



A V I S

sur

- le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021;
- le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024;
- le projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal du 2 juin 1994 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission prévue à l'article VI paragraphe 2 (2) de la loi du 22 décembre 1993 ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt du développement économique (régime fiscal pour les certificats d'investissement en capital-risque);
- le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 115, numéro 13b de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 décembre 1968 portant exécution des articles 155 et 178 de la loi concernant l'impôt sur le revenu;
- le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2012 remplaçant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 juillet 2002 portant exécution de l'article 143, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;

- le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs);
- le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives;
- le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques

S O M M A I R E

	Page
I. CONTEXTE ÉCONOMIQUE	1
1) Perspectives économiques internationales	1
2) Perspectives économiques européennes	2
3) Perspectives économiques nationales	3
a) <i>Un recul limité, mais jusqu'à quand?</i>	3
b) <i>Emploi</i>	3
c) <i>Inflation</i>	4
d) <i>Finances publiques</i>	4
II. PROJET DE LOI RELATIF À LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE POUR LA PÉRIODE 2020-2024	5
1) Objectif à moyen terme	5
2) Soutenabilité à long terme des finances publiques	6
3) Trajectoire des recettes et dépenses des administrations publiques	7
III. PROJET DE LOI CONCERNANT LE BUDGET DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2021	11
1) Perspectives budgétaires 2021	11
2) Un budget de toutes les incertitudes	12
a) <i>COVID-19 et dommages collatéraux</i>	12
b) <i>Impact de la crise sanitaire sur l'économie réelle</i>	13
c) <i>Impact de la crise sur la santé à long terme</i>	14
d) <i>Des services publics essentiels contre la maladie COVID-19</i>	16
3) L'explosion de la dette publique	17
a) <i>Historique de la dette</i>	17
b) <i>Une dette perpétuelle</i>	18
c) <i>Travers des systèmes budgétaire et financier européens</i>	20
d) <i>Entre crise climatique, crise sanitaire et crise de la dette</i>	21
e) <i>Une seule solution: effacer la dette</i>	22
4) La réforme fiscale aux oubliettes	23
a) <i>Report de l'individualisation de l'impôt</i>	23
b) <i>Aucune adaptation du barème de l'impôt à l'évolution du coût de la vie</i>	23
c) <i>Aucune mesure fiscale pour les familles monoparentales</i>	24
d) <i>FIS immobiliers: la fin des abus</i>	24
e) <i>Une taxe d'abonnement spéciale "greenwashing"</i>	25
f) <i>Mise en place d'une taxe carbone</i>	26
g) <i>Abolition des "stock options" au profit de primes participatives</i>	26
h) <i>Abaissement du taux d'amortissement de l'immobilier locatif</i>	27
IV. SYNTHÈSE	29

Par trois dépêches du 14 octobre 2020, Monsieur le 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.

Vu les délais très restreints dont elle dispose pour prendre position, la Chambre limite l'examen des projets précités aux grandes lignes du budget de l'État proposé pour l'exercice 2021.

I. CONTEXTE ÉCONOMIQUE

1) Perspectives économiques internationales

Lors du dépôt à la Chambre des députés des projets de lois sous avis, l'impact de la pandémie COVID-19 laisse planer la plus grande incertitude sur les perspectives économiques mondiales. Le Fonds monétaire international (FMI) tout comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹ notent l'effondrement de la production économique au début du premier semestre 2020, puis un redressement rapide lors de l'assouplissement des mesures de confinement qui s'est néanmoins vite essoufflé pendant l'été. Ils évaluent l'effondrement du PIB à -4,4% (FMI) et à -4,5% (OCDE) en 2020, en espérant une reprise de +5% (OCDE) et de +5,2% (FMI) pour 2021, et ils ne se font guère d'illusions sur le retour difficile à des niveaux d'activité comparables à ceux d'avant la pandémie et sur le risque considérable que les perspectives s'avèrent pires qu'elles ne l'étaient prévues initialement.

Le FMI recommande notamment aux pouvoirs publics de prendre des mesures donnant une forte impulsion en faveur d'infrastructures publiques respectueuses de l'environnement, une augmentation progressive des prix du carbone, une indemnité pour les ménages à faibles

¹ FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020,

<https://www.imf.org/fr/Publications/WEO>

OCDE, Perspectives économiques et évaluation économique intermédiaire, septembre 2020,

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

revenus visant à rendre la transition équitable ainsi qu'un renforcement du dispositif de protection sociale.

L'OCDE invite également les pouvoirs publics à prendre des mesures qui permettront de rétablir la confiance des consommateurs et des entreprises, en investissant notamment dans la santé, dans une relance verte et dans l'humain et à maintenir les dispositifs de soutien budgétaire, financier et autres au stade actuel de la reprise ainsi qu'en 2021 afin de ne pas répéter les erreurs commises lors des récessions antérieures.

2) **Perspectives économiques européennes**

Dans la zone euro, la croissance a connu un fléchissement plus marqué qu'aux États-Unis au premier semestre. Les projections envisagent donc une contraction plus profonde, de 7,9% (OCDE) et de 8,3% (FMI) en 2020 et un regain de croissance plus fort de 5,1% (OCDE) et de 5,2% (FMI) en 2021, mais qui part de plus bas. Le FMI souligne par ailleurs l'utilité d'une politique monétaire accommodante dans un contexte de perspectives d'inflation relativement faible.

La Commission européenne² souligne quant à elle les risques majeurs que ferait peser une deuxième vague d'infections au coronavirus sur les perspectives économiques, de même que l'apparition de cicatrices permanentes dues à la maladie COVID-19, telles de nombreuses destructions d'emplois et des faillites qui ralentiraient davantage la reprise.

La Banque centrale européenne (BCE)³ évalue, pour sa part, deux scénarios: l'un, plus clément, qui s'appuie sur la mise en œuvre rapide d'une solution médicale permettant de mettre fin à la pandémie due au coronavirus et l'autre, sévère, qui détermine l'impact d'une résurgence de la pandémie, nécessitant de nouvelles mesures strictes de mises en quarantaine. Elle souligne la succession de mesures de politique monétaire prises depuis mars 2020 (notamment le recalibrage par la BCE du "*pandemic emergency purchase program*"/PEPP et les garanties d'État sur les prêts) ainsi que les mesures de politique budgétaire et en

² European Commission, European Economic Forecast, Summer 2020, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts_en

³ Banque centrale européenne, Projections macroéconomiques de septembre 2020, <https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/index.en.html>

faveur de l'emploi (aides aux entreprises, chômage partiel, aides au maintien de l'emploi, etc.) qui devraient contribuer à soutenir les revenus et à limiter les pertes d'emplois et les faillites. Elle prédit une baisse historique de la consommation privée de 8% en 2020, mais un fort redressement au second semestre 2020 et en 2021 grâce aux importants transferts budgétaires en faveur des ménages.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, qui s'était déjà penchée avec intérêt, dans son avis n° A-3276 du 25 novembre 2019 sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2020, sur l'impact sur les consommateurs de la politique de taux négatifs menée par la BCE, poussera sa réflexion plus loin cette année en s'interrogeant sur le fonctionnement même des dettes souveraines et les mesures de politiques monétaires qui devraient être envisagées dans un contexte de crise sanitaire et économique globale.

3) **Perspectives économiques nationales**

a) **Un recul limité, mais jusqu'à quand?**

Au niveau national, le Luxembourg a "*limité la casse*" par rapport aux autres pays européens⁴, avec une chute du PIB de -7,2% (sur un trimestre) au 2^{ème} trimestre 2020 contre -11,8% pour la zone euro. C'est du moins ce qu'évaluait le STATEC en septembre en revoyant ses projections précédentes légèrement à la hausse, à -5,8% pour 2020 contre -6% précédemment.

Or, au vu des risques de résurgence des cas d'infection au coronavirus qui se réalisent aujourd'hui, il semble que les prévisions initiales du STATEC n'aient peut-être pas été trop pessimistes et que le PIB du Luxembourg pourrait fort connaître un repli de -6%, voire davantage.

b) **Emploi**

Au niveau du marché du travail, l'emploi salarié aurait rejoint son niveau d'avant-crise dès septembre, avec toutefois de grandes divergences selon les branches: quelque 3.000 emplois auraient été perdus entre février et septembre dans les secteurs les plus touchés par la crise (Horeca, commerce, industrie, transports, services aux entreprises),

⁴ STATEC, Conjoncture Flash septembre 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2020/09-20-conjflash/index.html>

tandis qu'autant d'emplois auraient été créés dans les branches de la santé et de l'action sociale, de l'éducation, de l'administration publique, de la construction, des technologies de l'information et de la communication ainsi que du secteur financier. Les tendances récentes montrent par contre des signaux inquiétants et les perspectives pourraient s'aggraver au vu des nouvelles mesures qui ont dû être prises, et qui vont le cas échéant encore être renforcées ultérieurement, suite à la recrudescence des cas d'infection au coronavirus.

Le Luxembourg parvient donc à "*limiter la casse*" au niveau de l'emploi, mais accuse tout de même un taux de chômage de 6,3% de la population active fin septembre 2020 contre 5,3% fin septembre 2019.

c) *Inflation*

Après l'effondrement des prix des produits pétroliers, qui a tiré l'inflation globale vers le bas à 0,9% en 2020, l'inflation devrait nettement accélérer pour atteindre 1,8% en 2021 en raison de la dissipation de l'effet baissier lié à la gratuité des transports publics, du redressement du prix du pétrole brut ainsi que de l'introduction de la nouvelle taxe CO₂⁵.

À noter que, à l'instar de certaines accises, la taxe CO₂ est neutralisée pour le calcul de l'indice servant de base à l'indexation des salaires, de sorte que le déclenchement de la prochaine tranche indiciaire n'interviendrait pas avant le 4^{ème} trimestre 2021 selon le "*scénario haut*" et pas avant 2022 selon les "*scénarios central et bas*".

d) *Finances publiques*

Au 30 septembre 2020, les recettes de l'administration centrale montraient un recul d'environ un milliard d'euros, soit -7,1% par rapport à septembre 2019⁶, en raison des mesures fiscales mises en place pour subvenir aux besoins de liquidité des entreprises (suspension des avances et délais de paiement en matière fiscale).

⁵ Prévisions d'inflation: 0,9% pour 2020 et 1,8% pour 2021, STATEC, novembre 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/prix/2020/11/20201109bis/index.html>

⁶ Présentation de la situation des finances publiques au 3^e trimestre 2020, Ministère des Finances, octobre 2020, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2020/10-octobre/19-gramegna-finances-publiques.html

Au niveau des dépenses, celles-ci ont augmenté de l'ordre de +2,4 milliards d'euros par rapport à fin septembre 2019, soit de +17,4%, en raison des investissements élevés liés à la pandémie (y compris les aides aux entreprises) et de l'acquisition de l'avion militaire.

Le solde de l'administration centrale était donc déficitaire: -2,75 milliards d'euros fin septembre 2020. Le ministre des Finances soulignait néanmoins fin octobre 2020 que "*le gouvernement dispose toutefois de toutes les capacités financières nécessaires pour affronter les défis sur le plan économique de manière intelligente et proportionnée*", tout en rappelant la nécessité de rester prudent en raison du déficit accumulé et des nombreuses incertitudes entourant l'évolution future de la pandémie COVID-19.

II. PROJET DE LOI RELATIF À LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE POUR LA PÉRIODE 2020-2024

1) Objectif à moyen terme

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

Dans ce cadre, la mission principale de la loi de programmation financière 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 vu de l'impact de la crise sanitaire due à la maladie COVID-19 sur les finances publiques des États membres, la Commission européenne a invoqué la "*clause pour récession économique sévère*" ("*general escape clause*") pour la première fois dans l'histoire du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Cette clause, invoquée pour 2020 et reconduite pour 2021, permet aux États membres de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de réaliser leur OMT pour ces deux exercices budgétaires.

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.

Le gouvernement, qui avait fixé son OMT à +0,5% du PIB et un niveau d'endettement public au-dessous de 30% du PIB dans le cadre de l'actualisation de son Programme de stabilité et de croissance 2020, estime que les conditions sont réunies pour invoquer cette clause pour les exercices budgétaires 2020 et 2021. Il en résulte, pour 2020, un déficit de 5 milliards d'euros au niveau de l'administration centrale, soit 8,6% du PIB, et une dette publique qui pourrait atteindre 16 milliards d'euros, soit 27,4% du PIB, dont 3 milliards en lien avec la crise COVID-19. Pour 2021, le gouvernement prévoit un retour mécanique du niveau du PIB à celui de 2019, soit une croissance de l'ordre de 7% par rapport à 2020.

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

Tout comme l'exposé des motifs accompagnant les projets de lois relatifs à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP) précédents, celui joint au PLPFP pour la période 2020-2024 mentionne de nouveau la question de la réforme de 2013 du régime général d'assurance pension, en rappelant les conclusions du bilan actuariel de l'IGSS sur la situation financière du régime présenté en décembre 2016 ainsi que les travaux du groupe de travail mis en place par la suite pour procéder à une évaluation de l'impact de la réforme en question.

Alors que la réserve de compensation correspondait en 2019 à 4,8 fois le montant des prestations annuelles, soit nettement plus que le niveau minimal requis de 1,5 fois le montant des prestations annuelles, le gouvernement mentionne la révision à la hausse des projections en matière de dépenses liées au vieillissement par le groupe de travail européen

sur le vieillissement dans son "Ageing Report 2018". D'après ce groupe de travail du Comité de politique économique auprès du conseil ECOFIN, les dépenses du Luxembourg liées au vieillissement atteindraient 28,1% du PIB en 2060 en raison d'une croissance démographique moindre, entraînant une croissance de l'emploi plus faible combinée avec une productivité accrue jusqu'en 2040, puis moindre entre 2040 et 2060.

Au sujet de cette question du vieillissement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère une nouvelle fois les propositions des chambres professionnelles représentant les travailleurs au sein du groupe précité: *"dans le cadre de la digitalisation de notre économie, des changements potentiels au niveau de l'emploi et des gains potentiels en termes de productivité, la question du recours à des sources alternatives de financement du régime d'assurance pension pourrait être posée, régime qui ne devrait plus nécessairement se baser exclusivement sur la masse salariale et permettant de ce fait de dissocier le financement de l'assurance pension de la croissance de celle-ci."*⁷

3) Trajectoire des recettes et dépenses des administrations publiques

Sous la pression de la pandémie, le PLPFP pour la période 2020-2024 revoit à la baisse l'ensemble des prévisions pour 2020 et envisage désormais une décroissance du solde nominal de -4.398 millions d'euros pour 2020, puis une nouvelle décroissance de -1.754 millions pour 2021.

PLPFP 2020-2024	2020		2021		2022		2023		2024	
	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	-5.079	-8,6%	-2.511	-3,9%	-2.250	-3,3%	-1.661	-2,3%	-1.307	-1,8%
Administrations locales	-213	+0,4%	+2	+0,0%	+8	+0,0%	+9	+0,0%	+12	+0,0%
Sécurité sociale	+895	+1,5%	+755	+1,2%	+784	+1,2%	+720	+1,0%	+640	+0,9%
Administration publique	-4.398	-7,40%	-1.754	-2,7%	-1.457	-2,2%	-932	-1,3%	-655	-0,9%
2) <u>Solde structurel:</u>										
Administration publique		-4,5%		-1,7%		-1,5%		-1,0%		-0,9%
3) <u>Dette publique:</u>	16.185	27,4%	18.898	29,4%	21.184	31,3%	22.937	32,4%	24.318	32,9%
Administration centrale	15.477		18.049		20.335		22.088		23.469	
Administrations locales	849		849		849		849		849	
Sécurité sociale	-141		0		0		0		0	

⁷ Rapport du groupe de travail pensions 2018, Inspection générale de la sécurité sociale, <https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-etude-analyse/igss/rapport-du-groupe-de-travail-pensions/2018/rapport-du-groupe-de-travail-pensions.html>

Au niveau des sous-secteurs, le solde de l'administration centrale passerait d'un solde excédentaire de 60 millions d'euros en 2019 (alors que le budget voté 2019 prévoyait un déficit de -650 millions) à un déficit de -5,1 milliards d'euros en 2020 (contre un budget voté qui prévoyait -640 millions), qui devrait s'améliorer de près de 2,5 milliards en 2021.

Le solde des administrations locales passerait lui aussi d'un solde excédentaire de 286 millions d'euros en 2019 à un solde déficitaire de -213 millions d'euros en 2020, avant de redevenir positif à 2 millions en 2021.

Le solde de la sécurité sociale, quant à lui, diminuerait de moitié sur l'ensemble de la période de prévision, passant de 1,2 milliard en 2019 à 640 millions en 2024, tandis que les prévisions avant la survenue de la pandémie dépassaient le milliard d'euros d'excédent sur toute la période 2019-2023. Alors que le projet de loi n° 7678 autorisant la participation de l'État au financement des mesures prises en charge par l'assurance maladie-maternité prévoit de couvrir, de 2020 à 2023, les dépenses engagées dans le cadre de la crise sanitaire due à la maladie COVID-19, les auteurs des projets de lois sous avis mettent une nouvelle fois le doigt sur le problème à la base du système de financement de nos régimes de sécurité sociale: la plus grande part des recettes de la sécurité sociale provient des cotisations sociales et des contributions de l'État, elles-mêmes basées sur le niveau de ces mêmes cotisations.

Outre le fait que les transferts de l'administration centrale vers la sécurité sociale creusent en apparence le solde de l'administration centrale, sans que cela se vérifie au niveau du solde global de l'administration publique, les vagues prévisibles de licenciements et de faillites dues aux mesures de confinement et au couvre-feu engendreront une chute mécanique du niveau des cotisations sociales ainsi que des contributions de l'État aux régimes de sécurité sociale, chute qui précipitera à son tour la situation financière des administrations de sécurité sociale.

Or, ni les projets sous avis ni le projet de loi n° 7678 ne permettent de vérifier dans quelle proportion la prise en charge par l'État suffit ou non à couvrir la charge assumée par l'assurance maladie-maternité dans le cadre de la crise sanitaire. De plus, il n'est pas précisé d'où proviendra "*l'argent magique*" mis au compte des dépenses de l'État pour prendre en charge ces frais.

Après dix ans de restrictions budgétaires en raison de la crise financière de 2007-2008 et un "*Zukunftspak*" comportant des restrictions budgétaires lourdement imposées aux contribuables/consommateurs, rappelons que le budget de l'État a systématiquement montré un meilleur résultat que les prévisions grâce, notamment, au maintien d'un niveau d'investissements publics relativement élevé et d'un pouvoir d'achat "*correct*" des ménages les plus aisés, tandis que celui des ménages à plus faible revenu diminuait⁸.

La Chambre prend donc bonne note du changement de paradigme de la Commission européenne, qui semble enfin admettre l'échec dramatique des politiques d'austérité depuis la crise financière, en encourageant finalement les États à maintenir un niveau d'investissement public élevé.

En effet, sur l'incitation de ladite Commission⁹ dans le cadre du semestre européen, le Conseil de l'Union européenne recommande notamment au Luxembourg, pour 2020 et 2021, de s'attacher:

1. conformément à la "*clause dérogatoire générale*", à prendre **toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie**, soutenir l'économie et appuyer la reprise qui s'ensuivra. Lorsque les conditions économiques le permettront, à mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la soutenabilité de la dette tout en **renforçant les investissements**, à **renforcer la résilience du système de santé** en garantissant une disponibilité appropriée des personnels de santé, et à accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé et la santé en ligne;
2. à **atténuer les effets de la crise sur l'emploi**, en accordant une attention particulière aux personnes qui se trouvent dans une situation difficile sur le marché du travail;
3. à assurer la mise en œuvre efficace des mesures de **soutien** à la liquidité **des entreprises**, en particulier des petites et moyennes entreprises et des travailleurs indépendants, à mettre en œuvre le plus rapidement possible et en priorité les projets d'investissement public arrivés à maturité et à promouvoir l'investissement privé pour

⁸ Panorama social 2019, Chambre des salariés, avril 2019,

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

⁹ Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1297176d-9aa3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1>

favoriser la reprise économique, à orienter les investissements vers la **transition verte et numérique**, en particulier vers les transports et les bâtiments durables, la production et l'utilisation propre et efficace de l'énergie, pour contribuer ainsi à une **décarbonation progressive de l'économie**, et à favoriser l'innovation et la numérisation, en particulier dans le secteur des entreprises;

4. à assurer une surveillance et une mise en œuvre efficaces du cadre de **lutte contre le blanchiment de capitaux** en ce qui concerne les professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement, et à renforcer les efforts consentis pour se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la **planification fiscale agressive**, en particulier par le biais de paiements à l'étranger.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève une nouvelle fois les appels des organisations syndicales, relayés régulièrement par l'OCDE, en faveur de politiques budgétaires excluant les dépenses d'investissement public nettes du champ d'évaluation de la conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance. Elle tient par ailleurs à souligner l'initiative du rapporteur du budget 2021 de l'Union européenne, selon lequel la seule solution pour ne pas enterrer le "*pacte vert*" européen serait l'instauration d'une taxation sur les transactions financières.

La Chambre a souhaité analyser le projet de budget de l'État pour l'exercice 2021 en prenant du recul sur la seule situation nationale, afin d'avancer sur des pistes aussi inédites que le contexte sanitaire et budgétaire actuel.

III. PROJET DE LOI CONCERNANT LE BUDGET DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2021

1) Perspectives budgétaires 2021

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 tranche à l'évidence totalement avec les projets de budgets précédents en raison de l'impact sur l'économie des mesures de lutte contre la pandémie COVID-19.

Le gouvernement a dû découvrir subitement que ce qui était décrié comme impensable lors de la crise financière de 2007-2008 est désormais envisageable. En invoquant la "*clause pour récession économique sévère*" ("*general escape clause*") et 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, le gouvernement s'écarte enfin du carcan budgétaire européen qui, jusqu'à ce jour, l'empêchait de se donner les moyens de prendre le virage écologique tant attendu.

Les outils à sa disposition et les ambitions affichées dans cet objectif restent néanmoins largement insuffisants pour, d'une part, se libérer des conséquences néfastes de la crise sanitaire et, d'autre part, enclencher une véritable politique de développement durable.

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2021 ainsi que le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 revoient l'ensemble des prévisions budgétaires de départ à la baisse à -5,1 milliards d'euros pour 2020 et prévoient:

- une amélioration subite de 2,5 milliards d'euros du solde de l'administration centrale dès 2021, puis une amélioration progressive d'année en année (le solde passant de -2,5 milliards d'euros en 2021 à -1,3 milliard en 2024);
- une amélioration d'abord conséquente du solde négatif de l'administration publique dans son ensemble (de -4,4 milliards en 2020 à -1,75 milliard en 2021), puis progressive pour atteindre un solde néanmoins toujours négatif de -0,65 milliard en 2024;
- un solde structurel (administration publique) de -4,5% du PIB en 2020 et de -0,9% du PIB en 2024 qui, en vertu de la "*clause pour récession économique sévère*" du PSC s'écartera donc de l'OMT (+0,5% du PIB) sur toute la période de programmation, alors que

cette clause dérogatoire n'est, pour l'instant, prolongée que pour 2021;

- un bond de la dette publique de plus de 3 milliards en 2020 (dette passant à 16,2 milliards d'euros contre moins de 13 milliards initialement prévus par le budget de l'État 2020), puis de 2,7 milliards supplémentaires en 2021, 2,3 milliards supplémentaires en 2022, 1,7 milliard supplémentaire en 2023 et encore 1,4 milliard de plus en 2024 pour atteindre 24,3 milliards d'euros en 2024. La dette publique atteindrait alors 32,9% du PIB, alors que le budget voté 2020 prévoyait une trajectoire baissière et que le gouvernement s'était fixé comme objectif un endettement nettement inférieur à 30% du PIB.

Au niveau des recettes fiscales, le gouvernement prévoit une décroissance des recettes en 2020, puis en 2021, par rapport à 2019 à la suite de la crise sanitaire. La croissance des recettes de +8,7% en 2021 est donc artificiellement conséquente puisqu'elle se rapporte au compte prévisionnel 2020, qui accuse une chute de l'ordre de -5,6% en 2020.

Les principales recettes fiscales devraient ainsi passer, entre 2020 et 2021, de:

- 1.850 à 1.950 millions d'euros pour l'impôt sur le revenu des collectivités (contre 2.250 millions initialement prévus au budget voté 2020);
- 760 à 795 millions d'euros pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques (contre 845 selon le budget voté 2020);
- 4.200 à 4.545 millions d'euros pour l'impôt retenu sur les traitements et salaires (contre 4.765 prévus au budget voté 2020);
- 3.697 à 4.013 millions d'euros pour la TVA (contre 4.121 initialement prévus pour 2020).

2) **Un budget de toutes les incertitudes**

a) **COVID-19 et dommages collatéraux**

À la date d'émission du présent avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics observe avec crainte l'augmentation exponentielle du nombre de cas d'infection au coronavirus et elle s'inquiète du manque d'informations statistiques claires sur les principaux lieux d'infection et leur contexte, sur l'impact du coronavirus sur la grippe saisonnière pour l'hiver 2020, sur la répartition des sujets infectés entre

cas symptomatiques et cas asymptomatiques, sur la fiabilité des tests PCR effectués au regard du nombre de cycles d'amplification utilisés qui influencent la quantité de virus détectée ainsi que sur les raisons pour lesquelles l'étude CON-VINCE, visant notamment à étudier l'éventuel développement d'une immunité collective, n'a pas été poursuivie au-delà de juin 2020.

L'examen du projet de budget sous avis est dominé non seulement par les incertitudes liées à l'impact direct de la crise sanitaire sur les finances publiques, mais surtout par tous les risques liés aux dommages collatéraux de cette crise qui pourraient s'avérer pires encore que les dommages directement attribuables à la maladie COVID-19.

La Chambre est particulièrement préoccupée par l'effet retardé que pourrait avoir la crise sanitaire sur l'économie et l'emploi, lorsque les mesures de soutien aux entreprises cesseront, ainsi que sur la santé de la population en raison notamment de la déprogrammation des soins hors COVID-19 et de l'impact psychologique des mesures de confinement, de couvre-feu et de distanciation physique.

b) Impact de la crise sanitaire sur l'économie réelle

Concernant l'économie réelle, la stratégie de relance économique post-COVID-19 "*Neistart Lëtzebuerg*" permet notamment à certaines entreprises de bénéficier du chômage partiel pour leurs salariés, à condition qu'elles soient dotées d'une "*boule de cristal*" efficace puisque:

- les demandes doivent être introduites au plus tard le 12^{ème} jour du mois précédant la période de chômage partiel;
- le recours au chômage partiel leur interdit de licencier par la suite sous peine de devoir rembourser les montants pris en charge par l'État, à l'exception des entreprises des secteurs dits "*vulnérables*" qui ne peuvent pas licencier plus de 25% de leur masse salariale à moins d'établir un plan de restructuration;
- selon les dispositions applicables à la mi-novembre, les salariés éventuellement engagés après le déconfinement sont exclus du bénéfice du chômage partiel, ce qui a probablement dissuadé bon nombre d'employeurs d'embaucher depuis juin (surtout face au risque d'un reconfinement).

Les entreprises peuvent par ailleurs bénéficier:

- d'aides remboursables qui ne font que décaler leurs difficultés économiques à un futur totalement incertain;
- d'une aide du fonds de relance et de solidarité, pour l'obtention de laquelle il faut démontrer une perte d'au moins 25% du chiffre d'affaires pendant les mois de juin à octobre 2020 par rapport à l'année précédente, soit précisément les mois de déconfinement où l'activité a enfin pu reprendre, alors que ces mêmes entreprises perdaient 100% de leur chiffre d'affaires durant le confinement;
- d'un régime de garantie étatique pour de nouveaux crédits bancaires qui ne fait, lui aussi, que décaler les difficultés économiques des entreprises concernées et n'apporte en réalité aucune sécurité supplémentaire pour celles-ci puisqu'il se contente de garantir à la banque qu'elle sera bien remboursée en cas de défaut de l'emprunteur, mais il ne prévoit aucun effacement de dette et aucune facilité de paiement pour l'emprunteur qui restera redevable vis-à-vis de l'État.

c) Impact de la crise sur la santé à long terme

Concernant la santé, on voit déjà apparaître, notamment dans les pays voisins, des cas de malades qui n'ont pas pu ou n'ont pas osé consulter leur médecin depuis le début de la pandémie et ont perdu du temps précieux pour diagnostiquer des pathologies dont la prise en charge précoce est une condition sine qua non pour leur guérison. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge d'ailleurs sur l'impact de la déprogrammation des soins hors COVID-19 et des interventions dites "*non urgentes*" sur l'état de santé général de la population.

En outre, la Chambre est préoccupée par le caractère anxiogène de l'incertitude ambiante générale et par l'impact psychologique délétère des mesures de lutte contre la pandémie (confinement, distanciation physique, couvre-feu, port du masque, etc.) sur la population¹⁰, dont les effets à moyen et long terme pourraient être dramatiques.

¹⁰ STATEC, Le confinement a dégradé le bien-être des résidents, novembre 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/conditions-vie/2020/11/20201113/index.html>

De plus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre une commercialisation prématurée de vaccins contre la maladie COVID-19, développés en quelques mois seulement, alors que la durée moyenne de développement d'un vaccin est en principe de 10 à 15 ans pour respecter les phases de test et d'observation nécessaires pour assurer la sécurité des sujets testés et la fiabilité des résultats.

La Chambre ne peut en effet que rappeler les erreurs dramatiques commises en réaction à la pandémie de grippe porcine A/H1N1 de 2008, face à laquelle la Commission européenne avait prématurément autorisé la mise sur le marché d'un vaccin par la suite mis en cause (cas avérés de narcolepsie et/ou de cataplexie) et dont les États avaient commandé et financé des milliards de doses finalement inutilisées, la grippe en question s'étant finalement avérée moins grave que ce qui avait été pronostiqué initialement.

La Chambre tient donc à mettre en garde le gouvernement contre toute réaction prématurée et elle insiste sur la nécessité, avant de généraliser la vaccination de la population, de s'assurer au préalable que les vaccins administrés ont bien été développés dans le respect des protocoles d'essai permettant de vérifier non seulement leur immunogénicité et le dosage approprié, mais surtout leur innocuité chez l'homme ainsi que le rapport bénéfice/risques.

Dans l'attente d'éventuels vaccins fiables, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge également sur les mesures immédiates prises par le gouvernement afin de déterminer, voire de développer des traitements appropriés pour les personnes actuellement testées positives à la maladie COVID-19.

Concernant le personnel de santé, la Commission européenne appelle à la nécessité absolue de doter le pays des infrastructures et du personnel médical adéquat pour assurer la "*résilience*" du système de soins de santé en réduisant sa dépendance du personnel soignant non résident. La Chambre tient à rappeler que le personnel médical frontalier actif au Luxembourg a été particulièrement déstabilisé, durant le confinement, par les décisions unilatérales des pays voisins de restreindre les passages aux frontières. Elle plaide donc pour que l'État luxembourgeois intervienne fermement au niveau européen pour qu'une telle situation ne se reproduise plus.

Par ailleurs, la Chambre approuve les initiatives visant à favoriser l'attractivité des professions de santé, de même que l'élargissement de l'offre de formations à l'Université du Luxembourg avec l'ouverture du nouveau Bachelor en médecine à la rentrée prochaine, l'introduction d'un Master en médecine générale, d'un diplôme d'études spécialisées en médecine générale et de trois filières de spécialisation ainsi que la création de passerelles permettant aux titulaires d'un BTS "*infirmier*" de bifurquer vers le prédi Bachelor. Elle appelle toutefois le gouvernement à se pencher sur les réformes récentes implémentées dans les pays voisins et visant à élargir le profil des candidats et les prérequis permettant d'accéder aux filières de santé.

Alors que le pays se trouve au cœur d'une crise sanitaire mondiale sans précédent qui laissera des séquelles aux niveaux social et économique pendant des décennies, la Chambre regrette par contre que les efforts d'investissement dans la recherche publique concernent essentiellement la digitalisation, la recherche spatiale et des contreparties financières visant à gratifier des résultats ("*outputs*") qui ne laissent aucune place à la recherche fondamentale, pourtant essentielle pour compenser les travers de la recherche orientée vers le profit.

d) Des services publics essentiels contre la maladie COVID-19

Alors que le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2020 prévoyait la création d'un maximum de 1.830 postes supplémentaires auprès de l'État (dont 287 auprès de la Police grand-ducale, 105 auprès de l'Administration pénitentiaire et 45 auprès de l'Armée), le projet de loi budgétaire sous avis annonce des engagements complémentaires de 1.026 unités. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur le nombre de postes effectivement pourvus en 2020. Dans ce contexte, elle se demande en outre quelles mesures seront mises en place pour combler les retards actuels en matière de formation pendant le stage.

Face aux attaques récentes de certains représentants du patronat vis-à-vis des agents de la fonction publique, la Chambre tient à souligner le travail extraordinaire effectué par l'ensemble du personnel de la fonction publique étatique et communale depuis le mois de mars en matière de lutte contre la propagation de la maladie COVID-19.

De nombreux agents travaillent sans compter leurs heures depuis le début de la pandémie, de façon à assurer la santé et la sécurité de l'ensemble des administrés. La Chambre tient donc à rappeler les principes de respect, de solidarité et d'unité qui fondent la nation et qui sont essentiels pour garantir une sortie de crise profitable à tous.

3) **L'explosion de la dette publique**

a) **Historique de la dette**

À l'aube de la crise financière, en 2007, la dette publique du gouvernement central s'élevait à 532 millions d'euros. En 2008, le gouvernement avait prévu une autorisation pour un emprunt de 3 milliards d'euros pour les seules opérations visant à assurer la stabilité du système financier. Il avait alors notamment emprunté 2,5 milliards d'euros pour assurer le seul sauvetage des banques Fortis et Dexia, faisant passer la dette publique à 3,2 milliards en 2008.

Par conséquent, entre 2008 et 2019, la dette a déjà coûté 2,255 milliards d'intérêts à l'État¹¹ sans que les mesures restrictives imposées par le "*Zukunftspak*" aient permis de résorber le principal de la dette, qui a continué à croître d'année en année pour atteindre 10,6 milliards d'euros fin 2019¹².

Suite à la crise sanitaire, elle devrait augmenter de 3 à 16,2 milliards d'euros en 2020 pour progressivement atteindre 24 milliards en 2024.

Le fonds de crise créé en 1938 (rebaptisé fonds de rééquilibrage budgétaire par la loi sur le budget de l'État 2020) avait précisément pour but de constituer une réserve budgétaire en cas de chocs économiques ou budgétaires de ce type. Il n'a malheureusement plus été alimenté depuis des années puisque son alimentation devrait être adaptée en fonction d'éventuelles plus-values budgétaires.

Le compte général de l'État 2018, tout comme le projet de loi concernant le compte général 2019, font état d'un solde du fonds de crise de 21,7 millions d'euros, ce qui semble bien mince par rapport à la dette.

¹¹ Portail des statistiques du Grand-Duché de Luxembourg, Intérêts (consolidés) - déficit et dette publique, <http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=13205&IF>

¹² Trésorerie de l'État, https://te.public.lu/fr/dette_publicue/Evolution_historique_dette.html

La question se pose par ailleurs de savoir comment ce fonds est géré pour ne rapporter aucun intérêt d'année en année.

b) Une dette perpétuelle

Rappelons que la dette publique est essentiellement composée d'emprunts obligataires, c'est-à-dire d'obligations émises par l'État sur les marchés financiers et pour lesquelles il verse des intérêts mais dont il ne rembourse le principal qu'à terme. Lorsque ces emprunts arrivent à échéance, l'État rembourse donc ses créanciers en émettant de nouveaux emprunts obligataires équivalents, faisant ainsi de ces dettes des dettes perpétuelles. Selon les conditions de refinancement obtenues, le service de la dette (les intérêts) peut donc avoir un impact considérable sur les finances publiques, même si le niveau de la dette reste stable.

Le projet de loi budgétaire sous avis justifie la proposition de scinder l'autorisation d'émission d'emprunts en deux volets (article 56) par le fait qu'il conviendrait de distinguer entre l'émission d'emprunts nouveaux, qui augmentent la dette, d'une part, et l'émission d'emprunts en vue du remboursement du principal venant à échéance, qui seraient " *finalement neutres par rapport au niveau de la dette* ", d'autre part.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à souligner l'inexactitude de cette affirmation, les conditions de marché futures n'étant pas connues à ce jour. Alors que le gouvernement (grâce à la notation AAA du Luxembourg par des agences de notation) a pu emprunter en partie à taux négatifs cette année, rien ne garantit que le refinancement du principal de la dette publique venant à échéance puisse de nouveau se faire dans des conditions similaires à l'avenir. Si le principal emprunté reste équivalent, le service de la dette, lui, peut varier de façon conséquente, augmentant ainsi le poids de la dette.

Si la Chambre comprend les motivations du gouvernement pour scinder l'autorisation d'émission d'emprunts en deux volets – l'un, de 2,5 milliards d'euros, correspondant à l'autorisation prévue dans les lois budgétaires des années antérieures, et l'autre pour un montant supplémentaire de 1,3 milliard d'euros correspondant à la dette venant à échéance en 2021 et 2022 – elle tient à émettre certaines réserves quant à la formulation de l'article 56 susvisé, qui laisse les décisions d'émission d'emprunts à l'entière discrétion du ministre ayant le Trésor dans ses attributions, sans apporter aucune précision ni sur la destination

des emprunts ni sur leur forme, alors même que, pour 2020, l'autorisation d'emprunts se limitait à des émissions éventuelles d'obligations de type durable pour "*contribuer au financement des investissements dans les domaines écologique, climatique et social, ainsi que pour fortifier le positionnement du Luxembourg comme centre d'excellence en matière de finance durable*". Au vu de l'impact économique et social de la situation sanitaire et de la nécessité absolue de faire coïncider tous les efforts de relance avec le virage écologique, la Chambre est d'avis qu'il est essentiel de maintenir ce prérequis.

Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à souligner que l'autorisation d'émission d'emprunts de 2,5 milliards d'euros, figurant au paragraphe 1^{er} de l'article 56 du projet de loi budgétaire sous avis (montant correspondant à l'emprunt maximum pouvant être autorisé et inscrit dans les lois budgétaires des années antérieures, alors que les emprunts effectivement autorisés s'élevaient à 1 milliard d'euros seulement pour chaque exercice depuis 2017), reste utilisable pour les exercices ultérieurs, le solde non utilisé des années antérieures s'élevant à 3,25 milliards au 31 décembre 2019 et le montant des emprunts arrivant à échéance en 2020 à 2 milliards d'après le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2019. Hors nouvelle émission d'emprunts liée aux mesures de lutte contre la pandémie, le reliquat d'autorisations d'emprunts devrait donc s'élever à 1,25 milliard fin 2020, portant la capacité d'emprunt totale (hors mesures de lutte contre la maladie COVID-19) à 3,25 milliards d'euros (cf. commentaire des articles joint au projet de loi budgétaire sous avis).

S'y ajoute l'autorisation d'emprunts de 3 milliards d'euros pour l'année 2020 ou les années subséquentes accordée par la loi du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie COVID-19, dont 500 millions n'ont pas encore été utilisés, ce qui porte la capacité d'emprunts effective pour 2021 (hors autorisation supplémentaire visant à couvrir les emprunts existants arrivant à échéance en 2021) à 3,75 milliards.

À cette somme le gouvernement souhaite ajouter la nouvelle autorisation d'émission d'emprunts susmentionnée de 1,3 milliard d'euros, visant exclusivement à couvrir les emprunts existants arrivant à échéance en 2021 et 2022, dont 150 millions en 2021 et 1,150 milliard en 2022.

La capacité d'emprunts effective totale accordée au ministre s'élèverait donc au total à 5,05 milliards d'euros, dont 3,75 milliards correspondent à de nouvelles émissions disponibles. Ces nouvelles émissions, mentionnées comme ne présentant "*aucune indication quant au besoin de financement effectif ou prévisible au cours de l'exercice 2021*", devront, de fait, couvrir l'augmentation de la dette de 2,7 milliards prévue pour 2021 ainsi qu'une partie des 2,3 milliards supplémentaires prévus pour 2022.

Si la Chambre soutient sans ambages toutes les initiatives visant à maintenir un haut niveau d'investissements 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, elle tient à réitérer la nécessité de ne pas faire peser le poids de la dette sur la seule masse salariale.

c) Travers des systèmes budgétaire et financier européens

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler à ce sujet les critiques qu'elle avait déjà formulées notamment dans ses avis n^{os} A-2888 sur le projet de budget de l'État 2017 et A-3276 sur le projet de budget de l'État 2020 et concernant, d'une part, la nécessité de réformer en profondeur le mode de financement des régimes de protection sociale (pensions et sécurité sociale) qui ne devraient plus être assis exclusivement sur la masse salariale mais sur la production de richesse et, d'autre part, la nécessité de réformer radicalement le système financier et monétaire européen qui favorise la spéculation et l'accroissement des inégalités au détriment des consommateurs, des acteurs de l'économie réelle et de l'équilibre budgétaire des États. La Chambre dénonçait notamment les dangers des taux d'intérêt négatifs qui révèlent le choix des établissements bancaires de favoriser la sécurisation de leurs avoirs auprès des États plutôt que de soutenir l'économie réelle en prêtant aux acteurs économiques et aux particuliers.

Depuis le transfert, de facto, du pouvoir de création monétaire des États en faveur des établissements bancaires, les dettes des États n'ont fait qu'augmenter inexorablement. Le principal de la dette luxembourgeoise augmente de façon exponentielle depuis 2008, tandis que le service de la dette absorbe intégralement les efforts des contribuables soumis à toutes les restrictions budgétaires.

De plus, les limites d'endettement et les objectifs de croissance imposés par le Pacte de stabilité et de croissance obligent les États à se cantonner à des projections à court ou moyen terme au détriment des investissements à long terme, indispensables au développement durable du pays.

Pourtant, en activant la "*clause de suspension générale*", la Commission européenne a enfin ouvert une brèche dans le carcan budgétaire européen en admettant les vertus de l'endettement dans des circonstances exceptionnelles. De même, la Banque centrale européenne, coutumière des attaques hostiles vis-à-vis de ses décisions jugées trop interventionnistes, a eu le courage, grâce au "*pandemic emergency purchase program*", de se libérer des plafonds par lesquels elle s'interdisait d'acheter plus d'un tiers de la dette d'un État.

La Chambre tient à rappeler qu'à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les grandes puissances européennes ont dû s'endetter à hauteur de 200% à 300% de leurs PIB pour financer la reconstruction. À cette époque, les États empruntaient directement auprès de leurs banques centrales et n'étaient donc pas soumis à des taux d'intérêt imposés par le secteur financier. Pour solder leurs dettes, les États européens se sont alors appuyés sur la forte croissance déclenchée par les investissements publics, sur des prélèvements sur les hauts patrimoines immobiliers et financiers, mais également sur des annulations pures et simples de dettes.

d) Entre crise climatique, crise sanitaire et crise de la dette

Face à l'ampleur de la crise économique et sociale provoquée par la pandémie COVID-19 et dont l'impact est loin d'avoir atteint son apogée, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que regretter la timidité des mesures prises par le gouvernement pour résoudre les trois plus grands défis que le pays, voire l'humanité, vont devoir relever depuis la Deuxième Guerre mondiale: le réchauffement climatique, la crise sanitaire et la crise de la dette qui en résultera.

Alors que les coupables de la crise financière de 2007-2008 ont été clairement identifiés, ils n'en ont jamais pour autant payé les conséquences. Il est grand temps pour les gouvernements de prendre du recul sur la situation actuelle afin de proposer enfin des solutions courageuses, hors des sentiers battus et du carcan budgétaire européen.

La virulence de la pandémie, on le sait, a été accentuée par la mondialisation et elle a révélé non seulement les travers de la course effrénée au profit, des délocalisations, de la dislocation du tissu industriel européen, mais également les bénéfices de la cessation quasi totale de l'activité économique pour l'environnement. La pandémie a rappelé à la population mondiale que les émissions de CO₂ ne s'arrêtent pas aux frontières et que si le monde entier subit l'impact du réchauffement climatique, il bénéficie également des initiatives favorables à la protection de l'environnement. En tant que "*bien public mondial*", le climat et toute initiative visant à le protéger ne devraient donc en aucun cas être assumés individuellement par les seuls États qui ont pris conscience de l'urgence climatique.

La Chambre plaide donc en faveur de mesures nettement plus courageuses que le "*greenwashing*" institutionnel proposé par le gouvernement. Afin de mutualiser les efforts en faveur du climat, elle se prononce donc pour une multiplication des initiatives gouvernementales visant à faire pression sur les institutions européennes, et au sein, notamment, de l'Eurogroupe, du Conseil ECOFIN, de la Commission européenne ou du Parlement européen, pour obtenir enfin l'exclusion des investissements environnementaux du calcul des déficits publics.

e) **Une seule solution: effacer la dette**

Exclure les investissements environnementaux du calcul des déficits publics supposerait la mise en place d'un mécanisme budgétaire permettant aux États d'emprunter les fonds nécessaires au financement de la transition écologique sans déséquilibrer leur budget. Or, la seule institution compétente pour assurer le financement mutuel des efforts en faveur de l'environnement au niveau européen est sans aucun doute la Banque centrale européenne.

Alors que l'assouplissement des limites d'endettement imposées par le PSC est pour l'instant applicable jusqu'à fin 2021, une solution pérenne à la question de l'endettement devra nécessairement être apportée au niveau européen. La Chambre des fonctionnaires et employés publics plaide donc pour une position ferme du gouvernement luxembourgeois au niveau européen – de l'Eurogroupe et du Conseil ECOFIN notamment – en faveur d'une annulation pure et simple des titres de dettes d'États détenus par la BCE en contrepartie d'investissements "*pro-climat*" équivalents.

4) **La réforme fiscale aux oubliettes**

a) **Report de l'individualisation de l'impôt**

Alors que le commentaire des articles accompagnant le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2020 indiquait que "*la préparation de la réforme fiscale prévue au programme gouvernemental continuera à être un axe prioritaire*", les projets sous avis passent totalement sous silence cette réforme tant attendue.

L'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018-2023 énonçait pourtant que "*le gouvernement poursuivra de manière conséquente les efforts engagés sur la voie de l'imposition individuelle*", qu'une "*généralisation progressive, couplée à l'introduction d'un barème d'impôt unique nouveau, garantira à terme un modèle fiscal neutre quant au mode de vie des personnes*", que "*l'introduction du barème d'impôt unique nouveau vise (...) à alléger la charge fiscale des personnes physiques et en particulier des catégories de personnes vulnérables, tout en tenant dûment compte de la présence d'enfants à charge*" et que, "*dans un souci d'équité et de prévisibilité, le gouvernement veillera à prévoir des mesures compensatoires appropriées et des phases de transition*".

b) **Aucune adaptation du barème de l'impôt à l'évolution du coût de la vie**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle une nouvelle fois qu'elle a déjà demandé à maintes reprises – et notamment dans ses avis n° A-2766 sur le projet de loi concernant le budget de l'État 2016, n° A-2847 sur le projet de loi concernant la réforme fiscale 2017, n° A-3009 sur le projet de loi concernant le budget de l'État 2018 et n° A-3276 sur le projet de loi concernant le budget de l'État 2020 – la réactivation du 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.

Cette adaptation permettrait d'alléger la charge fiscale des personnes physiques qui ont déjà injustement dû assumer le coût de la dernière crise bancaire et financière et largement préfinancé les mesures mises en œuvre dans le cadre de la réforme fiscale 2017. En raison de la non-adaptation à l'évolution du coût de la vie du barème, des abattements et

des crédits d'impôt, les contribuables subissent en effet, de facto, d'année en année, une augmentation injuste de la charge d'impôt par laquelle le gouvernement pourra en toute discrétion leur faire assumer une grande partie du coût de la crise sanitaire.

Dans ce contexte, la Chambre rappelle également – comme elle l'avait d'ailleurs déjà fait dans ses avis précités n^{os} A-2766, A-2847 et A-3276 – la nécessité de décaler la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures afin d'amenuiser le "*Mittelstandsbockel*" par l'ajout de tranches de revenu supplémentaires.

c) Aucune mesure fiscale pour les familles monoparentales

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

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

d) FIS immobiliers: la fin des abus

À défaut de tenir ses promesses d'une réforme fiscale générale, le gouvernement tente néanmoins d'apporter une solution au détournement abusif des fonds d'investissement spécialisés (FIS), qui dure depuis des années. À partir de 2021, les revenus provenant de la location ou de la cession d'un bien immobilier situé au Luxembourg et détenu via un organisme de placement collectif (OPC), un fonds d'investissement spécialisé (FIS) ou un fonds d'investissement alternatif réservé (FIAR) seront soumis à un "*prélèvement immobilier*" de 20% du loyer brut ou de la plus-value de cession (hors TVA). Il sera par ailleurs explicitement interdit aux sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF) de détenir des biens immobiliers à travers une ou plusieurs sociétés de

personnes (notamment des sociétés civiles immobilières) ou à travers un ou plusieurs fonds (OPC, FIS ou FIAR).

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve ce pas vers une fiscalité "*moins injuste*", elle tient tout de même à souligner que le taux de 20% proposé correspond à moins de la moitié du taux global assumé par les personnes physiques en haut du barème. La question se pose d'ailleurs de savoir si les revenus en question ne devraient pas être considérés comme un bénéfice commercial, étant donné que les critères de l'article 14 LIR sont réunis, à savoir: "*toute activité indépendante*", "*à but de lucre*", "*exercée de manière permanente et constituant une participation à la vie économique générale*". Ces revenus devraient donc en principe être assujettis à l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), à l'impôt commercial communal (ICC) ainsi qu'à l'impôt sur la fortune (IF).

e) **Une taxe d'abonnement spéciale "greenwashing"**

Le gouvernement prévoit d'introduire une réduction du niveau de la taxe d'abonnement "*pour favoriser les investissements dans des activités durables et conformes à la réglementation européenne de la 'taxonomie'*". Il s'agit d'inciter les fonds d'investissement à investir dans des activités économiques durables et à contribuer ainsi à la transition écologique et à la lutte contre le changement climatique.

À ce sujet, la Chambre tient à renvoyer à son avis n° A-3276 sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2020, dans lequel elle avait déjà dénoncé le "greenwashing" opéré à travers le concept de "*finance durable*". En effet, la maximisation des profits visée par le secteur financier porte en elle l'essence même de la surexploitation des ressources, qui est incompatible avec les principes de base du développement durable.

Selon le projet de loi budgétaire sous avis, il suffit que 5 à 50% des avoirs placés par un fonds soient "*investis dans des activités économiques durables sur le plan environnemental*" pour bénéficier de la nouvelle taxation réduite. La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que les fonds d'investissement bénéficient déjà d'un régime fiscal particulièrement injuste par rapport aux contribuables personnes physiques, puisqu'ils ne sont soumis – lorsqu'ils ne sont pas totalement exonérés – qu'à une taxe de 0,01 à 0,05% des actifs nets placés.

La nouvelle disposition fait par ailleurs écho à la proposition de loi n° 7433 du 25 avril 2019 pour une finance durable et modifiant la loi du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, proposition qui n'a pas abouti jusqu'à présent. La Chambre renvoie à ce sujet aux discussions menées en avril 2020 au sein de la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés, où les risques du "greenwashing" avaient notamment été soulevés en relation avec ladite proposition de loi.

f) Mise en place d'une taxe carbone

La nouvelle taxe proposée par le gouvernement engendrera une augmentation de 5 cents d'euro par litre d'essence et de gazole à la pompe pour les consommateurs. Elle vise à inciter à une réduction de la consommation des énergies fossiles. Pour compenser cette mesure, les crédits d'impôt pour salariés (CIS), pensionnés (CIP) et indépendants (CII) vont augmenter de 600 à 696 euros à partir du 1^{er} janvier 2021. De plus, l'allocation de vie chère sera augmentée de 10% à partir de la même date. Les crédits d'impôt (CIS, CIP et CIM) étant actuellement adaptés en fonction du niveau de revenu, ce sera toujours le cas à l'avenir. Les contribuables disposant d'un revenu annuel supérieur à 80.000 euros ne bénéficieront donc pas desdits crédits d'impôt.

Au niveau de la lutte contre le réchauffement climatique, cette mesure est une goutte d'eau dans l'océan. Par contre, elle aura un impact conséquent sur le pouvoir d'achat des consommateurs qui ne peuvent pas bénéficier de la gratuité des transports en commun du fait que le réseau existant ne répond encore que très marginalement aux besoins des résidents.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère son appel au gouvernement de compléter les fiches d'évaluation d'impact devant accompagner chaque nouvelle mesure législative et réglementaire par une évaluation systématique de l'impact social et environnemental.

g) Abolition des "stock options" au profit de primes participatives

La Chambre approuve l'initiative du gouvernement d'abolir enfin le régime des "stock options", qui était jusqu'ici seulement encadré par une circulaire du directeur des contributions et qui a conduit à des abus. Le nouveau régime proposé vise à favoriser l'intéressement des

salariés dans les résultats de "*leur*" entreprise. Le salarié pourra ainsi bénéficier d'une "*prime participative en fonction du résultat de l'employeur*", exemptée à hauteur de 50% (dans le chef de l'employé), exemption qui sera cependant limitée à 25% du total brut de sa rémunération annuelle. Dans le chef de l'employeur, le montant total maximal des primes allouées aux salariés ne pourra excéder 5% du résultat positif de l'exercice d'exploitation précédent et sera considéré comme dépense d'exploitation (et sera donc entièrement déductible). La Chambre note que ce régime d'imposition spécifique constitue une nouvelle niche fiscale qui contrevient, de fait, au principe d'égalité devant l'impôt.

Le gouvernement retoque par ailleurs le régime fiscal applicable en cas d'embauche au niveau international de personnel hautement qualifié. Ainsi, un impatrié hautement qualifié pourra dorénavant bénéficier de la part de son employeur d'une "*prime d'impatriation*" exemptée à hauteur de 50%, sans dépasser toutefois ni 30% du total de sa rémunération brute annuelle (hors prime) ni 50.000 euros par an (80.000 s'il partage un domicile avec son conjoint). La rémunération annuelle minimale des salariés concernés pouvant bénéficier de ce régime passe de 50.000 à 100.000 euros et la durée d'application du régime est augmentée de 6 à 9 ans.

Là encore, cette nouvelle niche fiscale pourrait occasionner des abus. La Chambre des fonctionnaires et employés publics note d'ailleurs que le commentaire des articles précise que certaines conditions liées par exemple à la qualification du salarié pour l'accès au marché du travail local n'ont pas été reprises par le nouveau texte en raison de l'obligation légale de déclaration de poste vacant auprès de l'ADEM. Le projet de loi budgétaire sous avis ne mentionne donc pas ces conditions, ce qui pourrait donner lieu à des difficultés.

h) Abaissement du taux d'amortissement de l'immobilier locatif

Le projet de loi budgétaire se propose de ramener le "*taux d'amortissement accéléré*", applicable aux immeubles affectés au logement locatif, à 4% sur 5 ans (contre 6% sur 6 ans actuellement). Cet amortissement rapide a tendance à augmenter l'attractivité du marché locatif pour les investisseurs. Toutefois, la disponibilité de logements à des fins d'investissement locatif n'augmente pas à un rythme aussi rapide que la demande. L'abaissement proposé du taux d'amortissement n'améliorera pas cette situation puisqu'il est assorti de l'introduction,

pour les investisseurs concernés par l'amortissement accéléré, 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.

Or, au vu des rendements déjà particulièrement attractifs de l'investissement locatif au Luxembourg, la Chambre estime que son attrait devrait au contraire être réduit puisqu'il participe à l'augmentation des inégalités entre investisseurs fortunés et particuliers ainsi qu'au renchérissement des loyers.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère à ce sujet la proposition de prévoir les mesures suivantes, proposition qu'elle avait déjà formulée notamment dans son avis n° A-3276 sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2020, à savoir:

- l'imposition des logements vacants sur la base d'une valeur locative progressive sur plusieurs années;
- le plafonnement effectif des loyers annuels à 5% du capital investi, conformément aux dispositions de la loi sur le bail à usage d'habitation;
- l'abaissement du plafond des loyers pour les logements meublés (actuellement fixé au double du loyer légal) afin d'enrayer le phénomène d'inflation des prix des chambres meublées ainsi que le détournement des plates-formes "*peer-to-peer*", telles que Airbnb, par les promoteurs immobiliers;
- le plafonnement du prix de vente des terrains, par exemple en appliquant un taux multiplicateur donné à la valeur unitaire du terrain.

La Chambre approuve enfin l'introduction d'un abattement pour les réductions de loyer accordées aux entreprises en raison de la crise sanitaire ainsi que la proposition de ramener de 20 à 10 ans l'âge minimal des immeubles requis pour l'application du taux de TVA super-réduit de 3% sur les travaux de rénovation énergétique.

IV. SYNTHÈSE

Même si l'impact de la pandémie COVID-19 laisse planer la plus grande incertitude sur les perspectives économiques, le Luxembourg est parvenu à "*limiter la casse*" par rapport aux autres pays européens.

Le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2021 tranche complètement avec les projets de budgets précédents en raison de l'impact sur l'économie des mesures de lutte contre la pandémie COVID-19. Dans le contexte de celle-ci, la Commission européenne a finalement changé de position en ce qui concerne les politiques d'austérité nuisibles appliquées en Europe depuis la dernière crise financière, en encourageant maintenant les États membres de l'Union européenne à maintenir un niveau d'investissement public élevé.

Dans ce cadre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle la nécessité d'exclure les dépenses d'investissement public nettes du champ d'évaluation de la conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance.

La Chambre approuve le changement de paradigme susmentionné au niveau européen, qui a permis au gouvernement de s'écarter enfin des contraintes budgétaires européennes, l'empêchant jusqu'ici de se donner les moyens de prendre le virage écologique tant attendu. Les ambitions affichées dans cet objectif restent cependant largement insuffisantes pour, d'une part, se libérer des conséquences néfastes de la crise sanitaire et, d'autre part, enclencher une véritable politique de développement durable, ce qui est regrettable.

Concernant les conséquences de la crise sanitaire, la Chambre est particulièrement préoccupée par l'effet retardé que celle-ci est susceptible d'avoir sur l'économie et l'emploi (notamment lorsque les mesures de soutien aux entreprises cesseront, mesures qui risquent d'ailleurs de ne décaler les difficultés économiques qu'à un futur incertain) ainsi que sur l'état de santé général de la population (en raison des mesures de confinement et de distanciation physique ainsi que de la déprogrammation des soins hors COVID-19 notamment). Les dommages collatéraux de cette crise pourraient s'avérer encore pires que les dommages directement attribuables à la maladie COVID-19.

Face à la crise sanitaire mondiale sans précédent provoquée par la pandémie COVID-19 au cœur de laquelle le Luxembourg se trouve actuellement, qui aura des séquelles aux niveaux social et économique pendant des années et qui a montré la nécessité de disposer d'une fonction publique inébranlable et efficiente, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette la timidité des mesures prises par le gouvernement pour résoudre les trois plus grands défis que l'humanité va devoir relever depuis la Deuxième Guerre mondiale: le réchauffement climatique, la crise sanitaire elle-même et la crise de la dette qui en résultera.

La Chambre plaide en faveur de mesures nettement plus courageuses que le "*greenwashing*" proposé par le gouvernement (comme tel est le cas de la réduction de la taxe d'abonnement pour les fonds d'investissement favorisant des investissements dans des activités économiques durables). Afin d'augmenter les efforts en faveur du climat, elle se prononce pour l'exclusion des investissements environnementaux du calcul des déficits publics, exclusion qui doit faire l'objet d'une décision sur le plan européen.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient à l'évidence toute initiative visant à maintenir un haut niveau d'investissements en vue du développement durable des infrastructures du pays et pour conférer un support ferme aux acteurs de l'économie réelle, en particulier face à la crise actuelle, elle tient à rappeler la nécessité de ne pas faire peser le poids de la dette sur la seule masse salariale. Une solution pérenne à la question de l'endettement devra nécessairement être trouvée sur le plan européen.

La Chambre rappelle à ce sujet qu'elle plaide pour une position ferme du gouvernement luxembourgeois au niveau européen en faveur d'une annulation des titres de dettes publiques détenus par la Banque centrale européenne en contrepartie d'investissements "*pro-climat*" équivalents.

Concernant la réforme fiscale annoncée dans le programme gouvernemental pour la période 2018-2023, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2021 passe totalement sous silence cette réforme importante tant attendue.

Dans ce contexte, la Chambre rappelle la nécessité impérieuse d'alléger la charge fiscale des contribuables de la classe d'impôt 1a ainsi que la nécessité de décaler la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures afin d'amenuiser le "*Mittelstandsbockel*" par l'ajout de tranches de revenu supplémentaires.

Le projet de loi budgétaire comporte quelques mesures fiscales censées constituer un pas vers une fiscalité "*moins injuste*". Ainsi, pour lutter contre les abus résultant de l'utilisation du régime fiscal applicable aux fonds d'investissement spécialisés (FIS) pour les investissements dans le secteur immobilier, un nouveau "*prélèvement immobilier*" sera introduit à partir du 1^{er} janvier 2021. En outre, le régime des "*stock options*" sera finalement aboli et remplacé par un nouveau système visant à faire bénéficier les salariés d'entreprises d'une "*prime participative*" exemptée d'impôt jusqu'à un certain seuil et dépendante du résultat de leur employeur.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve a priori ces initiatives du gouvernement, elle craint que les régimes d'imposition projetés ne constituent des nouvelles niches fiscales contrevenant de fait au principe d'égalité devant l'impôt.

Au niveau de la lutte contre le réchauffement climatique, la nouvelle taxe carbone, qui sera introduite à partir du 1^{er} janvier prochain, est une goutte d'eau dans l'océan. Par contre, elle aura un impact négatif sur le pouvoir d'achat des consommateurs, surtout de ceux qui ne peuvent pas bénéficier de la gratuité des transports en commun.

En ce qui concerne finalement les mesures fiscales dans le domaine du logement, la Chambre approuve l'introduction d'un abattement pour les réductions de loyer accordées aux entreprises en raison de la crise sanitaire ainsi que l'assouplissement des conditions pour bénéficier de l'application du taux de TVA super-réduit de 3% sur les travaux de rénovation énergétique des immeubles.

* * *

Comme chaque année, la Chambre suivra de près toutes les prochaines initiatives du gouvernement dans les domaines prémentionnés, en s'attendant à ce que les nouvelles réformes s'inscrivent dans le cadre d'une croissance équitable et pérenne au service des générations futures.

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 novembre 2020.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF