Il en est ainsi par exemple de la taxe carbone. Dans son rapport final publié le 15 septembre 2022, le Bureau du citoyen pour le climat a estimé que « *la taxe CO₂ actuelle de 25€ par tonne d'équivalent CO₂ émis est bien trop faible pour être efficace* » et il a demandé « *une augmentation significative et progressive de la taxe à au moins 200€/tCO₂eq* ».

La Chambre se demande en quoi une telle taxe est bénéfique pour l'environnement ou le climat. Cette taxe est seulement « *efficace* » dans le sens qu'elle sanctionne de manière efficiente les personnes à revenu modeste qui n'ont pas d'autre choix que de recourir à leur voiture personnelle à moteur thermique pour se déplacer. Qu'est-ce qui est plus durable: une petite voiture à essence qui a été achetée il y a dix années, qui ne consomme que très peu d'essence et qui est entretenue et fonctionne toujours,

81 Commission européenne, Prix de l'énergie: La Commission propose une intervention d'urgence sur le marché pour réduire les factures des Européens, 14 septembre 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_5489,

Voir aussi: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, REPowerEU: Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable, annexe 2, référence « *COM(2022) 108 final* », 8 mars 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A52022DC0108>

82 Réponse du Ministère des Finances à la question parlementaire n° 6220 concernant l'impact financier sur les finances publiques du déclenchement d'une tranche indiciaire

ou une nouvelle voiture électrique où il faut remplacer la batterie (qui coûte une fortune) au moins tous les deux ans parce que la capacité de celle-ci tombe au-dessous de 70%?

Le projet de loi sous avis mentionne par ailleurs une autre mesure qui affectera les ménages à faible revenu. Ainsi, il est précisé à l'exposé des motifs (page 43*) que « *la refonte partielle en matière de la législation nationale au niveau de l'immatriculation des véhicules propose d'introduire un nouveau système de réservation des numéros d'immatriculation personnalisés* », engendrant « *un accroissement des coûts pour la réservation des plaques personnalisées qui apportera vraisemblablement des recettes supplémentaires pour l'État* ».

Même si l'on peut considérer que la détention d'une plaque personnalisée n'est certainement pas une nécessité, le gouvernement crée ainsi implicitement une (nouvelle) situation d'exclusion pour les personnes à revenu modeste.

Étant donné que la raison de l'augmentation des coûts susmentionnée n'est évoquée nulle part, la Chambre comprend qu'il s'agit donc d'une mesure qui est seulement destinée à remplir la cagnotte de l'État.

Dans ses perspectives de l'économie mondiale publiées en juillet 2022⁸³, le FMI s'est prononcé pour une augmentation des impôts ou une baisse des dépenses publiques au détriment des populations:

« Alors que la hausse des prix continue d'amputer considérablement les niveaux de vie dans le monde entier, il faudrait en priorité que les décideurs modèrent l'inflation. Un durcissement de la politique monétaire aura inévitablement des coûts économiques réels, mais tout retard ne fera que les exacerber. Un soutien budgétaire ciblé peut contribuer à amortir leurs effets sur les couches les plus vulnérables de la population, mais devant des budgets publics déjà obérés par la pandémie et la nécessité d'adopter une politique macroéconomique globalement désinflationniste, il faudra compenser ces mesures par une hausse des impôts ou une baisse des dépenses publiques. »

L'OCDE s'est prononcée dans le même sens, en recommandant une « *hausse des prélèvements fiscaux* » au sein des États européens. Pour le Luxembourg, l'OCDE recommande par ailleurs de mettre en œuvre une « *réforme des retraites* »⁸⁴.

Concernant ce dernier point, le Conseil de l'Union européenne a adopté la même position⁸⁵, en recommandant au Luxembourg de s'attacher « *à améliorer la viabilité à long terme du système des retraites, notamment en limitant les possibilités de départ à la retraite anticipée et en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés* ».

La Chambre ne saurait marquer son accord avec des mesures remettant en cause le régime des retraites au détriment de la population, favorisant les inégalités sociales et/ou portant atteinte au pouvoir d'achat des ménages et surtout des personnes à faible revenu. Elle renvoie dans ce contexte au dialogue social. De plus, elle rappelle qu'elle se prononce contre une réduction des dépenses publiques au détriment de l'économie, du développement du pays et de la population (voir les observations formulées ci-avant sub III. 2. « *f) Les investissements dans l'économie et les infrastructures publiques* »).

*

83 FMI, Perspectives de l'économie mondiale, juillet 2022, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>

84 OCDE, Perspectives économiques, Volume 2022 numéro 1 (chapitre « *Impératifs de l'action publique* » et rubrique « *Luxembourg* »), juin 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ede49c4e-fr/1/3/2/32/index.html?itemId=/content/publication/ede49c4e-fr&_csp_=74fa4969d4f26bac53d2af7d2843bda0&itemIGO=oecd&itemContentType=book#indicator-d1e6482

85 Recommandation du Conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2022, 23 mai 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52022DC0618>

V. SYNTHÈSE

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2023 doit être adopté dans un contexte difficile, marqué par la guerre en Ukraine dont l'issue est imprévisible, une crise énergétique et le phénomène de l'inflation au niveau international.

Malgré ce contexte incertain, la situation des finances publiques est moins grave que l'on aurait pu craindre (notamment à la fin du premier semestre 2022), de sorte que les défis à relever se présentent dans des circonstances favorables à l'heure actuelle. La prudence est néanmoins de mise, puisqu'une dégradation de la situation est possible dans les prochains mois.

En dépit du contexte économique difficile dans le monde entier, le Luxembourg a pu affirmer sa bonne réputation économique au niveau international et sa résilience face à la situation de crise.

Des investissements publics importants

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2023 prévoit des investissements publics à hauteur de 3,8 milliards d'euros, ce qui correspond à 4,6% du PIB. Presque la moitié des dépenses projetées (soit 47%) est dédiée aux prestations sociales, subsides et subventions dans les domaines social et familial.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le gouvernement entende maintenir un niveau élevé d'investissements publics afin de moderniser l'économie nationale et les infrastructures du pays dans l'intérêt de ses habitants. Le gouvernement est bien avisé de suivre une politique budgétaire durable, à long terme, en faveur du pays et de la population.

La Chambre approuve particulièrement aussi les investissements dans la fonction publique et dans l'intérêt des agents publics. En effet, le Luxembourg a besoin d'un État solide et d'un appareil étatique muni d'une fonction publique qualifiée et engagée dans l'intérêt général.

Dans le domaine du logement, la Chambre soutient toutes les mesures en faveur de l'accès à un logement décent par les personnes à faible revenu, en rappelant cependant que, face à la situation désastreuse sur le marché national du logement, il ne suffit pas de concentrer les efforts sur la construction de logements publics à coût abordable.

Un État fort est un État qui investit, et un tel État doit disposer des moyens nécessaires pour pouvoir investir. Emprunter en contractant des dettes constitue un tel moyen. Le montant de la dette publique du Luxembourg continue à augmenter, le ratio d'endettement ayant atteint 24,6% du PIB au moment du dépôt à la Chambre des députés du projet de loi budgétaire (alors qu'il était de 21,55% du PIB début octobre 2021).

Le ratio d'endettement du Luxembourg reste cependant toujours faible par rapport à celui de la majorité des autres pays européens et il est largement au-dessous du seuil de 30% du PIB prévu par l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 et même très largement au-dessous de la limite de 60% du PIB fixée par les règles européennes.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, même si le taux d'endettement du Luxembourg reste faible par rapport à celui de la plupart des autres pays européens, il faudra rester vigilant en matière d'endettement public. Il faudra en effet éviter de créer une calamité dans le domaine des finances publiques, affectant la population dans son ensemble et qui serait léguée aux générations futures.

Cela dit, la Chambre relève, comme elle l'a toujours fait dans le passé, qu'une hausse momentanée de la dette publique peut parfaitement être justifiée, cela notamment pour permettre à l'État de sortir d'une situation de crise. À cet effet, l'engagement de dépenses importantes et un endettement éventuel qui en résulte peuvent être nécessaires dans l'intérêt du pays et de la population.

En effet, quiconque estime que, en raison de la situation de crise actuelle, l'État devrait enfin faire des économies au lieu d'investir encore dans le développement du pays – entre autres au profit des générations futures – est prêt à accepter les conséquences néfastes qu'une telle façon de faire aurait pour l'avenir du Luxembourg. Investir, au bon endroit, dans l'avenir du pays ne constitue pas une dilapidation de fonds publics, au contraire.

Des investissements insuffisants face aux difficultés financières des ménages

Au vu de la résilience du Luxembourg face aux crises actuelles et des mesures de soutien aux ménages décidées au cours des derniers mois, l'on pourrait s'attendre à devoir constater un freinage, voire une diminution de l'aggravation des conditions sociales au sein de la population. En réalité, le niveau de vie et les conditions sociales sont toutefois en déclin au Luxembourg, ceci malgré la progression du revenu des ménages.

Une charge financière importante dans le budget des ménages constitue le remboursement de dettes. L'augmentation des taux d'intérêt, notamment des taux variables des crédits immobiliers, va avoir des conséquences néfastes pour les ménages, surtout pour ceux à faible revenu.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre des mesures contreproductives ayant un impact négatif sur le pouvoir d'achat des consommateurs à faible revenu, comme la taxe carbone par exemple.

Dans ce contexte, la Chambre se prononce pour le maintien du mécanisme important de l'indexation automatique des salaires, qui est destiné à compenser la perte de pouvoir d'achat des ménages par rapport à l'inflation. Elle s'oppose à toute manipulation quelconque de celui-ci.

Le projet de budget pour l'exercice 2023 prévoit plusieurs dispositions fiscales qui sont a priori louables. Il en est ainsi notamment de l'adaptation à la hausse du crédit d'impôt monoparental, mesure qui a pour effet d'alléger la charge fiscale des familles monoparentales.

La Chambre regrette toutefois que le gouvernement n'aille pas plus loin en introduisant d'ores et déjà des mesures plus fondamentales pour alléger la charge fiscale des personnes physiques, qui subissent de plein fouet les conséquences des crises que connaît actuellement le pays: crise énergétique, hausse des inégalités sociales et du risque de pauvreté, diminution du pouvoir d'achat, etc. À noter que les problèmes en découlant ne concernent plus seulement les plus démunis de la société, qui doivent évidemment être aidés en premier, mais qu'ils affectent aussi davantage les ménages de la classe moyenne (« *Mittelstand* »). Or, toutes les mesures certes louables projetées par le gouvernement ne touchent souvent pas, voire pas du tout, ces ménages concernés, dont une partie grandissante connaît également des difficultés financières.

Afin de remédier à cette situation, il est grand temps de lancer enfin une réforme fondamentale du système fiscal au Luxembourg, qui, de l'avis de la Chambre, est l'ultime remède pour lutter contre les inégalités sociales. En effet, le système fiscal actuel supporte activement et stimule même le creusement des inégalités de revenu, cela surtout du fait que les barèmes de l'impôt n'ont plus été adaptés au coût de la vie depuis 2009 (l'adaptation tarifaire prévue dans le cadre de la réforme fiscale 2017 mise à part). Il est urgent de délester enfin les contribuables de la charge fiscale injuste pesant sur eux et de rétablir leur pouvoir d'achat.

L'argument principal contre un lancement de la réforme qui est constamment avancé par les décideurs politiques est la situation déficitaire des finances publiques, qui ne permettrait pas de financer à l'heure actuelle une telle refonte substantielle.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'accord qu'une crise n'est certainement pas la situation de départ parfaite pour procéder à une telle réforme, elle fait remarquer que, au vu du développement plutôt favorable des finances publiques, rien n'empêche de procéder par étapes et d'effectuer dès à présent une adaptation des barèmes de l'impôt au coût de la vie, du moins pour partie. Le gouvernement ne recule d'ailleurs pas non plus devant des investissements très conséquents à hauteur de centaines de millions d'euros dans d'autres domaines (en matière de défense notamment).

En attendant une réforme fiscale fondamentale, les modifications du système fiscal qui devraient être effectuées au plus vite pour alléger la charge fiscale des personnes physiques sont les suivantes:

- adaptation des barèmes de l'impôt à l'évolution du coût de la vie;
- amenuisement du fameux « *Mittelstandsbockel* » en décalant la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures;
- allègement de la charge fiscale des contribuables de la classe d'impôt 1a, en abolissant purement et simplement cette classe d'impôt et en appliquant d'office la classe d'impôt 2 aux personnes concernées.

Pour une plus grande indépendance en matière énergétique et alimentaire

Les crises récentes ont révélé la vulnérabilité des économies dans le monde entier, vulnérabilité qui provient du phénomène de la mondialisation, c'est-à-dire de l'ouverture des économies nationales sur le marché mondial, menant à une interdépendance croissante des pays.

Afin d'échapper à des crises résultant de conflits internationaux, il faudra éviter, dans la mesure du possible, les externalisations de sites de production à l'étranger et promouvoir l'autoproduction, au sein de l'Union européenne notamment. S'y ajoute qu'une telle façon de faire aurait des effets bénéfiques sur le climat et l'environnement.

Au niveau national, cet exercice semble être bien plus compliqué. En effet, en raison de sa taille réduite et de sa situation cosmopolite – ce qui est a priori un élément positif – le Luxembourg est largement dépendant de l'étranger et de fournisseurs extérieurs. Cette situation rend le pays vulnérable, notamment dans certains secteurs d'activité importants. La dépendance du Luxembourg face à d'autres pays se manifeste particulièrement dans le secteur de l'énergie. Ainsi, plus de 75% de l'électricité consommée au niveau national en 2020 provenait de l'étranger par exemple. Concernant la consommation de gaz, le Luxembourg dépend même entièrement de l'étranger.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que l'installation d'équipements de chauffage au gaz dans une grande partie des logements nouvellement construits et l'extension du réseau de gaz naturel pendant les dernières années étaient évidemment contreproductives et non pas en phase avec la promotion des énergies renouvelables.

Cela dit, la Chambre approuve en général les mesures en vue de diminuer la dépendance énergétique du Luxembourg, mesures qui auraient dû être prises depuis longtemps déjà, surtout afin d'anticiper des situations de crise énergétique. Elle estime cependant que le gouvernement devrait soutenir encore beaucoup plus (par des aides financières et/ou des abattements fiscaux conséquents) les ménages souhaitant acquérir des installations de production d'énergie renouvelable, la réduction du taux de TVA de 17 à 3% pour les installations photovoltaïques, qui est prévue par le projet de loi budgétaire, n'étant pas suffisante pour encourager les ménages à investir dans une telle installation en raison des coûts très élevés y relatifs.

À côté de la crise énergétique, le monde connaît aussi actuellement une crise des prix alimentaires. Tout comme dans le domaine de l'énergie, il est aussi important de diminuer dans la mesure du possible la dépendance de l'étranger (des pays tiers à l'Union européenne surtout) en matière alimentaire.

Pour une politique en faveur de la population

Pendant un certain nombre d'années déjà, il semble que la politique, surtout européenne, soit de moins en moins orientée vers les besoins des citoyens, qui estiment en effet ne pas être entendus. Cette situation est pour le moins inquiétante et peut avoir des conséquences néfastes, comme l'émergence accrue de réticences face aux décideurs politiques et de mouvements populistes, un tel ayant conduit au Brexit par exemple.

Ce problème est renforcé par d'autres phénomènes aggravant le mépris pour les décideurs politiques, à savoir la surrégulation et le renforcement subséquent de la surveillance générale des citoyens au détriment des libertés et droits fondamentaux. Un exemple récent dans ce sens est la proposition de la Commission européenne qui a été divulguée en mai 2022 et qui prévoit un contrôle général et automatisé de tous les messages électroniques et communications numériques quelconques envoyés à travers des outils de télécommunication. Cette évolution constitue un paradoxe, puisque l'Union européenne est en effet censée jouer un rôle de précurseur en matière de protection des libertés et droits fondamentaux.

Un tel phénomène peut être observé non seulement aux niveaux européen et international, mais malheureusement aussi au niveau national. Comme exemple, on peut mentionner la disposition de dénonciation initialement prévue par le projet de loi n° 7738 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, la violation des articles 14 et 32, paragraphe (4), de la Constitution par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, ou encore le non-respect de la promesse du gouvernement d'organiser un référendum sur le texte de révision de la Constitution.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette fortement cette évolution des choses au niveau du pouvoir politique. Elle plaide avec insistance pour une politique consolidée en faveur de la population, pour un rapprochement entre les décideurs politiques et la population ainsi que pour le maintien, voire un renforcement du dialogue social et de la solidarité entre partenaires sociaux, ceci à tout moment.

Dans ce contexte, la Chambre condamne par ailleurs avec véhémence les atteintes portées récemment à la liberté syndicale dans la fonction publique.

*

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2023 a été présenté par le gouvernement comme « *un budget de crise en temps de crises* », « *réaliste, solidaire et responsable* » et ayant, entre autres, « *pour objectif de renforcer la cohésion sociale et le pouvoir d'achat des ménages* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics note que les mesures en vue du renforcement de la cohésion sociale et du pouvoir d'achat des ménages ainsi que de l'accès au logement prévues par le projet de budget sont cependant insuffisantes, voire inexistantes. L'aggravation des conditions sociales et financières au sein de la population en raison de la situation de crise actuelle nécessite des mesures plus efficaces et fondamentales, surtout dans le domaine fiscal. La Chambre estime que le gouvernement pourrait aller plus loin pour remédier à la hausse des inégalités sociales et de la pauvreté. Au vu des circonstances favorables et de la résilience des finances publiques évoquées par le gouvernement, une augmentation des dépenses publiques devrait être possible dans cet objectif, sans détériorer la situation des finances de l'État.

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 novembre 2022.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF

