

**A-3009/17-86**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | [chfep@chfep.lu](mailto:chfep@chfep.lu) | [www.chfep.lu](http://www.chfep.lu)

# A V I S

sur

**le projet de loi concernant le budget des recettes  
et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018**

et sur

**le projet de loi relatif à la programmation finan-  
cière pluriannuelle pour la période 2017-2021**

# S O M M A I R E

	Page
I. REMARQUES PRÉLIMINAIRES	1
1) Un budget sous de bons auspices	1
2) Les enfants à l'honneur	1
3) Priorités pour une croissance durable et inclusive	2
II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE	4
1) Perspectives économiques internationales	4
a) La reprise se confirme	4
b) Pour une croissance inclusive	5
2) Perspectives économiques européennes	6
a) Retour à une croissance vigoureuse	6
b) Redéfinir le Pacte de stabilité et de croissance	7
3) Perspectives économiques nationales	8
a) Tous les indicateurs au vert pour une reprise soutenue et durable	8
b) Inflation	9
c) Finances publiques	9
III. PROJET DE LOI RELATIF À LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE POUR LA PÉRIODE 2017-2021	10
1) Objectif des lois de programmation financière pluriannuelle	10
2) État des lieux des économies budgétaires depuis 2015	11
3) Un excédent des administrations publiques au-delà des attentes	12
4) Trajectoire d'ajustement des finances publiques	13
5) Trajectoire d'ajustement de l'administration centrale	15
a) Recettes de l'administration centrale	16
b) Dépenses de l'administration centrale	17
6) Trajectoire d'ajustement des administrations de sécurité sociale	19
7) Évolution de la dette publique	20
8) Soutenabilité à long terme des finances publiques	22

IV.	PROJET DE LOI CONCERNANT LE BUDGET DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2018	24
1)	Perspectives économiques et orientations budgétaires	24
a)	Prévisions macroéconomiques 2017-2018	24
b)	Projet de budget 2018	25
2)	Fonction publique: faire mieux avec moins	27
a)	Des renforcements d'effectifs en trompe-l'œil	27
b)	Période de stage: travailler plus pour gagner moins	30
3)	Un simulacre d'" <i>équité fiscale</i> "	32
a)	Imposition individuelle: complication administrative et opacité	32
b)	Régime des " <i>stock-options</i> "	34
c)	Imposition des veufs/veuves et des ménages monoparentaux	35
d)	Abattement pour mobilité durable	37
e)	Droits de succession	38
f)	Adaptation des barèmes de l'impôt à l'évolution du coût de la vie	39
V.	CONCLUSION	40

Par dépêche du 11 octobre 2017, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de lois spécifiés à l'intitulé.

Vu les délais restreints dont elle dispose pour prendre position, la Chambre limite l'examen des projets de lois précités aux grandes lignes du budget de l'État proposé pour l'exercice 2018.

## **I. REMARQUES PRÉLIMINAIRES**

### **1) Un budget sous de bons auspices**

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2018 a été annoncé sous le signe de la qualité de vie, de la compétitivité et de la continuité dans un contexte économique particulièrement favorable.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient, en préambule, à souligner certains accents positifs du projet de budget présenté pour l'exercice 2018. En effet, après huit longues années de restrictions budgétaires, le gouvernement semble confirmer sa volonté de mettre à profit la marge de manœuvre budgétaire dont il dispose pour investir massivement dans les infrastructures du pays ainsi que dans l'éducation des futurs citoyens.

### **2) Les enfants à l'honneur**

Le gouvernement annonce en effet différentes mesures phares (dont certaines sont déjà en vigueur) en faveur de l'éducation des enfants et de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée, à savoir:

- l'introduction d'un programme d'encadrement plurilingue ainsi que d'un encadrement gratuit de vingt heures par semaine dans les crèches pour tous les enfants de moins de 4 ans (mesure applicable depuis octobre 2017 suite à l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2017 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse);
- l'introduction de la gratuité des livres scolaires dans l'enseignement secondaire à partir de la rentrée 2018-2019;
- la mise à disposition de tablettes numériques pour 6.000 lycéens;
- la réforme du congé parental, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2016;
- la création de plus de 500 nouveaux postes dans les domaines de l'enseignement et de l'encadrement des enfants.

En dehors des mesures déjà en vigueur énoncées dans le cadre du projet de budget pour l'exercice 2018, énoncé qui constitue davantage un rappel du programme gouvernemental que l'apport de véritables innovations, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à approuver plus particulièrement l'intention du gouvernement d'introduire la gratuité des livres scolaires au lycée tout en favorisant l'utilisation de manuels d'occasion. Elle estime par ailleurs que de sérieux efforts pourraient également être faits au niveau de l'enseignement fondamental par l'introduction de mesures similaires visant à favoriser la réutilisation des livres scolaires d'une année sur l'autre dans une approche à la fois de développement durable et de responsabilisation des élèves.

La Chambre se réjouit en outre concernant l'annonce de nouveaux recrutements dans les domaines de l'enseignement et de l'encadrement des enfants, même si elle émet de sérieux doutes quant à la traduction dans les faits des augmentations d'effectifs annoncées.

### **3) Priorités pour une croissance durable et inclusive**

Si le projet de budget de l'État pour l'exercice 2017 semblait mettre la priorité sur les investissements environnementaux et climatiques, le projet de budget pour l'exercice 2018 n'apporte pas de réelle avancée à ce niveau, mais met davantage l'accent sur la transition vers le numérique, sur le logement et sur le développement du réseau des transports publics.

Sans examiner ces objectifs dans le détail, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à marquer son soutien aux efforts de diversification des structures économiques du pays, tout en rappelant la nécessité d'accompagner les bouleversements économiques en cours par des mesures sociales concrètes d'accompagnement et de protection des citoyens et des travailleurs.

À la suite de l'étude stratégique de la "*troisième révolution industrielle*" de novembre 2016 ("*étude Rifkin*"), le gouvernement s'est en effet lancé, tête baissée, dans un processus de réflexion visant à assurer la transition du Luxembourg vers un modèle économique durable.

Or, les travaux en cours restent profondément marqués par le dogme de la croissance qui entre pourtant largement en contradiction avec les critères de développement durable, d'économie circulaire, de protection des ressources naturelles et surtout d'inclusion sociale.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient donc à souligner la nécessité de mettre en œuvre une stratégie de diversification économique inclusive visant à assurer la durabilité du pays et de ses ressources tout en veillant à permettre à tous de profiter d'une qualité de vie optimale ainsi que d'une protection sociale pérenne.

Pour que tout un chacun puisse bénéficier d'une croissance inclusive et soutenable, le gouvernement doit donc impérativement mettre la priorité sur une protection sociale de qualité et une politique de redistribution juste, mesures à mettre en œuvre par des services publics performants, dotés de ressources financières et humaines adaptées aux besoins d'une population sans cesse croissante.

## **II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE**

### **1) Perspectives économiques internationales**

#### **a) La reprise se confirme**

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2018 a été déposé à la Chambre des députés dans un contexte économique international de reprise qui suit lentement son cours. Le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont ainsi confirmé un affermissement des perspectives économiques mondiales avec une hausse du PIB mondial de 3,5% en 2017 à 3,7% en 2018. En octobre, le FMI a par ailleurs revu ses prévisions à la hausse pour 2017 en raison de l'affermissement de la croissance dans la zone euro, au Japon et au Canada.

Dans la zone euro, la croissance devrait se situer aux alentours de 2,1% en 2017 et de 2,4% en 2018, notamment grâce au maintien d'une politique monétaire accommodante et à un assouplissement fiscal modéré. L'OCDE pointe néanmoins du doigt les pressions sur la demande intérieure exercées par le niveau élevé du chômage, la faible croissance des salaires, l'importance des créances douteuses et litigieuses dans certains États membres et, surtout, les conséquences négatives du fléchissement de la demande au Royaume-Uni ainsi que les incertitudes quant à l'avenir de l'Union européenne (UE). Elle souligne par ailleurs les perspectives de hausse des exportations qui devraient être alimentées par le regain d'activité sur les marchés extérieurs à l'UE.

Aux États-Unis, l'OCDE et le FMI tablent également sur une croissance du PIB située entre 2,1% et 2,4% pour 2017 et 2018 grâce à une hausse de la consommation alimentée par le raffermissement du marché du travail et l'augmentation du patrimoine des ménages ainsi que des investissements dynamisés par la reprise des dépenses énergétiques et le regain de confiance des entreprises. L'OCDE souligne le coup de fouet à la demande intérieure que devraient provoquer les mesures d'allègement de la charge fiscale des ménages et des sociétés ainsi que la légère progression des dépenses publiques tandis que le FMI a revu ses prévisions à la baisse en octobre en raison de l'incertitude considérable qui entoure l'action gouvernementale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Source: Fonds monétaire international, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2017; <https://www.imf.org/fr/publications/weo>

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

L'analyse des perspectives économiques mondiales pousse donc de nouveau l'OCDE<sup>2</sup> et le FMI<sup>3</sup> à recommander aux pouvoirs publics d'actionner les leviers budgétaires et structurels et de poursuivre des politiques d'accompagnement monétaire et budgétaire pour soutenir la croissance et les salaires.

L'OCDE recommande ainsi notamment de mettre moins l'accent sur les mesures monétaires au profit de l'action budgétaire et structurelle pour soutenir la croissance et les salaires, exploiter la marge de manœuvre budgétaire pour asseoir une croissance inclusive et accélérer les réformes structurelles pour stimuler la productivité, les salaires et les compétences.

Le FMI souligne par ailleurs la nécessité de soutenir une croissance inclusive en réduisant les écarts de participation à la population active entre hommes et femmes et en soutenant activement les travailleurs lésés par l'évolution de la technologie et du commerce. Il met également en garde la communauté internationale contre les risques de retrait massif du multilatéralisme, "*qu'il prenne la forme d'un protectionnisme généralisé ou d'un nivellement par le bas dans la supervision financière et réglementaire*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se félicite ainsi de cet appel à une croissance inclusive visant à corriger les travers des politiques économiques qui ont prévalu jusqu'à présent et qui ont mené à un creusement des inégalités sans précédent avec une répartition tout à fait inéquitable des fruits de la reprise économique. Les inégalités de revenu atteignent en effet des niveaux records malgré le repli des taux de chômage; les ménages les plus aisés ont davantage profité de la reprise que les ménages à revenu moyen ou modeste; la persistance du chômage de longue durée et la faible croissance des salaires n'ont pas permis aux revenus modestes de se redresser et la redistribution a marqué le pas dans une majorité de pays pendant la reprise<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Source: OCDE, Perspectives économiques intermédiaires;

<http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/perspectives-economiques/>

<sup>3</sup> Source: Fonds monétaire international, Perspectives de l'économie mondiale;

<https://www.imf.org/fr/publications/weo>

<sup>4</sup> Source: OCDE, Inégalité de revenus et pauvreté;

<http://www.oecd.org/fr/social/inegalite-et-pauvrete.htm>

## 2) Perspectives économiques européennes

### a) Retour à une croissance vigoureuse

D'après les indicateurs clés sur la zone euro<sup>5</sup>, la Commission européenne a, en octobre, revu très légèrement à la baisse ses projections de croissance. Elle prévoit désormais une croissance du PIB dans la zone euro de 1,7% en 2017 et de 1,8% en 2018, croissance toujours tirée vers le haut par la demande intérieure.

Selon les projections macroéconomiques de septembre 2017 de la Banque centrale européenne (BCE), la reprise de l'activité dans la zone euro devrait se poursuivre "*à des taux bien supérieurs à son potentiel*". La BCE prévoit ainsi que la croissance continuera d'être vigoureuse au vu des niveaux élevés de confiance des consommateurs et des entreprises. La demande intérieure, soutenue par les bonnes conditions de financement et une baisse plus rapide que prévue du taux de chômage devrait poursuivre sa progression, appuyée à terme par le renforcement de l'activité économique mondiale et par l'amélioration de la demande extérieure, malgré l'appréciation récente du taux de change de l'euro.

D'après le FMI, la BCE devrait poursuivre sa politique accommodante qui sera "*plus efficace si elle est accompagnée de mesures visant à assainir les bilans, à renforcer le secteur financier, à utiliser l'espace budgétaire lorsqu'il est disponible et à accélérer les réformes structurelles*". Plus particulièrement, le FMI recommande notamment de faciliter l'intégration des réfugiés, d'accélérer la réparation des bilans bancaires, de résoudre les prêts improductifs, d'achever l'union bancaire et d'augmenter l'investissement centralisé dans les infrastructures publiques afin d'aider les pays dont la demande et l'espace budgétaire sont insuffisants ou qui doivent assainir leurs finances publiques.

Le FMI souligne ainsi à juste titre: "*Lorsqu'un assainissement budgétaire est nécessaire, il doit être entrepris de manière progressive et sans nuire à la croissance. Dans les pays disposant d'un espace budgétaire, comme l'Allemagne, la politique budgétaire doit viser à accroître les capacités de production et la demande. Cela réduira leur excédent courant, facilitera le rééquilibrage au sein de la zone euro et aura des répercussions positives sur la demande dans les autres pays.*"

---

<sup>5</sup> Key indicators for the euro area, European Commission, October 2017;  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/key\\_indicators/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/key_indicators/index_en.htm)

L'OCDE table sur une croissance, dans la zone euro, de l'ordre de 1,75% pour 2017 et 2018 et souligne les effets positifs sur la croissance de la politique monétaire accommodante et des récentes orientations modérément expansionnistes de la politique budgétaire. Elle recommande de nouveau aux pays qui disposent de marges de manœuvre leur permettant de prendre des mesures de relance budgétaire supplémentaires de "*s'en servir pour stimuler la demande globale et la croissance à long terme*". Elle propose ainsi, par exemple, de "*favoriser la mise en œuvre de politiques budgétaires expansionnistes en excluant les dépenses d'investissement public nettes du champ d'évaluation de la conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie dans ce contexte aux propositions des organisations syndicales suite à l'examen annuel de la croissance par la Commission européenne dans le cadre du semestre européen 2017.

#### **b) Redéfinir le Pacte de stabilité et de croissance**

La Commission européenne semble montrer quelques signes de relative ouverture doctrinale depuis 2016 en reconnaissant en partie certaines limites au cadre budgétaire européen et en soulignant la nécessité de soutenir la demande intérieure. Néanmoins, la Commission a poursuivi son examen annuel de la croissance au regard des règles budgétaires existantes, qui sont précisément la cause du retard pris par la zone euro pour relancer sa croissance.

Le carcan budgétaire européen prévoit en effet des "*objectifs à moyen terme*" (OMT) strictement budgétaires, encadrés par un Pacte de stabilité et de croissance renforcé qui ne mesure que les progrès en matière de réduction des déficits publics sans tenir compte des critères essentiels au bien-être des citoyens, tels que l'emploi, le niveau de protection sociale, la protection de l'environnement, l'égalité entre les hommes et les femmes, la répartition des richesses entre les différentes couches sociales, l'efficacité des services publics, etc.

Malgré les récents appels à mettre enfin en œuvre des politiques d'investissement public visant à soutenir la croissance, la Commission n'a pas amorcé la nécessaire réforme du Pacte de stabilité et de croissance en insérant, pour commencer, des dispositions permettant d'exclure les investissements publics du calcul des déficits publics. De telles dispositions permettraient en effet de considérer les investisse-

ments dans des infrastructures publiques durables non plus comme une charge pesant sur le budget des États, mais comme une source de productivité future et donc de bien-être pour les générations à venir. La Chambre approuve les appels en ce sens, exprimés notamment dans le cadre de la consultation publique lancée par la Commission européenne en vue de la définition d'un socle européen des droits sociaux.

Dans ce contexte, la Chambre recommande par ailleurs d'ériger deux principes en principes fondamentaux en matière sociale:

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

### 3) Perspectives économiques nationales

#### a) Tous les indicateurs au vert pour une reprise soutenue et durable

Au niveau national, les dernières estimations disponibles font apparaître un PIB en volume pour le 1<sup>er</sup> semestre 2017 de +3% en glissement annuel<sup>6</sup>, en ligne avec la cadence des années 2015 et 2016 dont la croissance du PIB a été révisée légèrement à la baisse à 2,9% pour 2015 et à 3,1% pour 2016.

Au niveau du marché de l'emploi, le taux de chômage a diminué de 3,6% sur un an pour s'établir à 6,0% au 30 septembre 2017<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Source: Statec, Conjoncture Flash Octobre 2017;  
<http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2017/10-17-conjflash/index.html>

<sup>7</sup> Source: ADEM, Le nombre de demandeurs d'emploi diminue de 3,6% sur un an;  
<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2017/10/20171020/index.html>

**b) Inflation**

L'inflation globale s'est établie entre 1,5% et 2,0% lors des huit premiers mois de 2017. La BCL prévoit une poursuite de son accélération fin 2017 pour atteindre 1,9% en moyenne annuelle, puis une légère décélération à 1,7% début 2018<sup>8</sup>. Selon le STATEC, les dernières prévisions d'inflation indiquent une croissance de 1,7% pour 2017 et de 1,4% pour 2018. Le déclenchement de la prochaine tranche indiciaire ne devrait donc, selon le STATEC, intervenir qu'au troisième ou quatrième trimestre 2018<sup>9</sup>.

**c) Finances publiques**

La situation financière de l'État s'est nettement redressée en 2016 par rapport au budget voté. Au vu du compte général de l'exercice 2016, le ministre des Finances a rappelé que "*le résultat au niveau des dépenses courantes souligne que les frais de fonctionnement sont sous contrôle, tandis que les recettes se développent favorablement*". En 2016, le solde de l'administration centrale s'est en effet amélioré de +422 millions d'euros (+0,8 point de PIB) par rapport au budget voté. Le solde des administrations publiques dans leur ensemble (administration centrale, administrations locales et sécurité sociale) demeure largement excédentaire en 2016: +845 millions d'euros (+1,6% du PIB), soit 577 millions d'euros de plus que prévu.

---

<sup>8</sup> Source: BCL, Bulletin BCL 2017/2;

[http://www.bcl.lu/fr/media\\_actualites/communiqués/2017/10/Bulletin-BCL-2017\\_2/index.html](http://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiqués/2017/10/Bulletin-BCL-2017_2/index.html)

<sup>9</sup> Source: STATEC, Communiqué de presse n° 37-2017 du 8 novembre 2017

### **III. PROJET DE LOI RELATIF À LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE POUR LA PÉRIODE 2017-2021**

#### **1) Objectif des lois de programmation financière pluriannuelle**

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

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

Les objectifs nationaux à moyen terme découlent directement du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, approuvé au Luxembourg par la loi du 29 mars 2013. Ce traité définit la "*règle d'or*" selon laquelle le solde structurel des administrations publiques doit correspondre à l'objectif budgétaire à moyen terme propre à chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB aux prix du marché ou de 1% du PIB lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60%.

Au titre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP) pour la période 2017-2021, le gouvernement fixe ses objectifs comme suit:

- le maintien du solde structurel au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB sur toute la période de 2017 à 2021, et
- la maîtrise de la dette publique, actuellement en trajectoire baissière, nettement au-dessous de 30% du PIB.

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2018 s'inscrit donc de nouveau dans la continuité de la stratégie budgétaire menée par le gouvernement depuis 2014 et présentée dans le cadre du Programme de stabilité et de croissance (PSC) du 25 avril 2014. Ce PSC prévoyait notamment, sur la période 2015-2018, un effort de consolidation de 1.040 millions d'euros, soit 1,7% du PIB.

Les mesures d'assainissement des finances publiques ont été rassemblées dans un "*Zukunftspak*" entériné par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir.

Ces mesures de restrictions budgétaires devaient être complétées par une réforme fiscale supposée pérenniser les emplois et établir plus d'équité sociale en assurant "*une contribution équitable au financement des dépenses publiques des différentes catégories de contribuables et de revenus*". Cette réforme fiscale est entrée en vigueur en 2017 et sortira l'ensemble de ses effets à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

## 2) État des lieux des économies budgétaires depuis 2015

Les 258 mesures de restrictions budgétaires comprises dans le "*Zukunftspak*" ont permis à l'administration publique d'économiser 183 millions d'euros en 2015, 222 millions d'euros en 2016, et prévisiblement 308 millions d'euros en 2017 et 337 millions d'euros en 2018.

L'augmentation des taux de la TVA a par ailleurs permis d'engranger 206 millions d'euros de recettes supplémentaires en 2015, 303 millions en 2016 et des recettes supplémentaires estimées à 372 millions pour 2017 et à 390 millions d'euros pour 2018.

L'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire aura, quant à lui, engendré 184 millions d'euros de recettes sur toute la période d'observation du PLPFP sous avis.

(en millions d'euros)

	2015 Compte	2016 Prév.	2017 Prév.	2018 Prév.	2019 Prév.	2020 Prév.	2021 Prév.
Économies résultant des 258 mesures	+183	+222	+308	+337	+412	+425	+453
Impact réforme congé parental	0	-9	-64	-75	-77	-80	-88
Augmentation TVA	+206	+303	+372	+390	+409	+432	+454
Impôt d'équilibrage budgétaire temp.	+84	+74	+15	+5	+2	+2	+2
Total des mesures PLPFP 2017-2021	+473	+591	+631	+657	+746	+779	+821
(Total selon PLPFP 2016-2020)	+473	+630	+597	+704	+742	+796	/

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à son avis n° A-2888 du 21 novembre 2016 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017, avis par lequel elle mettait déjà plus particulièrement en exergue les sacrifices

consentis par la Fonction publique pour contribuer à l'assainissement des finances publiques suite à la crise financière.

### 3) Un excédent des administrations publiques au-delà des attentes

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 souligne que la trajectoire d'ajustement des comptes publics "*respecte l'objectif budgétaire à moyen terme de -0,5% du PIB tout au long de la période 2017-2021*".

Alors que la loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 prévoyait, pour l'exercice 2017, un solde nominal de l'administration publique de +152,8 millions d'euros, soit +0,3% du PIB, ainsi qu'un solde structurel de +0,8%, le gouvernement table désormais sur un solde nominal de +347 millions d'euros, soit +0,6% du PIB, d'après les dernières estimations pour 2017.

Les dernières estimations du PIB potentiel et de l'écart de production indiquent une détérioration du solde structurel par rapport aux prévisions de la LPFP 2016-2020 pour les années 2017-2019, puis une amélioration en 2020. L'OMT resterait néanmoins largement respecté et ne passerait au-dessous de 0% que pour l'exercice 2019 en raison des méthodes de comptabilisation selon les règles SEC2010, qui obligent à comptabiliser intégralement les dépenses d'acquisition de l'avion militaire (pourtant effectuées annuellement depuis 2005) sur l'année de sa livraison, soit en 2019.

Le gouvernement souligne donc que l'OMT reste respecté "*grâce aux mesures de restructuration qui ont été retenues*" et malgré la réforme fiscale et une politique d'investissement ambitieuse.

Dans ce cadre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à soulever les instructions contenues dans la circulaire adressée aux départements ministériels et fixant les directives à suivre pour l'élaboration des propositions budgétaires 2018, selon lesquelles les responsables de la gestion budgétaire étaient, comme les années passées, de nouveau tenus de viser avant toute chose:

- une "*modération très stricte au niveau des nouveaux engagements de personnel*", et

- le non-remplacement d'agents dont le départ à la retraite est prévu en 2018.

Afin de s'assurer d'atteindre ces objectifs, le gouvernement prévoyait même, concernant les propositions budgétaires 2018, que *"tant les justifications pour le remplacement de personnes dont le départ à la retraite est prévu dans le contexte de l'organisation du service respectivement du département que les demandes d'engagements de renforcement sont à soumettre à l'avis de la CER (Commission d'économies et de rationalisation) qui fera une proposition au Gouvernement"*.

La Chambre fera le point ci-dessous concernant les effectifs réels de la Fonction publique au 1<sup>er</sup> janvier 2017, tels que publiés dans le rapport d'activité 2016 du Ministère de la Fonction publique, par comparaison avec les recrutements annoncés par les différentes lois budgétaires successives (voir le chapitre *"IV. 2) Fonction publique: faire mieux avec moins"* ci-après).

#### 4) Trajectoire d'ajustement des finances publiques

Le solde nominal de l'administration publique pour 2018 était initialement estimé à 171,6 millions d'euros, soit à +0,3% du PIB, et le solde structurel à +0,2% du PIB. Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 table désormais sur un solde nominal de 333 millions d'euros pour 2018, soit un niveau stable de +0,6% du PIB, équivalent à celui escompté pour 2017.

#### Trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme

	2017		2018		2019		2020		2021	
	en millions	en % du PIB	en millions	en % du PIB	en millions	en % du PIB	en millions	en % du PIB	en millions	en % du PIB
1) <u>Solde nominal:</u>										
Administration centrale	-881	-1,6%	-890	-1,5%	-820	-1,3%	-366	-0,6%	-89	-0,1%
Administrations locales	+188	+0,3%	+206	+0,4%	+183	+0,3%	+199	+0,3%	+244	+0,4%
Sécurité sociale	+1.040	+1,9%	+1.016	+1,7%	+1.019	+1,7%	+1.015	+1,6%	+948	+1,4%
Administration publique	+347	+0,6%	<b>+333</b>	<b>+0,6%</b>	+382	+0,6%	+847	+1,3%	+1.104	+1,7%
2) <u>Solde structurel:</u>										
Administration publique	-	+2,3%	-	<b>+0,1%</b>	-	+0,1%	-	+1,0%	-	+2,0%

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021

D'après les projections du gouvernement, la nette amélioration du solde de l'administration publique résulte, d'une part, d'un taux de croissance des recettes de +4,7% malgré les déchets escomptés de la réforme fiscale et, d'autre part, d'une évolution modérée des dépenses de +4,8% malgré un niveau conséquent des dépenses d'investissement.

Le gouvernement a par ailleurs revu ses prévisions à la hausse pour le solde des administrations publiques, qui devrait rester positif tout au long de la période 2017-2021.

Au niveau des sous-secteurs, le solde de l'administration centrale reste de nouveau négatif sous l'effet, principalement, de la réforme fiscale et du rythme soutenu des dépenses d'investissement, mais il s'accompagne toujours d'un solde excédentaire des communes et d'un solde de la sécurité sociale relativement stable.

Comme elle l'avait déjà soulevé dans ses avis n° A-2766 du 23 novembre 2015 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 et n° A-2888 du 21 novembre 2016 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle une nouvelle fois que le mode de financement de la sécurité sociale par des transferts (provenant de l'administration centrale) supérieurs aux prestations sociales versées entraîne un déficit apparent au niveau de l'administration centrale qui ne se vérifie pas lorsque l'on analyse la situation au niveau de l'ensemble de l'administration publique plutôt qu'au seul niveau de l'État central.

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

## 5) Trajectoire d'ajustement de l'administration centrale

### Trajectoire d'évolution de la situation financière de l'administration centrale au cours de la période 2017-2021

Administration centrale	2016		2017		2018		2019		2020		2021
	LPFP 2016-2020	Projet de LPFP 2017-2021	LPFP 2016-2020	Projet de LPFP 2017-2021	LPFP 2016-2020	Projet de LPFP 2017-2021	LPFP 2016-2020	Projet de LPFP 2017-2021	LPFP 2016-2020	Projet de LPFP 2017-2021	Projet de LPFP 2017-2021
<u>En millions</u>											
Recettes .....	16.046	16.003	16.312	16.542	16.875	17.300	17.519	18.221	18.315	19.212	20.228
variations		-0,3%		+1,4%		+2,5%		+4,0%		+4,9%	-
Dépenses .....	16.453	16.214	17.351	17.423	17.892	18.190	18.402	19.041	18.961	19.578	20.316
variations		-1,5%		+0,4%		+1,7%		+3,5%		+3,3%	-
<b>Solde .....</b>	<b>-407</b>	<b>-211</b>	<b>-1.039</b>	<b>-881</b>	<b>-1.017</b>	<b>-890</b>	<b>-883</b>	<b>-820</b>	<b>-646</b>	<b>-366</b>	<b>-89</b>
<u>En % du PIB</u>											
Recettes .....	30,1%	30,2%	28,6%	30,1%	27,7%	29,8%	27,2%	29,7%	27,2%	30,2%	30,7%
Dépenses .....	30,8%	30,6%	30,4%	31,7%	29,4%	31,3%	28,5%	31,0%	28,1%	30,8%	30,8%
<b>Solde .....</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-0,1%</b>
PIB .....	53.392	53.005	57.015	54.974	60.901	58.127	64.476	61.382	67.413	63.653	65.881

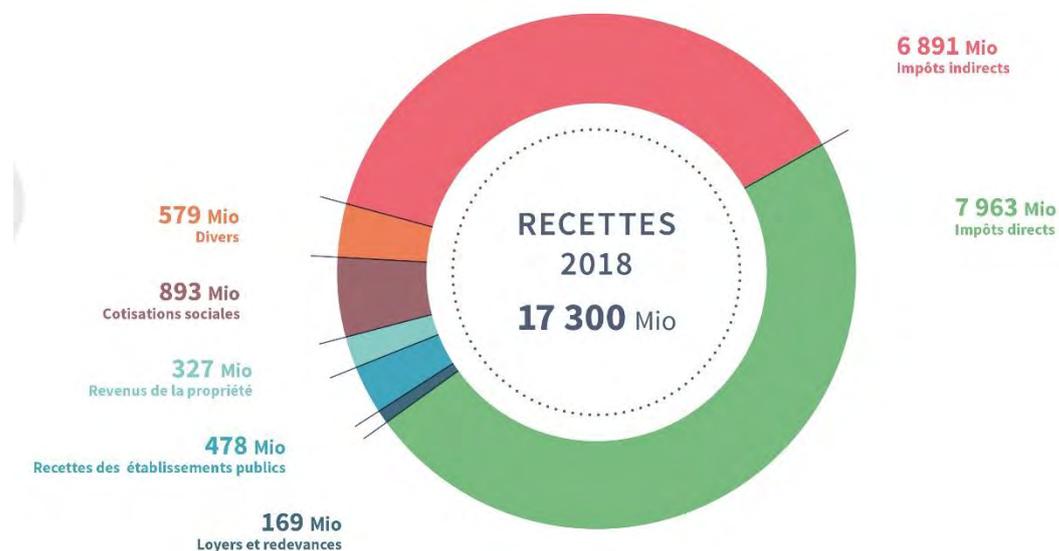
Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021

Le PLPFP 2017-2021 indique désormais les ajustements effectués par rapport à la LPFP précédente (2016-2020). Le gouvernement a ainsi revu ses estimations à la hausse concernant le solde de l'administration centrale pour 2017, qui passerait ainsi à -1,6% du PIB pour 2017, (contre -1,8% selon la LPFP 2016-2020). Alors qu'il prévoyait une dégradation en 2017 en raison de la réforme fiscale, il justifie notamment cette révision par une hausse des recettes de 134 millions d'euros concernant les impôts sur la production et les exportations et de 56 millions en raison des impôts courants sur le revenu et le patrimoine.

Le gouvernement décale ainsi ses prévisions de légère détérioration de la croissance à 2018 avec un solde de l'administration centrale néanmoins réévalué à -1,5% pour 2018 (contre -1,7% selon la LPFP précédente) et qui remonterait progressivement à -0,6% à l'horizon 2020 (contre -1,0% selon la LPFP 2016-2020) pour atteindre -0,1% en 2021.

a) **Recettes de l'administration centrale**

**Répartition des recettes de l'administration centrale suivant leur nature économique (EUR / SEC 2010)**

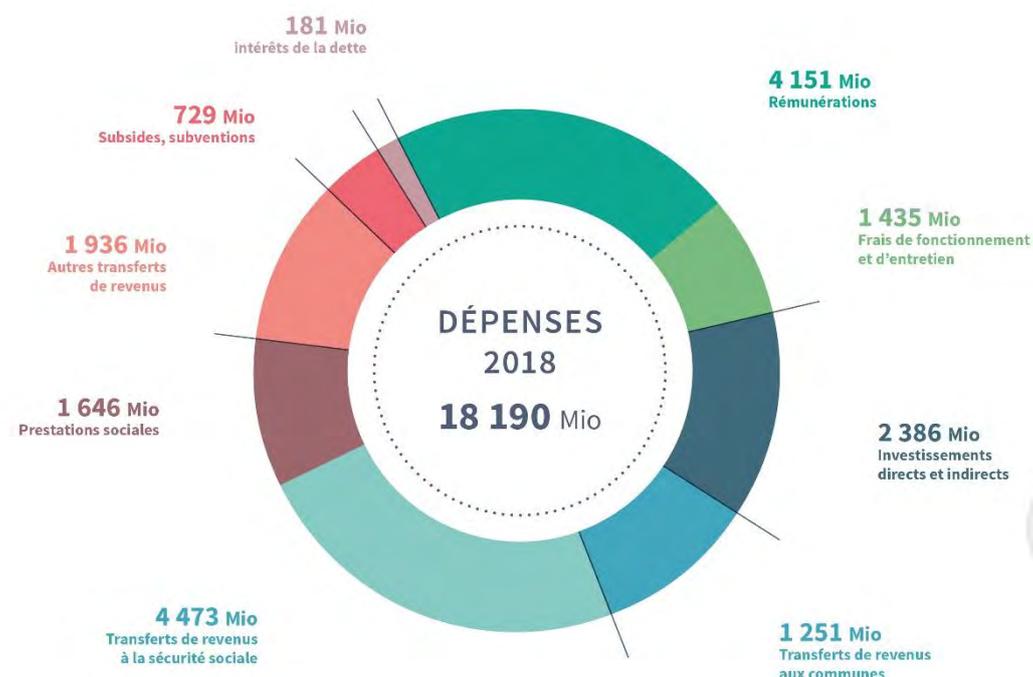


Source: De Budget 2018 (<http://www.budget.public.lu>), factsheet "*Finances publiques*", Ministère des Finances

Au niveau des recettes, le gouvernement prévoit une augmentation de 4,6% (à 17.300 millions d'euros) des recettes de l'administration centrale en 2018.

## b) Dépenses de l'administration centrale

### Répartition des dépenses de l'administration centrale suivant leur nature économique (EUR / SEC 2010)



Source: De Budget 2018 (<http://www.budget.public.lu>), factsheet "*Finances publiques*", Ministère des Finances

Au niveau des dépenses, le gouvernement table sur un budget de 18.190 millions d'euros, d'après les règles du SEC 2010, incluant notamment 4.473 millions d'euros de transferts de revenus à la sécurité sociale. Le gouvernement rappelle toutefois que ces transferts à la sécurité sociale sont fortement influencés par la participation de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE), sans laquelle la progression annuelle moyenne de 4,1% de ces transferts afficherait une progression de 5,2%, soit un taux de croissance comparable à celui des cotisations.

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi précité indique par ailleurs que les dépenses de rémunération des agents des administrations publiques évolueraient à un rythme moyen moins soutenu sur la période de projection 2016-2021 (+4,9% en moyenne annuelle) qu'auparavant durant la période 1990-2016 (+6,8% en moyenne annuelle).

Au niveau de l'administration centrale, ces dépenses évolueraient également plus lentement à un rythme de +5,0% en moyenne annuelle pour 2016-2021, contre +7,1% en moyenne sur la période 1990-2016. Le gouvernement souligne pourtant que "*l'exercice 2017 est marqué*

*par un programme de recrutement ambitieux au niveau de l'administration centrale de même que par l'indexation des salaires qui a eu lieu en janvier 2017".*

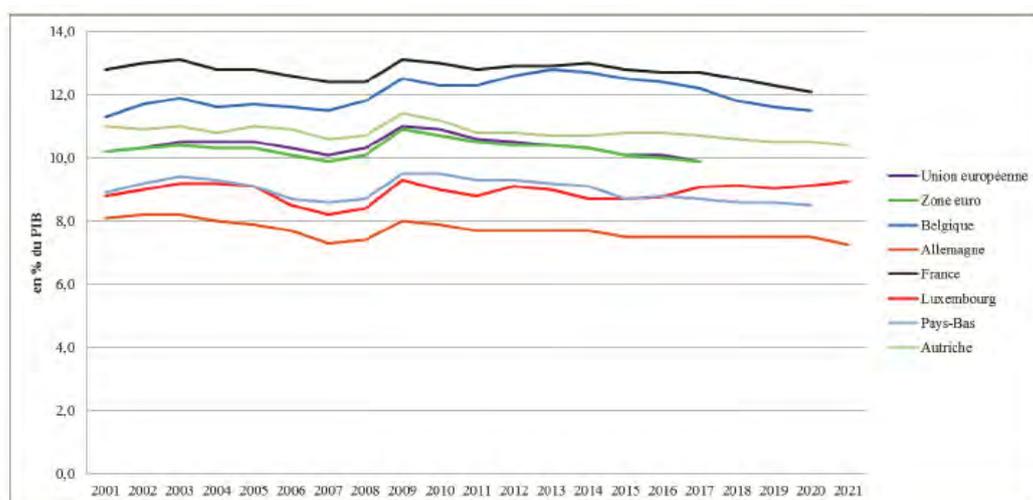
Le projet de LPFP compare d'ailleurs l'évolution des dépenses de rémunération sur un plan européen.

**Rémunération des salariés des Administrations publiques  
(en % du PIB)**

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
LU	18ème PSC	8,6	8,6	8,4	8,3	8,4	8,5
	PLPFP 2018-2021	8,8	9,1	9,1	9,0	9,1	9,3
DE		7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,3
NL		8,8	8,7	8,6	8,6	8,5	
BE		12,4	12,2	11,8	11,6	11,5	
FR		12,7	12,7	12,5	12,3	12,1	
AT		10,8	10,7	10,6	10,5	10,5	10,4

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017–2021

La Chambre des fonctionnaires et employés publics note, concernant les dépenses à raison de 9,1% du PIB en moyenne consacrées à la rémunération des agents publics, que la Fonction publique luxembourgeoise coûte relativement moins à l'État que les Fonctions publiques française (12,7% du PIB en 2017), belge (12,2%) ou autrichienne (10,7%) coûtent à ces États respectifs. Les dépenses au Luxembourg sont relativement comparables à celles des Pays-bas (8,7%) et supérieures à celles de l'Allemagne (7,5%), mais à quel prix et avec quelles conséquences à l'avenir, sachant que le nombre de salariés de la Fonction publique en Allemagne a diminué de 2 millions depuis 1991?



Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017–2021

Comme indiqué plus haut déjà, la Chambre fera le point ci-après concernant les effectifs réels de la Fonction publique au 1<sup>er</sup> janvier 2017, tels que publiés dans le rapport d'activité 2016 du Ministère de la Fonction publique, par comparaison avec les recrutements annoncés par les différentes lois budgétaires successives (voir le chapitre "IV. 2) *Fonction publique: faire mieux avec moins*" ci-après).

## 6) Trajectoire d'ajustement des administrations de sécurité sociale

En millions	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Dépenses</b> .....	<b>9.163</b>	<b>9.714</b>	<b>10.266</b>	<b>10.837</b>	<b>11.378</b>	<b>12.025</b>
	+0,6%	+6,0%	+5,7%	+5,6%	+5,0%	+5,7%
Consommation intermédiaire .....	86	97	92	95	99	101
	-3,9%	+12,7%	-4,3%	+2,5%	+4,5%	+1,5%
Formation brute de capital.....	2	1	37	42	47	27
	-0,6%	-35,4%	+2.549,8%	+13,4%	+11,8%	-42,2%
Rémunération des salariés .....	115	122	125	132	140	147
	+2,4%	+5,9%	+2,6%	+5,4%	+5,7%	+5,2%
Autres impôts sur la production .....	0	0	0	0	0	0
Subventions à payer .....	0	0	0	0	0	0
Revenus de la propriété (intérêts de la dette publique) .....	0	0	0	0	0	0
Prestations sociales en espèce .....	6.565	6.971	7.294	7.679	8.063	8.532
	+2,6%	+6,2%	+4,6%	+5,3%	+5,0%	+5,8%
Prestations sociales en nature .....	2.308	2.439	2.623	2.792	2.932	3.119
	+0,4%	+5,7%	+7,5%	+6,5%	+5,0%	+6,4%
Autres transferts courants.....	50	54	66	67	68	69
	+1,4%	+8,7%	+22,7%	+1,4%	+0,8%	+1,5%
Transferts en capital à payer.....	35	30	29	29	30	30
	-6,4%	-14,9%	-3,7%	+2,2%	+3,4%	-0,3%
Variation sur actifs non financiers non produits	0	0	0	0	0	0
<b>Recettes</b> .....	<b>10.080</b>	<b>10.754</b>	<b>11.282</b>	<b>11.857</b>	<b>12.393</b>	<b>12.973</b>
	+2,1%	+6,7%	+4,9%	+5,1%	+4,5%	+4,7%
Production marchande.....	35	38	41	41	41	42
	+42,6%	+9,5%	+7,6%	+0,8%	+0,7%	+0,7%
Production pour usage final propre .....	0	0	0	0	0	0
Production non marchande.....	0	0	0	0	0	0
Revenus de la propriété .....	367	388	423	446	464	481
	-3,1%	+5,6%	+9,0%	+5,4%	+4,1%	+3,6%
Cotisations sociales .....	5.647	5.996	6.320	6.690	7.023	7.368
	+3,0%	+6,2%	+5,4%	+5,9%	+5,0%	+4,9%
Autres transferts courants.....	4.016	4.317	4.481	4.660	4.846	5.061
	+1,1%	+7,5%	+3,8%	+4,0%	+4,0%	+4,4%
Transferts en capital à recevoir .....	15	16	18	20	19	21
	+19,7%	+5,3%	+10,5%	+10,6%	-6,6%	+12,7%
<b>Capacité/besoin de financement</b> .....	<b>918</b>	<b>1.040</b>	<b>1.016</b>	<b>1.019</b>	<b>1.015</b>	<b>948</b>
en % du PIB .....	1,7%	1,9%	1,7%	1,7%	1,6%	1,4%
PIB en valeur.....	53.005	54.974	58.127	61.382	63.653	65.881

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017–2021

Sur la période 2017-2021, la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale s'établirait à +5,6% en moyenne contre une évolution moyenne des recettes de +5,2% sur la même période. Malgré une diminution progressive du solde de la sécurité sociale, celui-ci resterait par ailleurs constamment supérieur à 900 millions tout au long de la période en question.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le PLPFP 2017-2021, le solde de la sécurité sociale passera de 1,9% du PIB en 2017 à 1,4% du PIB à l'horizon 2021 en raison de la décroissance progressive de l'excédent annuel du régime général d'assurance pension.

L'essentiel des recettes provient des cotisations sociales ainsi que des contributions de l'État aux assurances maladie et pension, fixées en fonction des cotisations. Elles évoluent donc en ligne avec l'emploi et la conjoncture économique. L'évolution favorable de l'emploi en 2016 et 2017 a ainsi amené le gouvernement à réviser à la hausse ses prévisions concernant l'évolution des cotisations sociales et donc du solde de la sécurité sociale.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics note que, malgré une évolution des dépenses, principalement influencée par la croissance des dépenses de l'assurance pension (+6,2% en moyenne annuelle de 2017 à 2021), notre système de sécurité sociale reste solide et les perspectives d'évolution de notre système de pension ne justifient aucune restructuration à moyen terme, contrairement aux recommandations injustifiées de la Commission européenne dans le cadre du "*semestre européen*".

## 7) **Évolution de la dette publique**

Le Pacte de stabilité et de croissance impose notamment aux États membres de l'Union européenne de maintenir un niveau d'endettement public inférieur à 60% du PIB. Le gouvernement luxembourgeois s'est, quant à lui, engagé à maintenir la dette publique au-dessous de la limite de 30% du PIB.

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021, le gouvernement a revu à la baisse ses prévisions pour l'évolution du montant absolu de la dette publique par rapport au PLPFP 2016-2020. Il table ainsi désormais sur une dette publique contenue à un niveau inférieur à 22% du PIB à l'horizon 2021.

### Évolution de la dette publique

Dette publique	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	11 013,5	11 329,9	11 446,3	11 024,7	12 918,1	13 211,0	13 821,7	14 165,9	14 232,7
en % du PIB	23,7%	22,7%	22,0%	20,8%	23,5%	22,7%	22,5%	22,3%	21,6%

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017–2021

Avec une dette publique brute de 11 milliards d'euros à la fin de l'année 2016 (contre 12,4 milliards d'euros prévus selon la LPFP 2016-2020), soit 20,8% du PIB, le Luxembourg affiche ainsi toujours l'un des taux d'endettement les plus bas de la zone euro et respecte largement ses objectifs. Ce faible niveau d'endettement lui a permis, cette année encore, de conserver l'excellente note "AAA" dans le cadre de la notation des dettes souveraines des pays de la zone euro par les agences Fitch Ratings, Moody's et Standard & Poor's. Ces cotations attestent de la soutenabilité à long terme des finances publiques luxembourgeoises – gage de la stabilité économique et financière – aux yeux des acteurs des marchés financiers internationaux.

### Évolution de la dette des administrations publiques (en chiffres absolus et en % du PIB)



Source: De Budget 2018 (<http://www.budget.public.lu>), factsheet "Finances publiques", Ministère des Finances

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que, malgré une forte augmentation depuis 2008, avec un pic de 23,7% du PIB atteint en 2013, le niveau de la dette publique reflète essentiellement l'endettement de l'administration centrale et des communes, mais que la dette reste largement compensée par les excédents de la sécurité

sociale affectés au Fonds de compensation mis en place pour le financement des prestations futures en matière de pensions.

Comme le reconnaît volontiers le gouvernement, avec un solde de 17,8 milliards d'euros au 31 décembre 2016, soit 33,5% du PIB, cette réserve dépasse nettement le taux d'endettement de l'administration publique. À cela s'ajoutent les participations détenues par l'État luxembourgeois dans des sociétés commerciales et non commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB, qui génèrent à leur tour des dividendes du côté des recettes budgétaires, ainsi que les avoirs du fonds souverain intergénérationnel (0,4% du PIB).

D'après le PLPFP sous avis, le coût lié au service de la dette publique (poids des intérêts de la dette) représenterait 0,3% à 0,4% du PIB. À ce jour, la dette publique est financée à 89,6% par voie d'emprunts obligataires et à 10,4% par voie de prêts bancaires<sup>10</sup>.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle donc sa position concernant le financement de la dette: l'État devrait favoriser le recours aux emprunts obligataires en mobilisant l'épargne populaire. Plutôt que de soutenir davantage les marchés financiers, l'État devrait ainsi recourir en priorité à des emprunts obligataires ouverts aux investisseurs particuliers pour leur permettre de placer leur épargne dans des titres fiables qui contribueront à financer les investissements publics moyennant à la fois un rendement intéressant pour les obligataires et un coût réduit pour l'État.

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

Quant aux théories alarmistes concernant la soutenabilité à long terme des finances publiques, notons que le Conseil national des finances publiques (CNFP) examine les finances publiques à la loupe de scénarios alternatifs reposant sur des hypothèses moins favorables, en omettant de procéder à des simulations selon des scénarios plus favorables que le scénario principal.

Force est pourtant de constater que, abstraction faite de certaines corrections pointées par la Cour des comptes mais justifiées par différentes opérations exceptionnelles exécutées en 2016, l'exercice

---

<sup>10</sup> Source: Trésorerie de l'État, Structure de la dette publique par instruments financiers; [http://www.te.public.lu/fr/dette\\_publicque/moyen\\_long\\_terme/Structure\\_de\\_la\\_dette\\_publicque\\_par\\_instruments\\_financiers.html](http://www.te.public.lu/fr/dette_publicque/moyen_long_terme/Structure_de_la_dette_publicque_par_instruments_financiers.html)

budgétaire 2016, tout comme l'exercice budgétaire 2015, s'est clôturé avec un solde plus favorable que celui prévu aux budgets votés.

De même, avec un solde de -606 millions d'euros fin septembre 2017, soit une amélioration de +245 millions d'euros par rapport à la même période de l'année 2016<sup>11</sup>, la situation budgétaire de l'État pour les trois premiers trimestres de l'année 2017 atteste de la bonne conjoncture économique du Luxembourg.

La Chambre tient donc à souligner la nécessité, après huit longues années de restrictions budgétaires qui ont essentiellement pesé sur les ménages de la "*classe moyenne*", de redistribuer le fruit de l'embellie économique en faveur de ceux qui ont le plus participé à créer les conditions d'un retour à une croissance durable, équitable et de qualité, au service de l'ensemble de la société.

---

<sup>11</sup> Source: Communiqué du Ministère des Finances – Situation saine des finances publiques au troisième trimestre 2017; <http://www.gouvernement.lu/7501249/27-situation-finances-publiques>

#### **IV. PROJET DE LOI CONCERNANT LE BUDGET DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2018**

##### **1) Perspectives économiques et orientations budgétaires**

##### **a) Prévisions macroéconomiques 2017-2018**

La note de conjoncture n° 2-2017 du STATEC n'ayant pas encore été disponible lors de l'élaboration du projet de loi budgétaire sous avis, les prévisions y figurant se basent sur les prévisions du STATEC issues de la note de conjoncture n° 1-2017 de mai 2017, révisées légèrement à la baisse au regard de la dernière version disponible des comptes nationaux (2015-2016). En l'absence de données fiables disponibles pour 2017 et de l'incertitude inhabituellement élevée entourant les prévisions, le STATEC a préféré adapter ces dernières en définissant des intervalles de croissance plutôt que des prévisions précises. Il prévoit ainsi une croissance du PIB en volume située dans une fourchette de 2,0 à 3,4% pour 2017 (3,0 et 4,4% en valeur) et de 3,0 à 4,4% pour 2018 (5,0 et 6,4% en valeur).

L'exposé introductif du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018 affirme néanmoins que ces révisions à la baisse "*ne mettent pas en cause le caractère durable et soutenu de* (la reprise de l'économie luxembourgeoise), *se caractérisant par une hausse de l'emploi et un recul du chômage, le tout dans un cadre non inflationniste*".

Concernant l'inflation, les prévisions du 8 novembre 2017 du STATEC tablent sur une inflation de 1,7% en 2017 et de 1,4% en 2018, ce qui induirait le déclenchement de la prochaine tranche indiciaire pour le troisième ou le quatrième trimestre 2018.

Au niveau de l'emploi, le STATEC prévoit une hausse légèrement supérieure à 3% pour 2017 et proche de 3% en 2018, accompagnée d'une légère baisse du chômage.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics note ainsi que tous les indicateurs sont au vert pour un retour à une croissance durable, ce qui devrait permettre à l'État de lâcher la bride en investissant massivement dans les infrastructures d'avenir du pays et de s'attacher à

compenser la perte de pouvoir d'achat subie par les consommateurs depuis la mise en œuvre du "Zukunftspak".

## b) Projet de budget 2018

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018 liste certaines priorités du gouvernement concernant la fiscalité, la transition vers le numérique, la diversification des structures économiques, l'innovation et la recherche, l'encadrement des enfants, la réforme du revenu minimum garanti (RMG), les transferts de l'État à la sécurité sociale, l'aide publique au développement, le logement, la politique d'investissement et les transports publics.

Comme indiqué dans la partie "*I. Remarques préliminaires*" du présent avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que, pour créer les conditions d'une croissance durable et inclusive, le gouvernement devrait impérativement mettre la priorité sur une protection sociale de qualité et une politique de redistribution juste, mises en œuvre par des services publics performants, dotés de ressources financières et humaines adaptées aux besoins de la population.

La Chambre examinera donc plus particulièrement l'impact du projet de loi sous avis sur les effectifs dans la Fonction publique ainsi que sur la fiscalité des ménages.

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2018 se présente, d'après les règles de la comptabilité nationale, comme suit par rapport au budget voté pour l'exercice 2017 et au compte général de l'exercice 2016:

	2016 Compte	2017 Budget	2018 Projet	Variations	
				en millions	en %
<b>Budget courant</b>					
Recettes.....	13.228,4	13.153,7	13.981,1	+827,4	+6,3%
Dépenses.....	12.131,2	12.701,0	13.374,5	+673,5	+5,3%
Excédents.....	+1.097,2	+452,6	+606,5	-	-
<b>Budget en capital</b>					
Recettes.....	189,1	90,2	83,5	-6,8	-7,5%
Dépenses.....	2.578,9	1.393,8	1.635,3	+241,5	+17,3%
Excédents.....	-2.389,8	-1.303,6	-1.551,8	-	-
<b>Budget total</b>					
Recettes.....	13.417,5	13.243,9	14.064,5	+820,6	+6,2%
Dépenses.....	14.710,2	14.094,9	15.009,8	+914,9	+6,5%
Excédents.....	-1.292,6	-851,0	-945,3	-	-

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros et ne tiennent pas compte du produit des emprunts nouveaux. Les variations exprimées constituent le rapport entre le projet de budget 2018 et le budget voté 2017.

Source: projet de budget 2018

Avec une croissance des recettes courantes (+6,3%) supérieure à la croissance des dépenses courantes (+5,3%), le projet de budget total pour l'exercice 2018 prévoit une progression des recettes de 6,2% par rapport au budget voté 2017 ainsi qu'une progression des dépenses de 6,5%.

Le découvert passerait ainsi à -945,3 millions d'euros en 2018, soit une amélioration de 213,3 millions d'euros par rapport à l'estimation figurant dans la LPFP 2016-2020 du 23 décembre 2016.

Au niveau des recettes, l'année 2017 a été marquée, d'une part, par de nouvelles moins-values de TVA sur le commerce électronique et, d'autre part, par une réforme fiscale dont l'impact sur le budget de l'État est estimé comme suit:

2017 .....	373 millions
2018 .....	502 millions
2019 .....	524 millions
2020 .....	524 millions

(Source: projet de budget 2018)

Rappelons toutefois que les personnes physiques, qui ont certes bénéficié de la réforme fiscale, malgré la reconduction regrettable de diverses injustices fiscales (notamment concernant les familles monoparentales), assument toujours l'essentiel de la charge de l'impôt général sur le revenu (69%) et ont notamment assumé, à partir de 2015, 0,5% d'impôts supplémentaires au titre de l'impôt d'équilibrage budgétaire (EIBT) enfin supprimé en 2017, ainsi qu'une augmentation de 2% des taux de TVA.

La Chambre constate que, malgré le déchet fiscal dû à la réforme fiscale, les recettes publiques reposeront une nouvelle fois essentiellement sur les personnes physiques qui ont déjà largement préfinancé non seulement les réductions d'impôts dont elles bénéficient en raison de la réforme fiscale, mais également la réduction progressive du taux d'imposition dont bénéficient les collectivités.

De plus, la Chambre tient à rappeler que la Fonction publique a contribué encore davantage au rééquilibrage budgétaire en raison de l'abolition du trimestre de faveur, du rallongement de deux à trois ans de la période de stage et de la limitation de la rémunération durant la période de stage à 80% du traitement initial (ou de l'indemnité initiale) pendant les deux premières années et à 90% pendant la troisième année.

## 2) Fonction publique: faire mieux avec moins

### a) Des renforcements d'effectifs en trompe-l'œil

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2018 prévoit la création de 1.100 postes supplémentaires auprès de l'État (dont plus de 500 dans le domaine de l'Enseignement). Lors de la présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2017, le ministre des Finances avait déjà annoncé la création de plus de 1.000 postes supplémentaires pour 2017 – principalement dans les secteurs de l'Enseignement (544 postes) et de la Police Grand-Ducale (100 postes) – et l'année précédente, il avait annoncé la création de 750 postes pour 2016.

D'après le rapport d'activité 2016 du Ministère de la Fonction publique, la Fonction publique comptait pourtant, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 199 postes de moins qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016. La Chambre des fonctionnaires et employés publics note ainsi, malgré un projet de budget en nette progression au regard de la transparence des modes de calcul avancés par rapport aux années précédentes, un manque de transparence au niveau des prévisions concernant la gestion des ressources humaines auprès de l'État.

Alors que la loi budgétaire pour l'année 2014 annonçait la création de 150 postes, les effectifs de la Fonction publique comptaient 213 agents de moins au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Pour 2015, le gouvernement annonçait la création de 370 postes alors que le rapport d'activité du ministère du ressort décompte seulement 249 agents de plus au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Finalement, la loi budgétaire pour l'exercice 2016 annonçait 750 nouveaux postes, le nombre de postes dans la Fonction publique ayant en réalité toutefois été réduit de 199 au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

#### Variation des effectifs au service de l'État

	Nombre de postes supplémentaires prévus au budget*	Effectifs au 1 <sup>er</sup> janvier**	Nombre réel de postes supplémentaires créés
2010	120	23.986	/
2011	90	24.662	+676
2012	240	25.278	+616
2013	320	26.112	+834
2014	150	26.883	+771
2015	370	26.670	-213
2016	750	26.919	+249
2017	1.044	26.720	-199
2018	1.100	???	???

Sources: \*projets de budgets de l'État des années 2010 à 2018

\*\*rapports d'activité du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative des années 2010 à 2016

Le gouvernement se plaît ainsi à annoncer, chaque année, de nouveaux recrutements en masquant totalement la réalité, ce qui fait que les agents auprès de la Fonction publique se trouvent désormais dans une situation de sous-effectif dans de nombreux services et notamment dans les secteurs de l'Enseignement et de la Police, auprès de l'Administration des contributions directes (surchargée par les complications administratives liées à l'imposition individuelle ou collective optionnelle des couples mariés) et de l'Administration judiciaire, ainsi qu'auprès de POST Luxembourg, dont les manques d'effectifs criants constituent l'exemple même des dégâts de la privatisation des services d'intérêt public sur le maintien d'un service universel de qualité qui devrait faire abstraction de considérations liées à la rentabilité, au profit du maintien de la qualité de vie des citoyens.

Contrairement aux effets d'annonce réguliers concernant de nouveaux recrutements dans la Fonction publique, les départements ministériels sont, en réalité, invités chaque année, lors de l'élaboration des propositions budgétaires sur lesquelles se base le Ministère des Finances pour élaborer le projet de budget de l'année suivante, à "*analyser en détail les possibilités du non-remplacement d'agents dont le départ en retraite est prévu*".

Cette année, la circulaire adressée le 22 mars 2017 par le Ministère des Finances aux départements ministériels ajoutait même: "*Toutes les demandes relatives à des remplacements d'agents ou à des engagements de renforcement au service de l'État ou à charge de l'État seront préalablement soumises à l'avis de la Commission d'économies et de rationalisation, avant leur transmission au Conseil de Gouvernement. Tant les justifications pour le remplacement de personnes dont le départ à la retraite est prévu dans le contexte de l'organisation du service respectivement du département que les demandes d'engagements de renforcement sont à soumettre à l'avis de la CER qui fera une proposition au Gouvernement*".

Il semble donc que, sous une volonté apparente d'adapter les effectifs aux besoins d'une population en augmentation constante, la réduction des coûts dans la Fonction publique reste prioritaire par rapport aux besoins de la population, à moins que le gouvernement actuel ne préfère laisser le soin au prochain gouvernement de respecter les engagements de recrutement prévus. À l'instar du projet de budget 2017, le projet de budget 2018 prévoit en effet, sous l'article budgétaire 08.0.11.310, des dépenses supplémentaires de 77,9 millions d'euros

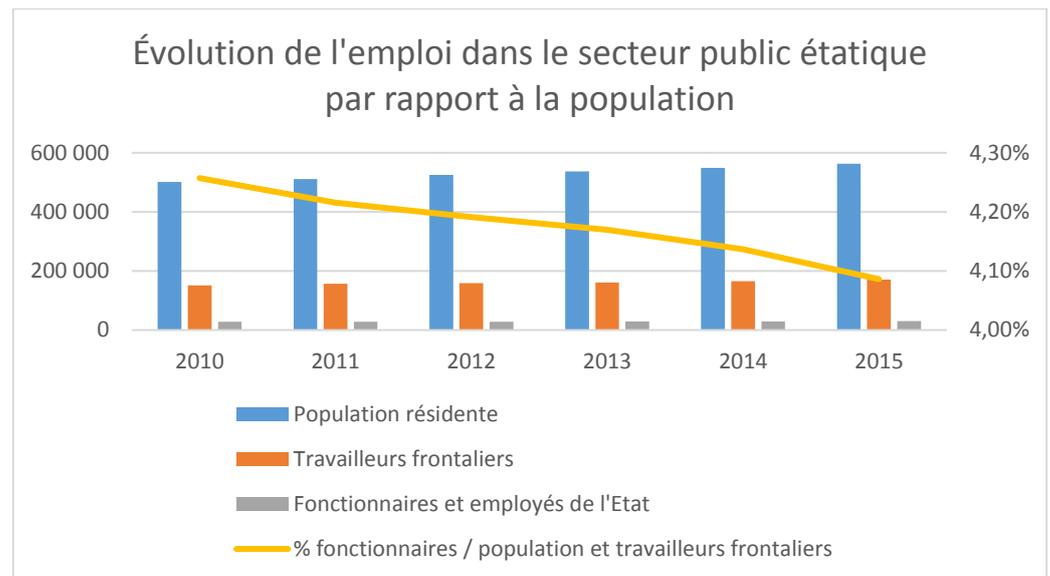
pour la création de nouveaux postes (à titre permanent et à tâche complète) ainsi qu'un reliquat de 11,9 millions d'euros pour des postes non encore occupés, mais prévus aux exercices précédents, soit 2,9 millions supplémentaires par rapport au projet de budget 2017. Toutefois, il prévoit en même temps -51,5 millions d'euros de "*moins-values de dépenses résultant de la non-occupation temporaire d'emplois et de diverses autres mesures d'économies*". Le solde net du poste de dépenses pour la rémunération des agents de l'État passe donc de 66,5 millions d'euros en 2017 (budget voté) à 50,4 millions pour 2018 (projet de budget). Il est donc difficile de croire en la création réelle de 1.100 nouveaux postes en 2018.

Le gap entre les annonces de recrutement et la réalité d'une pénurie de personnel dans certains services de l'État risque d'entraver lourdement la qualité des services publics à l'avenir. Rappelons en effet que – entre la durée de la procédure d'élaboration des propositions budgétaires, puis en raison des difficultés à recruter des fonctionnaires (l'examen-concours étant inadapté aux compétences des nouvelles générations) et, finalement, des trois ans de stage durant lesquels les nouvelles recrues doivent suivre une formation poussée à côté de leur charge de travail à temps plein – chaque service public doit attendre environ cinq ans avant de pouvoir enfin disposer des agents dont il a besoin.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande donc davantage de transparence quant aux recrutements dans la Fonction publique. Alors que les projets de lois budgétaires des années précédentes indiquaient très clairement, à l'article 08.0.11.310, le nombre prévu d'engagements de renforcement à titre permanent et à tâche complète, le projet de loi budgétaire 2018 n'indique que partiellement le détail des engagements prévus à l'exposé des motifs, de plus sans fournir le nombre des départs à la retraite non remplacés.

La Chambre demande des informations claires et sans équivoque concernant le nombre d'effectifs – exprimé en équivalent temps plein (ETP) – en fonction auprès des différents services de l'État, le nombre de nouveaux engagements en ETP ainsi que le nombre de départs non remplacés, ceci afin de pouvoir évaluer la réalité des engagements annoncés et l'évolution des ressources disponibles. À ces fins, la Chambre souhaiterait connaître le résultat des travaux de l'Observatoire de la Fonction publique (créé en 2016), dont les missions consistent notamment à assurer la collecte de données et de statistiques sur l'emploi dans la Fonction publique et l'analyse de son évolution.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics reprend par ailleurs ci-après le tableau qu'elle avait déjà présenté dans son avis n° A-2888 du 21 novembre 2016 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017, tableau qui dénonce l'inadéquation grandissante entre le nombre d'agents engagés auprès de l'État et l'accroissement de la population résidente et frontalière de 2010 à 2015.



Source: STATEC, Portail des statistiques, évolution de la population et marché du travail

### **b) Période de stage: travailler plus pour gagner moins**

Suite à la réforme du statut général des fonctionnaires de l'État, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2015, les candidats qui ont réussi à l'examen-concours doivent désormais passer une période de stage de trois ans (contre deux ans avant la réforme) durant laquelle ils sont supposés suivre un réel stage de formation à raison de 20% de leur temps de travail (10% durant la dernière année de stage) et travailler auprès de leur administration de rattachement à raison de 80% du temps les deux premières années, puis 90% la dernière année.

En contrepartie, le syndicat représentatif dans la Fonction publique avait accepté une réduction de la rémunération des stagiaires, correspondant au temps qui aurait dû être consacré à la formation en période de stage. Or, la réalité sur le terrain est que, entre les exigences accrues d'une population en augmentation constante et les réductions de fait des effectifs dans la Fonction publique, les administrations manquent de personnel et ne peuvent pas se permettre de fonctionner trois ans avec une partie du personnel travaillant seulement à raison de 80% ou

90% d'une tâche complète. Les agents nouvellement recrutés sont donc contraints de travailler à 100% en étant payés à 80% de leur rémunération initiale et tout en suivant, tant bien que mal, des formations à l'Institut national d'administration publique (INAP).

Ils cumulent ainsi un travail à 100% (afin de satisfaire les besoins de leur service), une formation générale auprès de l'INAP, une formation spéciale dans leur administration ainsi qu'un examen de fin de stage (que la plupart des agents sont contraints de préparer durant leur temps libre).

Alors que la réduction de la rémunération durant le stage devait s'accompagner d'une véritable réforme du stage, force est de constater que les jeunes fonctionnaires ont seulement récolté une charge de travail supplémentaire pour un traitement ou une indemnité qui, rappelons-le, dépasse à peine le salaire social minimum pour les sous-groupes de traitement (ou d'indemnité) D1, D2 et D3. Comment s'étonner, dans ces circonstances, des difficultés qu'éprouve le Ministère de la Fonction publique à recruter du personnel!

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient donc à souligner la nécessité de procéder sans délais à une véritable réforme des procédures de recrutement dans la Fonction publique à trois niveaux: au niveau de l'examen-concours, au niveau de la formation durant le stage ainsi qu'au niveau de la rémunération pendant le stage.

Concernant l'examen-concours, le ministère du ressort éprouve des difficultés à recruter, non seulement en raison d'un nombre trop faible de candidats, mais également en raison des échecs aux examens qui n'ont pratiquement pas évolué depuis plus de trente ans. La Chambre ne peut pas croire que les candidats d'aujourd'hui soient moins compétents que ceux d'hier. Toutefois, il est évident que les besoins, les connaissances et les formations d'aujourd'hui ont évolué alors que les contenus et les modalités d'examen, eux, n'ont pratiquement pas changé. Une réforme complète des examens-concours s'avère donc indispensable.

En ce qui concerne la formation durant le stage, celle-ci nécessite, elle aussi, une ample réforme afin de préparer réellement les agents de l'État, non seulement aux besoins actuels de leurs services, mais également aux besoins futurs en raison des mutations techniques et technologiques en cours. Par ailleurs, la formation continue des agents de l'État doit également être adaptée au-delà de la période de stage (le

projet de loi relatif au projet de budget de l'État pour l'exercice 2018 prévoit d'ailleurs des mesures d'accompagnement et de financement de la formation continue des salariés du secteur privé). La formation continue auprès de l'INAP devrait par exemple permettre de préparer les agents publics à la transition digitale. Une réforme conséquente du stage et de la formation tout au long de la vie professionnelle permettra non seulement d'accompagner le passage au numérique, mais également de faciliter, à l'avenir, la mobilité au sein des services publics et de maintenir la qualité de ces derniers.

Concernant la rémunération durant le stage, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que les stagiaires soient contraints – en raison d'un manque d'effectifs dans divers services, mais surtout à cause du décalage entre les annonces de création de postes, la création effective des postes demandés et l'occupation effective de ces postes – de travailler à plein temps durant toute la période de stage afin de satisfaire les besoins de leur administration, tout en suivant des formations poussées.

Afin de remédier au problème exposé ci-avant, la Chambre recommande de mettre en place une nouvelle politique de recrutement visant à alléger la charge des administrations afin qu'elles puissent libérer les agents en période de stage ainsi que les autres agents devant accomplir une formation continue pour leur permettre ainsi de suivre un véritable plan de formation.

### 3) Un simulacre d'"équité fiscale"

#### a) Imposition individuelle: complication administrative et opacité

Suite à la réforme fiscale entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (pour la majorité des mesures y prévues), et plus particulièrement l'introduction de l'imposition individuelle optionnelle pour les couples mariés ou en partenariat ainsi que les nouvelles modalités d'imposition des époux non résidents qui seront applicables à partir de 2018, l'Administration des contributions directes (ACD) est débordée par les demandes d'information concernant l'impact des différents régimes d'imposition "à la carte" disponibles.

En effet, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les contribuables mariés ou en partenariat pourront choisir entre imposition collective, imposition

individuelle avec réallocation de revenu ou imposition individuelle pure. Ces complications administratives ne suffisant pas, le contribuable non résident marié ou lié par un partenariat sera, par ailleurs, d'office classé dans la classe d'impôt 1, mais il pourra opter pour la classe d'impôt 2 afin d'être assimilé aux contribuables résidents s'il réalise lui-même plus de 90% de ses revenus mondiaux imposables au Luxembourg (non-résidents français et allemands) ou si le ménage réalise plus de 50% de ses revenus imposables au Luxembourg (non-résidents belges).

Dans son avis n° A-2766 du 23 novembre 2015 sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2016 et son avis n° A-2847 du 21 novembre 2016 sur le projet de loi portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait rendu attentif au fait que l'imposition individuelle optionnelle des couples mariés était une manœuvre très délicate en termes de fiscalité et qu'elle entraînerait une tâche administrative colossale. Malgré les ajustements proposés par le projet de loi sous avis afin de flexibiliser les modalités d'option pour l'un ou l'autre mode d'imposition, la Chambre reste d'avis que tous les contribuables, qu'ils soient résidents ou non, devraient faire l'objet d'un traitement égal sur le plan fiscal, à moins que les "*complications administratives*" ne visent, in fine, à procurer une aide d'État déguisée aux conseillers fiscaux professionnels qui se hâtent auprès des contribuables pour leur recommander le traitement fiscal le plus adapté.

Mis à part que l'ACD doit assumer la recrudescence de la charge de travail découlant de ces complications, la Chambre dénonce le manque de transparence des différentes classes d'imposition ainsi que des différents crédits et abattements disponibles pour les contribuables, ce qui rend les citoyens inégaux devant l'impôt. En effet, tout citoyen ne dispose pas forcément des moyens financiers nécessaires pour recourir à un conseiller fiscal, ou encore des compétences voire du temps libre requis, pour analyser sa situation fiscale et choisir le mode d'imposition le plus favorable.

Si le gouvernement renvoie à la calculatrice fiscale<sup>12</sup> disponible sur le site internet consacré à la réforme fiscale ou aux barèmes<sup>13</sup> disponibles sur le site de l'ACD, force est de constater que les outils proposés sont loin d'être complets puisqu'ils ne tiennent compte ni des différents

---

<sup>12</sup> <http://www.reforme-fiscale.public.lu/fr/personnes-physiques/calculatrice-fiscale.html>

<sup>13</sup> <http://www.impotsdirects.public.lu/fr/baremes/personnes-physiques.html>

abattements possibles, ni des plafonds déductibles en fonction de la composition de ménage, ni de certains crédits d'impôts (comme le crédit d'impôt monoparental). La calculatrice fiscale tient effectivement compte des minimums forfaitaires pour frais d'obtention et dépenses spéciales, mais elle ne permet pas d'insérer les frais effectifs, les assurances, les intérêts de prêts, etc. Elle reste donc largement insuffisante pour évaluer le taux d'imposition réellement applicable et ainsi permettre aux citoyens de choisir de façon éclairée le mode d'imposition le plus intéressant.

Dans l'intérêt à la fois des contribuables, des agents de l'ACD et des efforts du gouvernement en matière de digitalisation des services publics, la Chambre se prononce pour la mise à disposition, sur internet, d'un outil complet et fiable permettant à tous de comparer l'impact des différentes classes d'imposition après application des différents abattements et des éventuels crédits d'impôt. Mieux encore, un outil performant devrait permettre, dans un souci de simplification administrative, d'appliquer automatiquement à chaque contribuable la classe d'imposition la plus favorable pour lui.

#### **b) Régime des "stock-options"**

Actuellement, les cadres dirigeants d'entreprises peuvent, sur la base de simples circulaires du directeur des contributions fixant certaines conditions, être rémunérés pour moitié en "stock-options" considérées comme avantage en nature et imposables seulement à hauteur de 17,5% de leur valeur au moment de l'attribution par l'employeur.

Cet avantage en nature peut, par ailleurs, être exempt de cotisations sociales salariales (8%) et patronales (8%) pour les salariés qui n'atteignent pas le plafond de cinq fois le salaire social minimum (bien que cela soit rarement le cas).

Finalement, la plus-value obtenue par le salarié lors de l'exercice de l'option (c'est-à-dire de la vente des actions) est non imposable dès lors que le bénéficiaire les a conservées pendant six mois au moins.

Ce régime crée donc une distorsion flagrante par rapport aux rémunérations courantes qui, elles, sont soumises au barème normal d'imposition. En l'absence de ce régime injuste, les bénéficiaires devraient en effet, dans la plupart des cas, être imposés à l'un des taux marginaux maximaux du barème de l'impôt sur le revenu (40%, 41% ou 42%).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie, à ce sujet, à son avis n°A-2521 du 7 décembre 2012 sur le projet de loi portant réforme de l'impôt sur le revenu et à ses avis précités n°s A-2766 et A-2847.

Suite au lever de boucliers des partenaires sociaux face à cette inégalité de traitement devant l'impôt, le ministre des Finances annonça, lors de son discours dans le cadre du dépôt du projet de budget de l'État pour l'exercice 2018, une réforme de ce régime dans le sens d'une imposition des "*stock-options*" au demi-taux global de 21%.

La Chambre relève néanmoins qu'aucune disposition en ce sens n'apparaît dans le projet de budget et que, alors qu'il s'est déjà lui-même prononcé contre l'application de dispositions fiscales par la seule voie de circulaires administratives, le ministre des Finances envisage de procéder quand même par cette voie en la matière, voie pourtant contraire à l'article 99 de la Constitution, selon lequel "*aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi*", ainsi qu'aux dispositions de l'article 101, qui prévoient: "*il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi*".

La Chambre tient à souligner que la proposition du ministre vise à maintenir un régime créant un privilège anticonstitutionnel en matière d'impôt. Elle se prononce en faveur d'un régime légal de "*stock-options*" selon lequel seuls les titres de la société même (employeur) ou de sociétés nouvellement créées de type "*start-up*" seraient éligibles pour bénéficier du demi-taux global sur l'avantage en nature. Quoi qu'il en soit, la Chambre ne peut pas admettre que certains salariés soient rémunérés par des actions spéculatives de sociétés (du monde entier) fiscalement avantageées, tandis que la majorité des salariés est imposée conformément au barème normal d'imposition.

### c) **Imposition des veufs/veuves et des ménages monoparentaux**

Malgré les appels répétés de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (notamment dans son avis précité n° A-2847) et les interventions de divers collectifs et associations, le gouvernement n'apporte toujours pas de réponse acceptable à la question du traitement fiscal injuste des familles monoparentales.

Alors que le projet de loi sous avis annonce plus d'équité fiscale, les contribuables rangés dans la classe d'impôt 1a subissent toujours de plein fouet les incohérences du barème d'imposition sur le revenu. Rappelons que, pour des revenus très faibles, le tarif de la classe d'impôt 1a est proche de celui de la classe d'impôt 2, mais au fur et à mesure que les revenus augmentent, le tarif serre de plus en plus près celui de la classe d'impôt 1. Or, il devrait, en toute logique, suivre l'évolution de la classe d'impôt 2.

Par ailleurs, pour la classe d'impôt 1a, le taux marginal de 24% s'applique déjà à partir de la tranche de revenu de 30.066 euros et le taux marginal de 39% s'applique déjà à partir de la tranche de revenu de 36.546 euros, alors que dans la classe d'impôt 1 ce taux ne joue qu'à partir de 45.897 euros.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère donc sa demande de revoir consciencieusement le tarif de la classe d'impôt 1a, qui, outre le fait qu'il ne compense aucunement les difficultés quotidiennes supplémentaires auxquelles font face les familles monoparentales, crée de surcroît une inégalité de traitement des contribuables de cette classe d'impôt par rapport aux autres classes. À défaut, la Chambre demande l'application automatique du barème d'imposition le plus avantageux pour les contribuables concernés (classe 1a ou classe 2).

Rappelons, par ailleurs, que le doublement du crédit d'impôt monoparental (CIM) ne s'applique que pour les revenus inférieurs à 35.000 euros pour ensuite diminuer progressivement jusqu'à son montant existant de 750 euros, à condition que l'enfant ne perçoive pas plus de 184 euros de pension alimentaire par mois, auquel cas le CIM est encore réduit de 50% du montant de la pension alimentaire.

En outre, l'abattement forfaitaire pour frais de domesticité et pour frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance a bien été augmenté de 3.600 euros à 5.400 euros, mais ceci pour l'ensemble des contribuables concernés, y compris les contribuables sans enfants. Contrairement à la plupart des abattements, le plafond de cet abattement forfaitaire n'est partant pas augmenté en fonction du nombre d'enfants à charge. Il ne compense donc en rien les inégalités de traitement introduites par le barème. Les familles dont les frais de domesticité et de garde d'enfants effectifs dépassent le plafond ne peuvent pas déduire

l'ensemble de leurs frais, à moins que ceux-ci ne dépassent un certain pourcentage de leur revenu imposable.

La Chambre renvoie à ce sujet à son avis précité n° A-2847 et elle propose au gouvernement de publier un état détaillé de la contribution des assujettis à la classe 1a aux recettes d'impôt sur le revenu dont bénéficie l'État, de façon à permettre une comparaison éclairée avec les contribuables des autres classes disposant de revenus équivalents, ainsi qu'une analyse relative de la contribution fiscale de la classe 1a par rapport à son poids dans la masse des contribuables.

**d) Abattement pour mobilité durable**

Le projet de loi sous avis se propose de réintroduire des mesures de soutien à l'acquisition de véhicules hybrides en tant que "*technologie de transition vers la mobilité à zéro émissions*", alors que la réforme fiscale n'avait introduit qu'un abattement de revenu pour l'acquisition de véhicules à zéro émissions.

Rappelons que le gouvernement a supprimé, à partir de 2015, la prime CAR-e, qui permettait d'obtenir une prime de 5.000 euros pour l'acquisition d'une "*voiture 100% électrique*" ou d'une voiture dont les émissions de CO<sub>2</sub> ne dépassaient pas 60 g/km (voitures hybrides "*plug-in*"). La réintroduction de ces aides, non plus via des primes à l'acquisition mais via un abattement de revenu de 5.000 euros pour un véhicule à zéro émissions ou de 2.500 euros pour les véhicules hybrides dont les émissions de CO<sub>2</sub> ne dépassent pas 50 g/km constitue certes une avancée louable pour les particuliers soucieux de leur empreinte carbone. Néanmoins, la Chambre tient à souligner que cette mesure de l'abattement de revenu imposable alourdit davantage la procédure d'imposition et qu'elle est donc contraire à la simplification administrative.

Par ailleurs, la mesure manque d'équité par rapport à l'élargissement aux véhicules à zéro émissions de la bonification d'impôt pour investissement en faveur des entreprises, permettant à celles-ci de bénéficier d'une bonification d'impôt sur le revenu de treize pour cent au titre de l'investissement complémentaire dans un tel véhicule (sans limitation quant à la valeur de ce dernier) ainsi que d'une bonification d'impôt de huit pour cent au titre de l'investissement global, avec une valeur d'acquisition plafonnée à 50.000 euros par véhicule.

Les particuliers qui font l'acquisition d'un véhicule "*propre*" peuvent, quant à eux, bénéficier d'un abattement de 2.500 à 5.000 euros de leur revenu imposable, c'est-à-dire d'une réduction de leur base imposable, ce qui est sans commune mesure avec la bonification d'impôt prémentionnée. La Chambre des fonctionnaires et employés publics, sans s'opposer à l'élargissement aux entreprises de la bonification pour l'acquisition de véhicules à zéro émissions, estime qu'un effort supplémentaire devrait être fait pour donner une réelle impulsion en faveur d'une mobilité plus respectueuse de l'environnement.

La Chambre préconise donc un retour à des mesures de soutien à l'acquisition de véhicules "*propres*" par la voie de véritables primes en capital visant essentiellement à soutenir, d'une part, les ménages à revenus moyens qui souhaitent acquérir des véhicules hybrides d'entrée de gamme et, d'autre part, l'offre de la part des constructeurs d'une gamme plus large de véhicules "*propres*" à prix abordables.

Outre la mise en œuvre de mesures de soutien aux entreprises et aux citoyens pour développer l'acquisition de "*véhicules verts*", le gouvernement devrait par ailleurs investir pour augmenter la part de véhicules à zéro émissions dans son propre parc automobile et ainsi donner l'impulsion en faveur de l'électromobilité.

#### e) **Droits de succession**

Le projet de loi sous avis se propose de corriger une différence de traitement fiscal injustifiée dans le domaine des droits de succession.

À ce jour, les époux avec descendants communs bénéficient d'une exemption en matière de droits de succession qui ne s'applique pas aux époux (mariés ou partenaires) n'ayant pas d'enfants communs. Ces derniers époux se voient appliquer un taux de 5%, atténué par un abattement de 38.000 euros.

Le projet de loi se propose de supprimer cette distinction entre époux (mariés ou partenaires) avec ou sans enfants communs ainsi que l'abattement de 38.000 euros, qui devient sans objet.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver cette mesure qui, comme l'énonce le commentaire des articles joint au projet de loi budgétaire sous avis, est conforme au principe de l'égalité devant l'impôt.

La Chambre souhaiterait voir autant d'empressement du gouvernement à rectifier les nombreuses autres distorsions fiscales contraires au principe d'égalité devant l'impôt, telles que, notamment, l'imposition des non-résidents, le barème d'imposition de la classe 1a et le régime d'imposition des "stock-options".

**f) Adaptation des barèmes de l'impôt à l'évolution du coût de la vie**

Dans son avis n° A-2766 du 23 novembre 2015 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 et dans son avis n° A-2847 sur le projet de loi portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait notamment demandé que le barème de l'impôt sur le revenu soit enfin adapté à l'évolution du coût de la vie cumulé depuis 2009.

Avant d'être aboli en 2012, l'ancien article 125 LIR – qui prévoyait tout d'abord une révision du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en raison de la variation de l'indice pondéré des prix à la consommation lorsque la moyenne des indices pondérés des six premiers mois d'une année accusait une variation de 5% au moins par rapport à la moyenne des indices des six premiers mois de l'année précédant l'entrée en vigueur du tarif – avait déjà été vidé de sa substance par la réforme fiscale de 1996, qui permettait alors une adaptation du tarif non plus en raison d'une variation de 5% de la moyenne des indices par rapport à celle "*des six premiers mois de l'année précédant l'entrée en vigueur du tarif*", mais en raison d'une variation de 3,5% au moins de l'indice des prix à la consommation "*par rapport à la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois de l'année précédente*".

En pratique (et sauf inflation galopante d'une année à l'autre), le gouvernement ne courait ainsi déjà plus aucun risque de devoir adapter le tarif de l'impôt au coût de la vie.

Dans son avis précité n° A-2847, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait demandé de réactiver le mécanisme prévu à l'époque à l'article 125 LIR, cela "*afin d'assurer à l'avenir une adaptation automatique du tarif de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie*".

La Chambre constate malheureusement que, malgré diverses dispositions visant à rectifier certaines "*complications administratives*" mises en œuvre par la réforme fiscale, le projet de loi sous avis ne corrige toujours pas les injustices fiscales découlant des barèmes de l'impôt, le pouvoir politique restant donc libre quant à la décision d'adapter ou non le tarif de l'impôt sur le revenu, quelle que soit l'inflation. Elle réitère donc une nouvelle fois sa demande de réactiver le mécanisme sus-visé pour garantir une adaptation automatique dudit tarif.

## V. CONCLUSION

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2018 s'inscrit dans un contexte macroéconomique favorable.

Les maîtres-mots du projet de budget sont "*qualité de vie*", "*compétitivité*" et "*continuité*", les axes prioritaires de l'investissement public comprenant surtout l'éducation des enfants, le logement, les transports publics, la culture, la sécurité des citoyens et des mesures en faveur d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient évidemment les investissements dans ces domaines indispensables à l'avenir du pays, elle estime que les bouleversements économiques en cours rendent par ailleurs nécessaires d'autres mesures sociales concrètes, d'accompagnement et de protection des citoyens et des travailleurs, le gouvernement devant impérativement mettre la priorité sur une protection sociale de qualité et une politique de redistribution juste, notamment suite aux restrictions budgétaires des années passées ayant surtout pesé sur les ménages de la "*classe moyenne*".

La Chambre rappelle en effet que tous les indicateurs sont au vert pour un retour à une croissance durable, ce qui devrait permettre à l'État de lâcher la bride en investissant encore plus dans les infrastructures d'avenir du pays et de s'attacher à compenser la perte de pouvoir d'achat subie par les consommateurs depuis la mise en œuvre du "*Zukunftspak*".

En matière fiscale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics déplore que le projet de loi budgétaire se limite à rectifier plusieurs complications survenues en raison de la réforme fiscale 2017, sans pour autant redresser les distorsions fiscales existant au détriment des personnes physiques (dont les injustices fiscales découlant de l'inadaptation des barèmes de l'impôt).

Finalement, la Chambre tient à rappeler encore une fois, d'une part, qu'elle demande davantage de transparence concernant les recrutements dans la Fonction publique, les projets de lois budgétaires annonçant en effet souvent la création de postes nouveaux, ce qui ne correspond pourtant pas toujours à la réalité, et, d'autre part, qu'il y a lieu de procéder à une véritable réforme en matière de procédure de recrutement et de stage dans la Fonction publique.

\* \* \*

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 lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 novembre 2017.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF