

A-3600/21-76

Doc. parl. n^{os} 7878 et 7879



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 | www.chfep.lu

A V I S

du 8 novembre 2021

sur

- **le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022;**
- **le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025;**
- **les projets de règlements grand-ducaux d'exécution y relatifs**

S O M M A I R E

I. Le contexte économique	1
1. Perspectives économiques internationales	1
2. Perspectives économiques européennes	2
3. Perspectives économiques nationales	4
a) Emploi	4
b) Inflation	5
II. La situation de l'économie nationale	6
1. L'état des finances publiques	6
2. La durabilité des finances publiques	9
3. Les contreparties de la dette publique	14
4. Le poids de l'État dans l'économie nationale	18
a) L'évolution des dépenses publiques	18
b) La comparaison au niveau européen	20
c) Le poids de la fonction publique	21
III. Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022	24
1. Les orientations budgétaires 2022	24
2. Les axes prioritaires du projet de budget	26
a) Le volet social	26
b) L'accès à un logement abordable	28
c) L'avancement de la digitalisation	29
d) Les investissements dans l'éducation, l'innovation et la recherche	30
e) Le développement des infrastructures publiques	30
f) Les investissements en faveur de l'environnement et du climat	31
3. Une fonction publique essentielle	35
IV. Des défis croissants à gérer	36
1. L'aggravation des inégalités sociales	36
2. L'impact de la crise sanitaire sur la santé et sur les conditions de travail	42
3. La crise du logement	46
a) La situation sur le marché de l'immobilier	46
b) Des mesures aggravant davantage la crise du logement	48
c) Des mesures pour endiguer la crise du logement	55
4. Le report de la réforme fiscale	63
V. Synthèse	66

Par trois dépêches du 13 octobre 2021, 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. Ces textes appellent les remarques suivantes de la part de la Chambre.

I. Le contexte économique

1. Perspectives économiques internationales

L'examen du projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 doit se faire à un moment d'incertitude quant aux perspectives économiques mondiales, ceci toujours en raison de l'impact de la pandémie Covid-19. En effet, tant que le coronavirus circule au monde, la reprise économique ne sera pas garantie, ceci même dans les pays qui dénotent des taux d'infection faibles.

Au mois de juillet 2021, le Fonds monétaire international (FMI)¹ avait noté que l'écart entre les perspectives économiques des pays s'était creusé davantage depuis le premier trimestre 2021. D'après le FMI, la reprise économique mondiale est divisée en deux blocs et l'élément principal qui cause cette division est l'accès aux vaccins contre le coronavirus. Ainsi, un premier bloc est constitué par les pays qui pourront escompter une normalisation étendue de leur activité (il s'agit de la majorité des pays avancés) et un deuxième bloc est composé des pays qui vont continuer de connaître une aggravation des infections à la Covid-19 et une stagnation, voire un affaiblissement de leur activité économique.

Selon le FMI, la croissance de l'économie mondiale devrait s'établir à 6% en 2021 et à 4,9% en 2022. Dans la majorité des pays, l'inflation devrait reprendre en 2022 aux taux d'avant la pandémie une fois que les perturbations liées à celle-ci n'affecteront plus les prix, même si l'incertitude demeure forte d'après le FMI. Pour l'année 2021, ce dernier a révisé à la baisse les perspectives pour les pays émergents et les pays en développement. Les perspectives ont cependant été revues à la hausse pour les pays avancés, cela du fait de l'amélioration des indicateurs de santé au sein de cette catégorie de pays et de la prévision de mesures de relance budgétaire complémentaires qui devraient être adoptées au second semestre 2021.

¹ FMI, Perspectives de l'économie mondiale, juillet 2021, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021>



Au moment du dépôt à la Chambre des députés des projets de lois sous avis, le FMI a procédé à une légère révision de sa publication de juillet 2021², en estimant dorénavant que *"la reprise économique mondiale se poursuit, malgré une résurgence de la pandémie"* et que l'économie mondiale ne devrait croître que de 5,9% en 2021 (au lieu de 6%). Cette révision à la baisse pour 2021 résulte, selon le FMI, *"d'une dégradation de la situation dans les pays avancés, en partie due à des ruptures d'approvisionnement, et dans les pays en développement à faible revenu, principalement en raison de l'aggravation de la dynamique de la pandémie"*.

Tout comme le FMI, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³ note que les perspectives mondiales s'améliorent, mais que les performances divergent considérablement entre les pays: *"Les perspectives de l'économie mondiale se sont éclaircies, mais il ne s'agit pas d'une reprise ordinaire. Celle-ci devrait rester inégale et dépendre de l'efficacité des programmes de vaccination et des politiques de santé publique. Dans certains pays, la reprise est beaucoup plus rapide que dans d'autres"*. Selon les projections de mai 2021 de l'OCDE, la croissance économique mondiale devrait s'élever à 5,8% pour 2021 et à 4,4% pour l'an prochain. L'organisation a révisé légèrement ses projections en septembre 2021, en estimant que *"le PIB mondial devrait progresser de 5,7% cette année"*, que *"la reprise économique mondiale devrait se poursuivre, mais restera inégale, alors que l'économie mondiale devrait croître de 4,5% en 2022"*. En outre, l'OCDE relève que, *"dans les pays du G20, la hausse des prix à la consommation devrait atteindre un pic vers la fin de 2021, puis ralentir tout au long de 2022"*.

2. Perspectives économiques européennes

Pour la zone euro, l'OCDE estime que, *"avec la levée progressive des mesures de confinement, la croissance économique devrait se redresser vigoureusement"* au second semestre 2021, le PIB devrait progresser de 4,3% en 2021 et de 4,4 % en 2022, ceci du fait *"du redémarrage de la consommation privée, de l'ampleur considérable de l'effort de relance budgétaire et de la vigueur de la demande extérieure, notamment en provenance des États-Unis"*. De plus, *"une mise en œuvre rapide et efficace du plan de relance de l'Union européenne (devrait donner) un coup de pouce supplémentaire à la reprise"*. Selon l'OCDE, *"il faut impérativement stimuler l'investissement public"* dans les pays de la zone euro.

Suivant les projections du FMI, le PIB devrait progresser de 4,6% en 2021 et de 4,3% en 2022 dans la zone euro. Le fonds du plan de relance *"Next Generation EU"*, qui se concentre sur l'investissement public, ensemble avec les budgets supplémentaires adoptés par certains pays de l'Union européenne afin de prolonger les mesures d'aide aux entreprises, aux travailleurs et au système de soins de santé devraient contribuer à la relance de l'économie dans la zone euro.

² FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2021, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>

³ OCDE, Perspectives économiques, mai et septembre 2021, <https://www.oecd.org/perspectives-economiques/>

Selon la Commission européenne⁴, l'économie de la zone euro connaîtra une croissance de 3,8% en 2021 et aussi en 2022. Les économies des pays de la zone euro et de l'Union européenne "devraient retrouver leurs niveaux de production d'avant la crise plus tôt que ne le prévoyaient les prévisions économiques de l'automne 2020, principalement grâce à une dynamique de croissance plus vigoureuse qu'anticipée pour le second semestre 2021 et l'année 2022".

La Banque centrale européenne (BCE)⁵ relève que la pandémie Covid-19 a continué de faire sentir ses effets sur l'activité économique au premier trimestre 2021, entre autres en raison de la prorogation des mesures de confinement. Elle estime cependant que "les progrès récents réalisés dans la lutte contre la pandémie devraient entraîner un rebond significatif à partir du deuxième trimestre 2021". En raison de l'incertitude concernant l'évolution de la pandémie et l'envergure des conséquences économiques en découlant, la BCE a établi (tout comme l'année passée) deux scénarios alternatifs à un "scénario de référence", à savoir un "scénario modéré", fondé sur une sortie rapide de la crise sanitaire, et un "scénario sévère", tablant sur une prorogation de la pandémie. Ces deux scénarios se présentent comme suit:

Scénarios macroéconomiques alternatifs pour la zone euro⁶
(variations annuelles en pourcentage; pourcentage de la population active)

	Projections de septembre 2021											
	Scénario modéré				Scénario de référence				Scénario sévère			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
PIB en volume	-6,5	5,8	5,7	1,9	-6,5	5,0	4,6	2,1	-6,5	4,1	2,2	2,3
Hausse de l'IPCH	0,3	2,2	1,8	1,7	0,3	2,2	1,7	1,5	0,3	2,2	1,5	1,2
Taux de chômage	7,9	7,8	7,2	6,8	7,9	7,9	7,7	7,3	7,9	8,1	8,7	8,4

	Projections de juin 2021											
	Scénario modéré				Scénario de référence				Scénario sévère			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
PIB en volume	-6,8	6,2	5,5	2,2	-6,8	4,6	4,7	2,1	-6,8	2,9	2,3	2,2
Hausse de l'IPCH	0,3	1,9	1,7	1,7	0,3	1,9	1,5	1,4	0,3	1,8	1,2	1,1
Taux de chômage	7,8	7,9	7,1	6,6	7,8	8,2	7,9	7,4	7,8	8,4	9,0	8,7

	Projections de mars 2021											
	Scénario modéré				Scénario de référence				Scénario sévère			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
PIB en volume	-6,9	6,4	4,5	2,2	-6,9	4,0	4,1	2,1	-6,9	2,0	2,2	2,5
Hausse de l'IPCH	0,3	1,6	1,5	1,7	0,3	1,5	1,2	1,4	0,3	1,5	1,0	1,1
Taux de chômage	7,8	8,2	7,2	6,6	7,8	8,6	8,1	7,6	7,8	9,0	9,3	8,7

⁴ Commission européenne, Prévisions économiques de l'hiver 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_504

⁵ Banque centrale européenne, Projections macroéconomiques, septembre 2021, https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202109_ecbstaff~1f59a501e2.fr.html

⁶ Banque centrale européenne, Ibid.

Le PIB en volume de la zone euro rebondirait fortement dans le "*scénario modéré*", en retrouvant son niveau d'avant-crise à partir du troisième trimestre 2021, tandis qu'il n'atteindrait ce niveau que vers la fin de l'année 2022 dans le "*scénario sévère*".

3. Perspectives économiques nationales

Au niveau national, le STATEC tablait au mois de juillet sur une croissance du PIB de 6% pour 2021 et de 3,5% pour 2022⁷. Face à l'amélioration du climat économique et aux prévisions plutôt optimistes, il mettait toutefois en garde contre les risques liés à l'évolution de la pandémie Covid-19.

Selon le STATEC, les mesures de relâchement des restrictions sanitaires et le surgissement éventuel de nouveaux variants du coronavirus pourraient mener à une nouvelle augmentation des infections au niveau mondial et au Luxembourg, ce qui risque d'avoir un impact néfaste sur les activités du secteur Horeca notamment et, de façon générale, sur la consommation, qui constitue toutefois le "*principal moteur de l'expansion attendue cette année et l'année prochaine*". Il convient donc de rester vigilant face au risque de résurgence des cas d'infection au coronavirus.

Au mois d'octobre⁸, le STATEC note que, "*au 2^e trimestre 2021, le PIB a enregistré un repli de 0,5% sur un trimestre, à l'inverse du fort rebond observé dans l'ensemble de la zone euro (+2,1% sur un trimestre)*". Cette diminution de 0,5% ressemble, suivant le STATEC, cependant "*d'avantage à une correction qu'à une véritable rechute*" du fait que, pendant le 4^e trimestre 2020 et le 1^{er} trimestre 2021, la croissance était très soutenue au Luxembourg (contrairement à la zone euro, qui était en récession). Vers la fin du 2^e trimestre 2021, "*le PIB luxembourgeois se situe à 3,5% au-dessus de son niveau d'avant-crise (4^e trimestre 2019), alors que celui de la zone euro est encore inférieur de 3% à celui-ci*".

a) Emploi

Au niveau du marché du travail, le STATEC⁹ avait noté en juillet que les offres d'emplois déclarées à l'ADEM atteignaient déjà un niveau record à la mi-2021, avec 9.724 postes à pourvoir au mois de juin. Selon le STATEC, "*cette hausse de la demande de main-d'œuvre provient surtout de branches très lourdement frappées par la crise sanitaire: l'Horeca, le travail intérimaire et les transports*". À la fin du mois de septembre 2021, le nombre de postes vacants disponibles s'établit même à 10.708¹⁰.

⁷ STATEC, Conjoncture Flash juillet 2021,

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2021/07-21-conjflash/index.html>

⁸ STATEC, Conjoncture Flash octobre 2021,

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2021/10-21-conjflash/index.html>

⁹ STATEC, Conjoncture Flash août 2021,

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2021/08-21-conjflash/index.html>

¹⁰ ADEM, Chiffres-clés septembre 2021,

<https://adem.public.lu/fr/marche-emploi-luxembourg/faits-et-chiffres/chiffres-cles-adem.html>

Le chômage continue sa décroissance au niveau national, en passant à 5,5% de la population active en septembre 2021 (se rapprochant des 5,4% d'avant la crise).

b) Inflation

Selon les prévisions d'inflation qui étaient publiées par le STATEC en août 2021, l'inflation au niveau national devrait se rapprocher temporairement de 3% vers la fin de l'année et le déclenchement d'une tranche indiciaire devrait dès lors intervenir au cours du dernier trimestre 2021¹¹.

Au mois de septembre toutefois, l'indice des prix à la consommation national a progressé de 0,1% par rapport au mois précédent et le taux annuel d'inflation a atteint 2,7%, évolution qui a déclenché une tranche indiciaire entraînant, conformément à la législation applicable, la hausse de 2,5% des salaires, traitements et pensions au 1^{er} octobre 2021¹².

Pour l'année 2022, le STATEC conjecture une inflation de 1,7% du fait de la diminution de l'impact de la hausse des prix du pétrole en 2021¹³.

¹¹ STATEC, Statnews n° 42, Prévisions d'inflation, août 2021,
<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/prix/2021/08/20210804/index.html>

¹² STATEC, Statnews n° 50, octobre 2021,
<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/prix/2021/10/20211006/index.html>

¹³ STATEC, Ibid.

II. La situation de l'économie nationale

1. L'état des finances publiques

En juin 2021, le Conseil national des finances publiques (CNFP) a publié son "*évaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance (PSC) pour la période de 2021 à 2025*"¹⁴. Le CNFP relève que les effets négatifs de la pandémie Covid-19 sont plus faibles qu'initialement prévus et que la situation économique du Luxembourg se présente favorablement par rapport à la moyenne européenne. En effet, le CNFP affirme que "*la chute observée du PIB réel en 2020 suite à la pandémie est significativement plus prononcée dans la zone euro (-7,1%) que celle estimée au Luxembourg (-1,3%)*".

Si la crise de la Covid-19 et les mesures prises dans ce cadre par le gouvernement conduisent à une détérioration du solde nominal des administrations publiques, une amélioration peut être constatée et la situation globale des finances publiques est bonne, notamment en raison d'une meilleure activité économique que prévue en octobre 2020 et du fait que les montants accordés dans le cadre du programme de stabilisation et du paquet de relance économique "*Neistart Lëtzebuerg*" n'ont pas été utilisés entièrement.

La bonne situation financière du pays a récemment été confirmée par l'octroi de la notation AAA au Luxembourg par l'agence Fitch Ratings¹⁵. Cette notation, qui est la meilleure possible, s'explique selon l'agence par la capacité de résistance du Luxembourg face à la crise de la pandémie Covid-19, le PIB réel ayant déjà atteint de nouveau le niveau d'avant la pandémie au quatrième trimestre de l'année 2020. Au moyen des mesures de soutien décidées par le gouvernement en faveur des entreprises et des particuliers subissant les conséquences de la crise, le Luxembourg a pu vaincre les difficultés de la crise avec une performance économique relativement soutenue. L'agence de notation Fitch prédit une croissance du PIB de +4,6% pour 2021, de +3% pour l'année prochaine et de +2,3% pour 2023.

La notation AAA a aussi été confirmée par les agences Standard & Poor's et DBRS Morningstar, qui dénotent une perspective stable pour le Luxembourg. S&P s'attend à une croissance de 5,5% de l'économie luxembourgeoise pour 2021 et à un taux de croissance moyen de 3,2% pour les années 2022 à 2024¹⁶.

¹⁴ Conseil national des finances publiques,
https://cnfp.public.lu/fr/evaluations/2021/evaluation_juin2021.html

¹⁵ Communiqué du Ministère des Finances, 15 août 2021,
https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2021/08-aout/15-fitch-notation.html

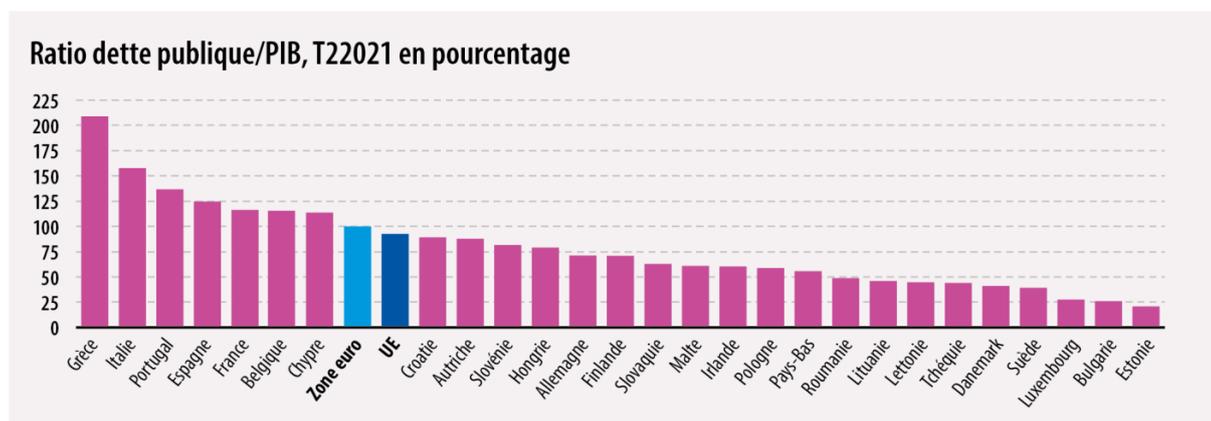
¹⁶ Communiqué du Ministère des Finances, 15 septembre 2021,
https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites_gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2021%2B09-septembre%2B15-sp-aaa-luxembourg.html

Concernant la dette publique, elle se présente actuellement comme suit:

Caractéristiques de la dette de l'État (au 30.09.2021)¹⁷

Ratio dette/PIB:	21,55% (PIB: 69,3 milliards €, selon les prévisions pour 2021)
Dette publique:	14,9 milliards €
Dette par habitant:	23.543 € (population: 634.730 habitants)
Taux moyen pondéré:	0,49%
Durée de vie moyenne:	6 ans et 25 jours

À noter que le ratio d'endettement du Luxembourg reste très faible par rapport à d'autres pays. Ainsi, au deuxième trimestre 2021, l'Italie avait par exemple un ratio d'endettement de 156,3%, la France de 114,6% et l'Allemagne de 69,7%. Même s'il convient de rester vigilant, le niveau de la dette publique luxembourgeoise n'est donc pas préoccupant par rapport aux niveaux d'autres pays de la zone euro, comme le montre ce graphique publié par Eurostat¹⁸:



ec.europa.eu/eurostat

Si la dette publique s'élevait au 30 juin 2021 encore à 17,9 milliards d'euros (ratio de 25,9% du PIB)¹⁹, elle s'établissait au 31 juillet, tout comme au 30 septembre 2021, à 14,9 milliards d'euros (voir supra). Le Ministère des Finances explique la baisse de la dette par la révision à la hausse de la croissance estimée pour 2021 (qui passe de 4% à 6% du PIB selon le STATEC) ainsi que par le remboursement anticipé de certains prêts en raison de l'évolution favorable des liquidités de l'État. Curieusement, d'après les chiffres publiés le 1^{er} octobre 2021, le montant de la dette publique était de nouveau

¹⁷ Trésorerie de l'État,

https://te.public.lu/fr/dette_publicue/Caracteristiques_dette_Etat.html

¹⁸ Eurostat, Euro-indicateur 120/2021, 22 octobre 2021,

<https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/main/news/euro-indicators>

¹⁹ Ministère des Finances, Présentation de la situation financière de l'État au premier semestre 2021, 16 juillet 2021,

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/07-juillet/16-gramegna-situation-financiere.html

estimé à 17,9 milliards d'euros (25,9% du PIB), ceci au 31 août 2021²⁰. Malgré tout, selon le Ministère, *"la dette publique luxembourgeoise continue (...) de se situer à un niveau bien au-dessous de la barre des 30% du PIB fixée au programme gouvernemental, et reste parmi les moins élevées de la zone euro"*.

En effet, *"grâce à la bonne tenue des finances publiques, la dette publique du Luxembourg n'a (...) connu qu'une progression de 3,5 points de PIB de 2019 à 2021, soit la plus faible au sein de la zone euro"* (+16 points). La dette publique est estimée à 25,8% du PIB pour 2021 et à 26,6% du PIB pour 2022. L'endettement devrait se stabiliser autour de 27% du PIB à moyen terme, tout en restant ainsi au-dessous de la barre de 30% du PIB que le gouvernement s'est fixée et largement au-dessous de la limite de 60% du PIB fixée par les normes européennes²¹.

Malgré les incertitudes liées à l'évolution de la pandémie Covid-19, qui appellent à la prudence, le Ministère constate que les chiffres observés *"confirment que la normalisation de la vie économique au Luxembourg est bel et bien en cours"*, même si, *"face à la montée de nouvelles variantes du virus, l'ampleur de la reprise reste incertaine et la prudence reste donc de mise"*. Les recettes de l'État s'élevaient au 30 juin à 11 milliards d'euros, soit +24,8 % de plus qu'au premier semestre 2020. En comparant les recettes avec celles de la même période en 2019 (non concernée par la pandémie), le Ministère note *"que le Luxembourg est parvenu à renouer avec le rythme de croissance des recettes de l'avant-crise"*²².

Au premier semestre 2021, les dépenses de l'État se sont chiffrées à un total de 14,5 milliards d'euros. Par comparaison avec l'exercice 2020, cela correspond à une diminution de -2,3%, ce qui, selon le Ministère, s'explique notamment par l'affaiblissement du recours à certaines aides dans le cadre du paquet de relance économique (comme le recours au chômage partiel par exemple). Du fait de la *"politique d'investissement ambitieuse menée par le gouvernement"*, les dépenses ont cependant augmenté de +15% par rapport à l'année 2019.

Les recettes totales encaissées par l'administration centrale se sont chiffrées à 14,4 milliards d'euros (selon les règles de la comptabilité européenne), soit +20,2% par rapport à fin août 2020 (à considérer dans le contexte particulier lié à la pandémie) et +8,7% par rapport au premier semestre 2019.

²⁰ Ministère des Finances, Situation financière de l'État au 31 août 2021, 1^{er} octobre 2021, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2021%2B10-octobre%2B01-budget-gramegna.html

²¹ Ministère des Finances, Présentation du projet de budget de l'État pour 2022, 13 octobre 2021, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2021%2B10-octobre%2B13-gramegna-budget-etat.html

²² Ministère des Finances, Présentation de la situation financière de l'État au premier semestre 2021, 16 juillet 2021, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2021/07-juillet/16-gramegna-situation-financiere.html

Malgré la progression des recettes et la diminution des dépenses, le solde de l'administration centrale présente un déficit de -124 millions d'euros au 31 août 2021. Or, le solde présentait un déficit de -2,9 milliards d'euros au 31 août 2020, de sorte que la situation des finances publiques s'est donc nettement améliorée.

Selon le Ministère des Finances, *"il est d'ores et déjà possible d'affirmer que le déficit sera inférieur aux prévisions d'avril dernier dans le Programme de stabilité et de croissance"*, sans oublier toutefois que *"des dépenses importantes devront encore être effectuées au cours des mois à venir, dont le déboursement des fonds mis à disposition à hauteur (de) 100 millions d'euros pour faire face aux conséquences des inondations de juillet dernier"*.

Suite à la confirmation de la notation AAA du Luxembourg, Monsieur le Ministre des Finances avait énoncé ce qui suit:

"La notation de Fitch souligne l'importance de la solidité des finances publiques pour un petit pays comme le nôtre. Elle constitue la base nécessaire pour relever les défis des années à venir et nous permet de lutter contre les conséquences économiques et sociales de la pandémie. Notre ratio d'endettement figure parmi les plus bas parmi les pays notés AAA et je suis convaincu qu'en poursuivant une approche prudente et équilibrée sur le plan budgétaire, le Luxembourg sera en mesure d'affronter l'avenir sereinement."

2. La durabilité des finances publiques

Face à la pandémie Covid-19 et aux turbulences financières et économiques en dérivant qui persistent en Europe et dans le monde, il s'impose encore plus que jamais d'adopter une perspective de moyen et long terme, et donc de durabilité, en matière de finances publiques et d'orientation générale des économies nationales, ceci au-delà des aléas quotidiens et conjoncturels, pour pouvoir réagir et surmonter efficacement les conséquences néfastes de situations imprévues telles qu'une crise sanitaire.

Que les années prospères doivent être utilisées pour faire face aux années de vaches maigres est un procédé qui devrait être connu depuis longtemps. Or, de nombreux gouvernements européens ont ignoré d'appliquer cette *"sagesse millénaire"*. Ils se sont ainsi contentés, durant les années de prospérité, de budgets publics à peine équilibrés voire déficitaires et ils n'ont pas jugé utile de réduire leur situation d'endettement hors mesure, ce qui a amené certains pays au bord de l'abîme, surtout après la crise financière de 2007-2008.

Tel n'a cependant pas été le cas du Luxembourg, qui, avec un endettement traditionnellement modéré, et même réduit par rapport aux autres pays de la zone euro, a pu conserver et affirmer sa réputation économique au niveau international au cours des années (réputation qui a été reconfirmée par la récente notation AAA). Cet état de choses confirme donc que le Grand-Duché est bien avisé de suivre une politique budgétaire durable, à long terme. Cela ne veut pas dire que des déficits publics

momentanés et une augmentation, a priori passagère, de la dette publique ne peuvent pas être admis. En effet, l'engagement de dépenses importantes et l'endettement et/ou les déficits qui en dérivent le cas échéant peuvent parfaitement être justifiés dans l'intérêt du pays et de ses habitants, surtout en temps de crise bien évidemment, ou encore par après pour sortir d'une telle situation, mais également de façon générale pour maintenir des investissements publics importants afin de doter le pays des infrastructures nécessaires à l'évolution démographique très expansionniste.

Or, comme la Chambre des fonctionnaires et employés publics l'avait déjà relevé dans son avis n° A-3413 du 25 novembre 2020 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, elle rappelle que 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 (les dettes des autres États augmentent d'ailleurs également inexorablement, ceci depuis le transfert, de facto, du pouvoir de création monétaire des États en faveur des établissements bancaires). S'y ajoute que les limites d'endettement et les objectifs de croissance imposés par le Pacte de stabilité et de croissance au niveau européen obligent les États à se cantonner à des projections à court ou moyen terme au détriment des investissements à long terme, qui sont toutefois indispensables au développement durable des pays.

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

Les clauses dérogatoires en question ouvrent une brèche dans le carcan budgétaire européen, en admettant les vertus de l'endettement public dans des circonstances exceptionnelles et, plus précisément, en période de crise et de récession économique. Selon le CNFP²³, ces clauses, qui ont été invoquées pour les exercices budgétaires 2020 et 2021, devraient "*continuer à s'appliquer en 2022*".

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire sous avis (page 38*, section 6.2), la "*clause dérogatoire générale*" restera effectivement encore en vigueur pour l'exercice budgétaire 2022. Les règles du Pacte de stabilité et de croissance seront cependant de nouveau applicables à partir de l'exercice budgétaire 2023.

²³ Conseil national des finances publiques,
https://cnfp.public.lu/fr/evaluations/2021/evaluation_juin2021.html

En appliquant la clause dérogatoire, le gouvernement peut donc s'écarter du carcan budgétaire européen qui, auparavant, limitait ses possibilités en matière d'investissements publics à long terme. Le changement de paradigme de la Commission européenne, qui, au cours de l'année passée, semble avoir admis l'échec des politiques d'austérité depuis la dernière crise financière, a pour objectif d'encourager maintenant les États à maintenir un niveau élevé d'investissements publics.

Le cycle du Semestre européen a en outre été adapté temporairement par la Commission pour l'année 2021, ceci conformément au plan européen intitulé "*facilité pour la reprise et la résilience*", qui met à la disposition des États membres de l'Union européenne 723,8 milliards d'euros sous forme de prêts et de subventions pour soutenir leurs réformes et investissements entrepris²⁴. Le but dudit plan "*est d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie Covid-19 et de rendre les économies et les sociétés européennes plus durables, plus résilientes et mieux préparées aux défis posés par les transitions écologique et numérique et aux possibilités qu'elles offrent*".

En raison de l'adoption du plan susvisé, la Commission européenne n'émettra pas de recommandations structurelles en 2021 pour les États membres qui auront présenté des plans nationaux pour la relance. Les recommandations par pays seront limitées à la situation budgétaire. Pour rappel, dans le cadre du Semestre européen 2020²⁵, le Conseil de l'Union européenne avait recommandé au Luxembourg, pour les années 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 favoriser la reprise économique, à orienter les investissements vers la **transition verte et numérique**, en particulier vers les transports et les bâtiments

²⁴ Commission européenne, Semestre européen 2021 - un cycle exceptionnel, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle_fr

²⁵ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1297176d-9aa3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1>

- 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 le cadre du Semestre européen 2021, le Conseil de l'Union européenne a recommandé au Luxembourg:

1. en 2022, de suivre une orientation budgétaire propre à **soutenir l'activité économique**, incluant notamment l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et de préserver les investissements financés au niveau national;
2. lorsque les conditions économiques le permettront, de mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des **positions budgétaires à moyen terme prudentes** et à **garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques**; dans le même temps, de **renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance**;
3. d'accorder une attention particulière à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses, et à la qualité des mesures budgétaires, afin de garantir une reprise durable et inclusive; de **donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique**; de donner la priorité aux réformes structurelles budgétaires qui concourront au financement des priorités des politiques publiques et contribueront à la viabilité à long terme des finances publiques, notamment, le cas échéant, en **renforçant la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous**.

Dans son avis annuel du 30 avril 2021 sur l'évolution économique, sociale et financière du Luxembourg, le Conseil économique et social (CES) avait lancé un appel au gouvernement d'engager des efforts considérables et de mener une politique d'investissements publics ambitieuse pour faire face aux effets de la crise sanitaire. Selon le CES, *"il s'agit maintenant de développer des plans de relance ambitieux pour recréer une dynamique positive et soutenir les secteurs et les salariés les plus touchés"*, ceci en ayant recours à la négociation collective et au dialogue social.

Comme le montrent les chiffres publiés sur la situation financière du Luxembourg, celui-ci est pleinement en mesure de réagir efficacement aux calamités subies du fait de la pandémie et de stimuler la relance économique. Dans son avis précité n° A-3413, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait critiqué que *"les outils à (la) disposition (du gouvernement) 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".

D'après l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire pour l'exercice 2022, celui-ci s'inscrit dans la lignée des principes en matière de recettes et de dépenses de l'État énoncés dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023, qui prévoit en effet notamment ce qui suit:

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

Pour ce qui est de la trajectoire des finances publiques à l'horizon 2025, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 revoit à la hausse – sur la base de l'actuelle situation de reprise économique – l'ensemble des prévisions pour les prochaines années par rapport à ce qui était prévu au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024:

Trajectoire des recettes et dépenses des administrations publiques 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	

Trajectoire des recettes et dépenses des administrations publiques 2021-2025

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

Rappelons que, dans les années passées, le budget de l'État a systématiquement montré un meilleur résultat que les prévisions, surtout suite aux restrictions budgétaires lourdement imposées aux contribuables/consommateurs en raison de la crise financière de 2007-2008 et grâce, notamment, au maintien d'un niveau d'investissements publics relativement élevé.

Étant donné que les effets négatifs de la pandémie Covid-19 ont été plus faibles qu'initialement prévus et face à la situation économique favorable du Luxembourg (voir les développements ci-avant sub point "1. *L'état des finances publiques*"), la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve les ambitions affichées par le gouvernement dans le but de se libérer des conséquences néfastes de la crise sanitaire et d'enclencher une véritable politique de développement durable.

Ainsi, le projet de budget pour l'exercice 2022 prévoit des investissements importants de l'ordre de 4,4% du PIB, ce qui correspond à un taux supérieur au taux moyen de 3,9% sur la période 2016-2021. Les dispositions du projet de budget s'inscrivent également dans le contexte du Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg à l'occasion du Semestre européen 2021²⁶.

Dans le cadre de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays du 12 octobre 2021²⁷, le gouvernement a annoncé bon nombre de mesures, entre autres en faveur des personnes et familles vulnérables. Si la Chambre approuve l'initiative du gouvernement d'investir plus fortement dans les domaines social et familial, elle regrette que le projet de loi budgétaire ne comporte pas d'ores et déjà des mesures concrètes y relatives. De plus, la Chambre regrette la timidité des dispositions annoncées dans certaines matières. Elle reviendra plus en détail sur les différentes mesures concernées dans les développements ci-après.

3. Les contreparties de la dette publique

Comme expliqué plus en détail ci-avant sub point "1. *L'état des finances publiques*", la dette publique luxembourgeoise s'élève à 14,9 milliards d'euros au 30 septembre 2021. Si ce montant – ensemble avec le fait que l'augmentation de la dette est exponentielle depuis 2008 – paraît exorbitant à première vue, il y a tout d'abord lieu de rappeler que le ratio d'endettement du Luxembourg (21,55% du PIB) reste très faible par rapport aux autres pays de la zone euro et qu'il est largement au-dessous du seuil de 30% du PIB prévu par l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 et même très largement au-dessous de la limite de 60% du PIB fixée par les règles européennes.

²⁶ Plan national pour une transition verte, numérique et inclusive, Semestre européen 2021, 30 avril 2021, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/04-avril/30-programme-national-reforme.html

²⁷ Discours sur l'état de la Nation 2021, 12 octobre 2021, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/discours/2021/10-octobre/12-etat-de-la-nation.html

Ensuite, si une expansion significative de la dette publique a été provoquée pendant les dernières années, cet endettement a eu pour but d'investir dans l'économie nationale et dans les infrastructures du pays, dans l'intérêt de ses habitants. Un État fort est un État qui investit, et un tel État doit disposer des moyens nécessaires pour pouvoir investir. Emprunter en contractant des dettes constitue un tel moyen. En maintenant un niveau d'investissement élevé (cf. emprunt obligataire de 2,5 milliards d'euros émis à taux négatif en mars 2021 en faveur de l'économie nationale), le Luxembourg a sans doute réussi à relancer la croissance économique plus vite que d'autres pays suite à la récession causée par la pandémie Covid-19.

Le projet de budget sous avis prévoit une "*autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme*" pour pouvoir émettre, en cas de besoin, un ou plusieurs emprunts nouveaux (venant augmenter le niveau de la dette publique) pour un montant total pouvant aller le cas échéant jusqu'à 1.200 millions d'euros.

L'une des principales contreparties de la dette publique est en effet intangible et ne peut pas être comptabilisée dans le sens financier. Il s'agit notamment des gains et progrès sociaux et de l'amélioration des conditions de vie résultant des investissements publics, par exemple dans les domaines suivants: éducation de la population, suppression des inégalités, amélioration des transports publics, des soins de santé et du système social et judiciaire, accroissement de la productivité et des conditions de travail, investissement dans le capital environnemental et naturel, etc. Ces investissements ont pour effet d'amplifier la croissance économique et de générer des revenus supplémentaires qui apportent des recettes fiscales supplémentaires et contribuent ainsi au développement et à l'enrichissement de l'État et du pays.

En outre, la dette publique brute au sens des normes européennes ne tient pas compte des propriétés foncières et immobilières ainsi que des actifs financiers (dépôts, actions cotées, etc.) détenus par l'État et les administrations publiques. Toutefois, pour pouvoir effectuer une analyse correcte du patrimoine de l'État, il faut étudier les deux côtés de la balance comptable: à savoir tant l'actif, donc ce que l'État détient, que le passif, c'est-à-dire ce que l'État doit payer. En effet, il ne faut pas oublier que les actifs financiers apportent à l'État des revenus sous forme de dividendes ou d'intérêts. De plus, alors que la dette publique coûte en principe à l'État, l'emprunt obligataire susmentionné à été émis à taux d'intérêt négatif (tout comme celui émis fin 2019 d'ailleurs).

Au vu de ces considérations, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève, comme elle l'a déjà fait dans le passé, qu'il faut veiller à ne pas considérer purement la dette publique luxembourgeoise comme un fléau – qui serait par ailleurs légué aux générations futures – en commettant l'erreur de se concentrer sur le seul volume de la dette brute. Les engagements de l'État sont en effet largement contrebalancés, notamment par un patrimoine et des actifs financiers significatifs.

Parmi l'inventaire de la fortune de l'État luxembourgeois, on peut ainsi d'abord citer les grandes infrastructures du pays (domaine public de l'État) ainsi que le patrimoine en bâtiments administratifs, scolaires et autres (domaine privé de l'État) qui lui

appartiennent. Ces constructions et les activités y hébergées et exercées constituent des acquis importants, générateurs de croissance économique, de bien-être et de qualité de vie, non seulement pour la population actuelle, mais également pour les générations à venir.

À côté de la propriété foncière et immobilière appartenant directement à l'État, il y a ensuite lieu de mentionner les établissements et entreprises qu'il détient directement ou indirectement. Il faut rappeler dans ce contexte que le cas du Grand-Duché déroge à la norme européenne, étant donné que bon nombre de pays européens, tout en étant beaucoup plus endettés que le Luxembourg, ont privatisé au cours des années une partie des services publics, ceci notamment pour générer de nouvelles recettes afin de réduire leurs dettes publiques.

Contrairement aux gouvernements d'autres pays, qui ont largement procédé à la privatisation de services publics (de la gestion du rail et des autoroutes, du secteur de l'eau ou des services postaux et de télécommunication par exemple), l'État luxembourgeois est bien avisé de conserver la pleine propriété de toutes les entreprises de service public au lieu d'offrir aux spéculateurs des occasions supplémentaires pour s'enrichir à travers la prestation de services d'intérêt général dont l'exercice devrait être réservé à l'autorité publique.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle qu'elle s'oppose avec véhémence à toute tentative de privatisation dans la fonction publique. À titre d'exemple, on peut citer le projet de loi n° 7523 portant création de l'Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS), déposé le 6 février 2020 à la Chambre des députés. Ce projet de loi prévoit de transformer un service d'une administration publique existante, à savoir de la Direction de la santé, en un établissement public fonctionnant exclusivement sous le régime de droit privé, y compris les règles de gestion du personnel.

Dans son avis n° A-3305 du 2 mars 2020, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'était opposée explicitement audit projet de loi, alors surtout que les missions confiées au nouvel établissement concernent la santé publique, un domaine important qui doit être réservé à l'État, ce qui est justifié encore plus particulièrement dans des situations de crise sanitaire, comme celle que nous vivons actuellement.

Mis à part que la fourniture de services d'intérêt général doit impérativement être réservée à l'autorité publique, la dévolution ou la délégation de tels services à des établissements et entreprises de droit privé est encore une solution de facilité pour diluer et noyauter les règles très judicieuses et bien réfléchies de la gestion du personnel dans la fonction publique, ce que la Chambre ne saurait évidemment accepter.

Parmi les tentatives récentes de privatisation des services publics au Luxembourg, on peut également citer les projets de lois n°s 7658 et 7662, prévoyant d'ouvrir l'accès aux fonctions dirigeantes dans l'Éducation nationale à des candidats du secteur privé en dehors des conditions de recrutement applicables dans la fonction publique. Là encore,

la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'était opposée à ces textes dans ses avis n° A-3393 du 28 août 2020 et n° A-3403 du 29 septembre 2020. Suite aux débats publics lancés par la suite, un accord a finalement été conclu le 1^{er} février 2021 entre la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) et le Ministère de l'Éducation nationale, accord anéantissant les tentatives de privatisation prévues par les deux projets de lois en question.

En ce qui concerne la présence de l'État luxembourgeois dans l'économie, il l'a progressivement étendue – parfois parce qu'il était appelé à venir à l'aide dans des situations de crise – à travers la participation dans des entreprises publiques et privées, cotées ou non cotées en bourse. La participation de l'État dans l'économie nationale a augmenté de 13,8% en 1995 à 17,7% en 2020. Bien que l'État n'ait pas en principe vocation à devenir et à rester actionnaire d'entreprises privées, surtout de firmes cotées en bourse, la participation dans de telles sociétés peut constituer des placements financiers intéressants.

À l'heure actuelle, l'État luxembourgeois détient des participations directes dans des sociétés de droit privé (cotées et non cotées en bourse) pour une valeur nominale de plus de 772 millions d'euros. La valeur de marché des participations cotées en bourse atteint plus de 1,35 milliard d'euros. À noter que ces chiffres ne tiennent pas compte des participations indirectes que l'État détient à travers des établissements publics (la SNCI, la BCEE et l'Entreprise des P&T par exemple) dans des entreprises de droit privé (par exemple dans la SES). Ces participations indirectes comprises, le total général de l'ensemble des participations de l'État s'élève à plus de 3,2 milliards d'euros (valeur nominale)²⁸.

Concernant les participations de l'État luxembourgeois dans le capital d'institutions financières internationales, la valeur nominale se chiffre actuellement à plus de 4,8 milliards d'euros (dont seulement 738 millions ont été appelés à ce jour). Par ailleurs, l'État détient également des participations dans le capital de certains établissements publics (en dehors du domaine de la sécurité sociale), fondations et groupements d'intérêt économique, dont la valeur nominale s'élève actuellement à plus de 1,7 milliard d'euros. Ces chiffres tiennent seulement compte des participations directes de l'État dans les entreprises publiques ou privées dont la valeur est rendue publique et non pas d'éventuelles réserves latentes, donc des plus-values non renseignées dans les actifs des bilans (par exemple pour des immeubles détenus depuis longtemps).

Le volume du patrimoine et des actifs financiers de l'État est donc bien conséquent, et cette cagnotte considérable dépasse même les réserves financières importantes de la sécurité sociale (de 858,1 millions d'euros pour l'année 2021 selon le Ministère de la Sécurité sociale²⁹).

²⁸ Trésorerie de l'État, Participations de l'État, 15 octobre 2021, <https://te.public.lu/fr/participations.html>

²⁹ Ministère de la Sécurité sociale, Comité quadripartite: état des lieux de la situation financière de l'assurance maladie-maternité, 27 octobre 2021, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/10-octobre/27-comite-tripartite.html

Or, ces faits sont souvent ignorés dans le cadre des débats publics – entre autres de ceux présentant comme ridicule l'héritage que la population actuelle serait en train d'aliéner aux générations futures – au détriment de décisions politiques visant à justifier des mesures d'austérité et antisociales excessives, présentées comme étant indispensables pour relancer la croissance et la compétitivité économiques apparemment perdues. De telles allégations ne correspondent cependant pas à la réalité, comme le vient de démontrer la récente appréciation de la réputation économique et financière du Luxembourg au niveau international, appréciation qui, pour rappel, a mené à la confirmation de la notation AAA.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les débats sur la dette publique ne peuvent être menés correctement sans prendre en compte les contreparties que constituent le patrimoine et les actifs financiers de l'État.

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

4. Le poids de l'État dans l'économie nationale

Dans le cadre des débats sur les finances publiques, surtout en temps de crise, il est souvent fait référence à la part relative de l'État dans l'ensemble de l'économie, une part prétendument trop importante aux yeux de certains.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime utile de rappeler la situation luxembourgeoise, quelques chiffres à l'appui, ceci tant du point de vue de l'évolution des dépenses publiques au cours des années passées que par rapport à la situation au niveau européen.

a) L'évolution des dépenses publiques

Le tableau ci-après³⁰ met l'importance financière de l'État luxembourgeois en relation avec le volume de l'économie, donc du PIB, au cours des années passées.

³⁰ Eurostat, Principaux agrégats des administrations publiques, 21 juillet 2021

Part des dépenses publiques dans le total du PIB

Exercice budgétaire	Poids de l'administration centrale	Poids du secteur public global
2006	28,9%	39,8%
2007	27,4%	37,9%
2008	29,1%	39,8%
2009	32,4%	45,1%
2010	32,2%	44,3%
2011	30,9%	42,6%
2012	32,3%	44,1%
2013	31,6%	43,5%
2014	30,5%	42,2%
2015	30,3%	42,0%
2016	29,7%	41,0%
2017	30,3%	42,3%
2018	30,4%	42,3%
2019	30,5%	42,3%
2020	34,7%	47,8%

(parts en pour cent du PIB annuel)

Si les chiffres du tableau montrent la sensibilité conjoncturelle de la relation "*dépenses publiques/PIB*", ils témoignent également de l'effet stabilisateur du secteur public. Les niveaux plus élevés de 2009 et de 2020 sont le reflet des crises de ces années et la conséquence de ce que l'État était soudainement à même d'assumer les dépenses élevées pour faire face à ces événements. Or, il est absolument inexact d'en conclure que l'État soit devenu trop cher. En effet, on observe même une tendance à la baisse, puis constante, depuis 2010 et jusqu'à 2020. On voit clairement que les taux gonflés par la crise financière d'avant 2009 sont par la suite repartis à la baisse.

Si l'on considère, de plus, que les obligations dues aux conventions européennes et internationales ne cessent d'augmenter depuis des années (flux financiers transfrontaliers en matière de sécurité sociale, reportings à fournir, transparence financière, etc.) – et que cela engendre nécessairement des coûts supplémentaires pour l'État (y compris liés au recrutement de personnel) – on peut même s'étonner de la performance du Luxembourg, qui est stabilisée aux environs de 30% pour ce qui est du poids de l'administration centrale.

Par ailleurs, on peut constater que l'évolution des dépenses publiques est étroitement liée aux fluctuations conjoncturelles. Dans le moyen et long terme, on ne peut cependant pas déceler une tendance d'aggravation de la charge financière que l'État représenterait pour l'économie dans son ensemble et pour la société. Les chiffres confirment donc que les dépenses publiques n'augmentent pas de façon excessive et que le secteur public, prétendument improductif, deviendrait ainsi un fardeau de plus en plus insupportable pour l'économie nationale.

La Chambre rappelle qu'en temps de crise, c'est toujours le secteur public, et plus particulièrement l'État qui est intervenu pour limiter les dégâts. La population luxembourgeoise a donc besoin d'un État fort et d'un appareil étatique muni d'une fonction publique qualifiée et engagée dans l'intérêt général. Cela est d'ailleurs affirmé dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023, qui énonce en effet qu'"une fonction publique compétente, transparente, efficace et respectueuse du principe de neutralité est garante de l'État de droit".

b) La comparaison au niveau européen

Par rapport aux autres pays de l'Union européenne – dont certains ont un secteur public certes moins coûteux, mais aussi bien plus limité (notamment dans le domaine de la sécurité sociale) – le Luxembourg a toujours préservé un service public de qualité, tout en présentant un bon score dans la comparaison entre les dépenses publiques et le volume de l'économie nationale, ceci même pendant l'année de crise 2020, comme le démontre le tableau ci-après³¹.

1. Irlande	28,2%	16. Hongrie	51,6%
2. Roumanie	42,4%	17. Slovénie	52,0%
3. Bulgarie	42,9%	18. Espagne	52,3%
4. Lituanie	43,5%	19. Suède	52,9%
5. Lettonie	43,6%	UE (27 pays)	53,4%
6. Estonie	45,1%	20. Danemark	53,9%
7. Chypre	46,3%	Zone euro (19 pays)	54,1%
8. Malte	46,6%	21. Croatie	55,4%
9. Tchéquie	47,5%	22. Finlande	56,7%
10. Luxembourg	47,8%	23. Italie	57,3%
11. Slovaquie	48,0%	24. Autriche	57,9%
12. Pays-Bas	48,1%	25. Belgique	60,0%
13. Portugal	48,4%	26. Grèce	60,7%
14. Pologne	48,7%	27. France	62,1%
15. Allemagne	51,1%		

En 2020, le Grand-Duché a occupé le 10^e rang parmi les 27 États membres de l'Union européenne. Avec 47,8%, la part de l'État dans le PIB est au Luxembourg nettement moins élevée que la moyenne de 53,4% de l'Union européenne et que celle de 54,1% des pays de la zone euro. Avec son score de 47,8%, le Grand-Duché se distingue en outre manifestement de ses pays voisins, l'Allemagne occupant le 15^e rang avec 51,1%, alors que la Belgique est à la 25^e place avec 60% et la France même en dernière position avec 62,1%.

En 2019, donc avant la crise sanitaire entraînant une hausse importante des dépenses publiques, le Luxembourg se situait à la 13^e place avec 42,3%, au-dessous de la moyenne de 46,6% de l'Union européenne et de celle de 47% de la zone euro.

³¹ Eurostat, Ibid.

L'Allemagne occupait le 17^e rang avec 45,2%, la Belgique le 25^e avec 52,1% et la France encore le dernier avec 55,4%.

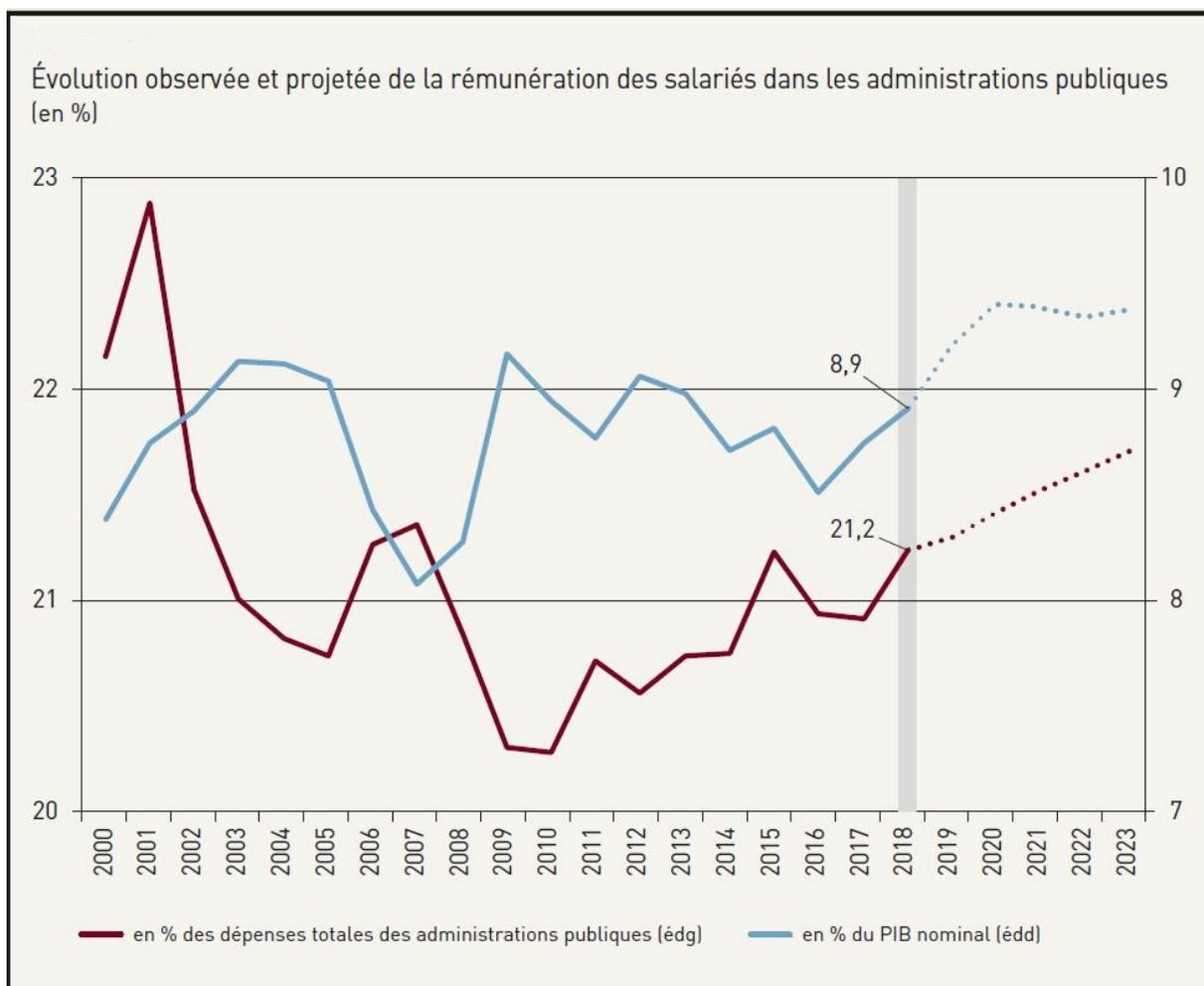
1. Irlande	24,5%	16. Slovénie	43,3%
2. Lituanie	34,6%	17. Allemagne	45,2%
3. Roumanie	36,2%	18. Hongrie	45,7%
4. Bulgarie	36,3%	UE (27 pays)	46,6%
5. Malte	36,8%	Zone euro (19 pays)	47,0%
6. Lettonie	38,4%	19. Croatie	47,2%
7. Estonie	38,9%	20. Grèce	47,9%
8. Chypre	39,7%	21. Autriche	48,6%
9. Tchéquie	41,4%	22. Italie	48,6%
10. Pologne	41,8%	23. Danemark	49,2%
11. Espagne	42,1%	24. Suède	49,3%
12. Pays-Bas	42,2%	25. Belgique	52,1%
13. Luxembourg	42,3%	26. Finlande	53,2%
14. Portugal	42,5%	27. France	55,4%
15. Slovaquie	42,7%		

c) Le poids de la fonction publique

Le Grand-Duché est depuis longtemps, et il reste toujours, un endroit attrayant pour les investisseurs et pour l'implantation d'activités économiques internationales, mais il est aussi un pays avec une haute qualité de vie et un niveau de protection sociale élevé. Ces circonstances favorables ne sont cependant pas le fruit du hasard et risqueraient d'être remises en cause par des réductions des dépenses publiques, surtout de celles concernant la fonction publique proprement dite. Le maintien de la qualité de la fonction publique et des standards élevés concernant les compétences et qualifications des agents publics permet de garantir un service public de haut niveau. Ce maintien de qualité implique que l'employeur public (État et administrations locales) présente constamment une attractivité suffisante sur le marché de l'emploi. La fonction publique multilingue au Luxembourg est un acquis reconnu et la conservation de sa qualité élevée est décisive pour l'avenir économique et social du pays.

Il découle de la nécessité de disposer d'une fonction publique solide et performante que, de par son poids, la masse salariale des administrations publiques occupe, et doit occuper, une place importante dans les dépenses publiques.

En 2018, les dépenses de rémunération des agents des administrations publiques (comprenant l'administration centrale de l'État, les administrations communales et les administrations de sécurité sociale) se chiffraient à 5.352 millions d'euros, ce qui correspondait à 8,9% du PIB, à 18% de la masse salariale totale de l'économie nationale et à 21,2% des dépenses totales des administrations publiques.



Source: Banque centrale du Luxembourg, Avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020

Selon le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021 à 2025, les dépenses de rémunération des agents des administrations publiques s'élèvent (d'après les normes comptables européennes SEC2010) pour les années 2020, 2021, 2022 et 2023 à respectivement 6.937 (variation annuelle de +9,6%), 7.291 (+5,1%), 7.691 (+5,5%) et 8.098 (+5,3%) millions d'euros.

Pour ce qui est de la part de la rémunération dans les dépenses totales des administrations publiques, ledit projet de loi l'évalue à respectivement 22,9%, 23,3%, 23,7% et 23,8% pour les quatre années susvisées. Bien que cette part soit un peu plus élevée que la moyenne historique de 21,1% observée sur la période 2000 à 2019, elle reste à peu près constante. À noter par ailleurs que la part de la rémunération dans les dépenses totales des administrations publiques au Luxembourg est très proche de la moyenne de 21,4% de l'Union européenne et de celle de 21% de la zone euro³².

³² Eurostat, Statistiques sur les finances publiques dans l'Union européenne, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statistiques_sur_les_finances_publiciques&oldid=222834#Les_recettes_et_d.C3.A9penses_des_administrations_publiciques

Le poids des dépenses de rémunération dans le volume de l'économie nationale, donc du PIB, reste également constant, aux environs de 11% concernant les administrations publiques dans leur ensemble et de 8% concernant l'administration centrale (voir tableau ci-après). L'augmentation susvisée qui peut être constatée est d'ailleurs justifiée au projet de loi précité par le fait que la période 2020-2025 est marquée par un programme de recrutement ambitieux dans la fonction publique.

Le tableau suivant renseigne plus en détail la répartition du total des dépenses de rémunération sur les trois sous-secteurs des administrations publiques pour les années 2020 à 2025 (source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021 à 2025).

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation moyenne 2020-2025
Administrations publiques	6.937,2	7.291,2	7.691,1	8.098,1	8.444,1	8.852,4	
variation en %	+9,6%	+5,1%	+5,5%	+5,3%	+4,3%	+4,8%	5,7%
en % des dépenses totales de l'Admin. publique	22,9%	23,3%	23,7%	23,8%	23,9%	24,0%	
en % du PIB	10,8%	10,5%	10,6%	10,7%	10,8%	10,8%	
Administration centrale	4.982,5	5.178,0	5.521,8	5.834,4	6.084,1	6.387,1	
variation en %	+10,1%	+3,9%	+6,6%	+5,7%	+4,3%	+5,0%	5,9%
en % des dépenses totales de l'Admin. centrale	22,5%	22,8%	23,5%	23,7%	23,9%	24,2%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique	16,4%	16,6%	17,0%	17,1%	17,2%	17,3%	
en % du PIB	7,8%	7,5%	7,6%	7,7%	7,7%	7,8%	
Administrations locales	1.139,9	1.246,3	1.286,1	1.354,3	1.416,6	1.481,8	
variation en %	+9,5%	+9,3%	+3,2%	+5,3%	+4,6%	+4,6%	6,1%
en % des dépenses totales des Admin. locales	35,9%	38,1%	37,7%	37,8%	38,2%	38,4%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique	3,8%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	
en % du PIB	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	
Sécurité sociale	814,8	866,9	883,2	909,4	943,3	983,6	
variation en %	+6,5%	+6,4%	+1,9%	+3,0%	+3,7%	+4,3%	4,3%
en % des dépenses totales de la Sécurité sociale	6,6%	6,8%	6,6%	6,5%	6,5%	6,3%	
en % des dépenses totales de l'Admin. publique	2,7%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	
en % du PIB	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

Si les dépenses de la fonction publique proprement dite occupent une place importante dans les dépenses publiques au sens large, les coûts afférents sont cependant équilibrés et leur poids est finalement modéré dans les comptes publics. De plus, la stabilité de ce poids au fil des années fait que les dépenses en question ne sauront déséquilibrer les finances publiques. De nombreux pays en Europe, avec une fonction publique autrement plus lourde, n'arrivent pas à offrir à leurs citoyens un service public aussi abondant et fiable que celui que connaît le Luxembourg.

III. Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022

1. Les orientations budgétaires 2022

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 s'inscrit, comme l'année passée déjà, dans un contexte toujours difficile en raison de la persistance de la crise sanitaire, économique et sociale causée par la pandémie Covid-19.

Selon l'exposé des motifs joint audit projet de loi, il découle de cette situation que *"les estimations budgétaires pour 2022 doivent être appréciées avec la plus grande prudence"*. À travers ce projet de loi, le gouvernement entend poursuivre les dispositions permettant au Luxembourg de réitérer *"son engagement à assurer durablement des finances publiques saines et équilibrées"* en mettant *"tout en œuvre pour favoriser un retour rapide à une croissance qualitative et créatrice d'emplois, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques et garant du succès économique et social qu'a connu le pays au cours des dernières années"*, ceci en recourant à une vigilance accrue du fait de la crise liée à la pandémie.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le gouvernement maintienne un niveau d'investissements publics élevé en faveur de l'économie et de la population et qu'il ne projette ni des mesures d'austérité, ni des augmentations d'impôts, mais qu'il poursuive *"une politique basée sur l'investissement, l'innovation et un environnement fiscal stable"*³³.

Elle relève dans ce contexte les outils a priori étendus à la disposition du gouvernement en raison de la continuation de l'application de la *"clause dérogatoire générale"* aux règles du Pacte de stabilité et de croissance pour l'exercice budgétaire 2022.

Selon le gouvernement, l'objectif du projet de budget est notamment de *"continuer résolument sur la voie du renforcement du tissu social"*, ceci toutefois *"en respectant à partir de 2022 (déjà) les règles du Pacte de stabilité et de croissance"*³⁴.

Au vu des mesures annoncées le 12 octobre 2021 dans le cadre de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays, la Chambre estime que les ambitions affichées dans l'objectif susvisé restent insuffisantes pour remédier aux effets néfastes de la crise sanitaire et aux inégalités sociales, entre autres dans le domaine de la fiscalité. Des mesures concrètes et fondamentales font toujours défaut dans ce domaine. Cela surtout en considérant la situation favorable des finances publiques et la possibilité de déroger, en application de la *"clause dérogatoire générale"*, aux règles budgétaires européennes du Pacte de stabilité et de croissance.

³³ Discours sur l'état de la Nation 2021, 12 octobre 2021,

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/discours/2021/10-octobre/12-etat-de-la-nation.html

³⁴ Ministère des Finances, Présentation du projet de budget de l'État pour 2022, 13 octobre 2021,

https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2021%2B10-octobre%2B13-gramegna-budget-etat.html

Pour ce qui est des finances publiques, le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 revoie en effet à la hausse les prévisions budgétaires de l'année passée³⁵:

- le solde du projet de budget 2022 s'est nettement amélioré par rapport au solde du budget voté de 2021, en passant de -2.462,5 millions d'euros à -1.478 millions d'euros;
- les recettes augmentent de +15,6% alors que les dépenses augmentent de +8,5%, ce qui correspond à un effet de ciseaux positif;
- le découvert passe à -1.478 millions d'euros en 2022, ce qui représente une amélioration de 748,7 millions d'euros par rapport à l'estimation figurant dans la loi de programmation financière pluriannuelle d'octobre 2020.

Dans le cadre du Semestre européen 2021, le Conseil de l'Union européenne s'est limité à recommander au Luxembourg de suivre en 2022 une orientation budgétaire propre à soutenir l'activité économique, de mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques ainsi que de donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique. Or, rien n'empêche le gouvernement d'aller plus loin et de prendre des mesures plus fondées pour remédier aux dommages collatéraux de la crise, affectant surtout les personnes les plus démunies de la société.

Il est d'ailleurs étonnant que le Conseil de l'Union européenne semble être indifférent face à l'impact social de la crise et qu'il ne se prononce plus principalement sur ce volet dans ses recommandations pour 2022.

Dans le cadre de la Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable³⁶, publiée le 17 septembre 2020, la Commission européenne avait au moins noté que la pandémie "*a mis en lumière la nécessité urgente de s'attaquer aux défis de longue date qui nuisent à l'équité de la société*" et elle avait invité les États membres à relever les défis dans les domaines de l'emploi, de la santé et de l'éducation, notamment pour lutter contre les inégalités croissantes et soutenir ceux qui ont été les plus durement touchés par la crise, à savoir les personnes vulnérables.

La Chambre rappelle qu'il ne faut pas négliger les effets retardés que la crise sanitaire pourrait encore avoir sur l'économie et l'emploi (surtout lorsque les mesures de soutien aux entreprises cesseront définitivement) ainsi que sur la santé de la population du fait, notamment, de la déprogrammation des soins hors Covid-19 et de l'impact psychologique des mesures de confinement et de distanciation physique et sociale.

³⁵ Projet de loi budgétaire pour l'exercice 2022, exposé des motifs, page 31*

³⁶ Semestre européen, Stratégie annuelle de l'Union européenne pour une croissance durable, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle_fr

2. Les axes prioritaires du projet de budget

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 prévoit des investissements publics record de l'ordre de 4,4% du PIB (3,2 milliards d'euros), ce qui correspond à un taux supérieur au taux moyen de 3,9% observé sur la période 2016-2021. Il comprend sommairement six axes prioritaires: la poursuite des prestations sociales, l'accès au logement abordable, l'avancement de la digitalisation, la promotion de l'éducation, de l'innovation et de la recherche, le développement des infrastructures publiques et la protection de l'environnement (y compris la lutte contre le réchauffement climatique).

a) Le volet social

Selon les chiffres publiés lors de la présentation du projet de budget par le Ministère des Finances, presque la moitié des dépenses projetées pour 2022 (soit 46,8%) est dédiée aux prestations sociales, subsides et subventions dans les domaines social et familial, notamment en faveur des ménages vulnérables³⁷.



Ainsi, les crédits en faveur du Fonds national de solidarité seront relevés de 5% pour atteindre 367 millions d'euros, cela pour tenir compte, entre autres, de l'augmentation de 200 euros de l'allocation de vie chère à partir du 1^{er} janvier 2022 et de la hausse de 2,8% du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) à la même date.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que marquer son accord avec ces adaptations.

³⁷ De Budget 2022 op ee Bléck, 13 octobre 2021, <https://budget.public.lu/lb/budget2022/op-ee-bleck/bref-apercu.html>

Les allocations familiales seront par ailleurs réindexées avec effet au 1^{er} octobre 2021, en tenant compte de la tranche indiciaire qui a été déclenchée à cette date.

Étant donné que la Chambre plaide depuis des années déjà en faveur du rétablissement du mécanisme d'indexation des prestations familiales, qui constitue une mesure de soutien du pouvoir d'achat des familles avec enfants, elle approuve l'initiative du gouvernement. Elle demande toutefois que l'indexation soit appliquée rétroactivement au moins depuis la mise en vigueur des dispositions de l'accord bipartite conclu le 28 novembre 2014 entre le gouvernement et les organisations syndicales, de sorte à compenser les pertes de revenu subies entre-temps par les ménages concernés, ceci pour toutes les prestations familiales (en espèces).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ce sujet à son avis n° A-3530 du 16 juillet 2021 sur le projet de loi n° 7828 ayant pour objet de réintroduire l'indexation des allocations familiales à partir du 1^{er} janvier 2022 seulement.

La Chambre rappelle par ailleurs que l'accord de coalition en vue de la formation d'un gouvernement pour la période 2018 à 2023 énonce l'indexation de l'ensemble des prestations familiales existantes, et non pas seulement de l'allocation familiale (de base) comme le prévoit le projet de loi susvisé.

C'est notamment au niveau des prestations familiales que le gouvernement devrait aller plus loin de l'avis de la Chambre, ceci pour soutenir les personnes vulnérables et pour protéger celles-ci contre les effets néfastes de la crise et contre la précarité financière (voir à ce sujet également le chapitre "*1. L'aggravation des inégalités sociales*" sub IV. ci-après).

La même remarque vaut d'ailleurs aussi pour les mesures en matière fiscale. L'accord de coalition énonce que "*le gouvernement élaborera et mettra en œuvre une politique fiscale prévisible et cohérente, répondant de manière appropriée aux réalités modernes et défis en matière de politique familiale, sociale, économique et écologique*".

Au vu de la situation favorable des finances publiques, rien n'empêche de prendre déjà maintenant certaines mesures concrètes pour alléger la charge fiscale des personnes physiques et des ménages vulnérables (voir aussi les développements sub IV. "*4. Le report de la réforme fiscale*" ci-dessus).

Dans le cadre de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays du 12 octobre 2021, le Premier ministre avait énoncé que "*le débat autour d'une plus grande justice fiscale doit être poursuivi*". Malheureusement, le projet de loi budgétaire sous avis est complètement muet à ce sujet.

Ledit projet comporte par contre notamment les mesures fiscales suivantes:

- l'élargissement de la liste des fins fiscalement favorisées dans le cadre des produits d'épargne-logement par l'ajout du financement des frais d'entretien et de réparation

- de l'habitation utilisée par le propriétaire pour ses besoins personnels ainsi que celui d'installations solaires photovoltaïques ou thermiques rattachées à cette habitation;
- l'introduction d'un traitement fiscal pour le nouveau produit d'épargne-retraite individuelle européen basé sur le règlement (UE) 2019/1238, en appliquant à ce produit les mêmes dispositions fiscales que celles qui sont actuellement appliquées aux contrats de prévoyance-vieillesse au sens de l'article 111bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 - l'exemption de l'impôt sur le revenu des indemnités (indemnités de séjour journalières et mensuelles) allouées par les institutions européennes aux experts nationaux y détachés;
 - l'introduction d'une imposition forfaitaire des rémunérations versées par les entrepreneurs de travail intérimaire pour un contrat de mission aux salariés intérimaires dont le salaire horaire ne dépasse pas le montant de vingt-cinq euros, ceci afin de réduire le nombre de fiches de retenue d'impôt des salariés intérimaires (simplification administrative);
 - la prolongation, jusqu'au 31 décembre 2023, de la bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette fortement que le gouvernement n'aille pas plus loin en introduisant d'ores et déjà des mesures allégeant la charge fiscale des personnes défavorisées.

Deux autres mesures de nature sociale avaient été annoncées par le gouvernement le 12 octobre 2021 dans le cadre de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays, à savoir la gratuité des repas scolaires pour les enfants nécessiteux ainsi que la gratuité des maisons-relais en période scolaire.

La Chambre approuve ces mesures quant au fond. Elle s'interroge toutefois sur les modalités de mise en œuvre de la gratuité des repas scolaires, mesure qui ne concerne en effet qu'une partie des élèves. Il faut en tout cas éviter de créer des situations discriminatoires.

b) L'accès à un logement abordable

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de budget, le logement reste une priorité absolue du gouvernement, l'action principale de celui-ci étant focalisée sur la construction de logements locatifs sociaux et de logements abordables destinés à la vente, en mettant l'accent sur le Fonds spécial de soutien au développement du logement et sur le nouveau Pacte Logement 2.0. Ainsi, les dépenses pour la construction desdits logements programmées au Fonds spécial de soutien au développement du logement se chiffrent à 228 millions d'euros pour 2022 (ce qui correspond à une hausse de 77% par rapport à 2021).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les efforts pour faire face à la crise du logement sont néanmoins largement insuffisants et elle renvoie sur ce point aux développements ci-après sub IV. "3. *La crise du logement*".

c) L'avancement de la digitalisation

Le projet de budget pour l'exercice 2022 prévoit des crédits importants en matière d'avancement de la digitalisation, tant au niveau de l'économie luxembourgeoise qu'au niveau du fonctionnement interne des administrations publiques et des services rendus par celles-ci aux citoyens.

Pour l'année 2022, les investissements atteignent 235 millions d'euros (ce qui représente une hausse de presque 50% par rapport à 2020). Des crédits à hauteur de 1,1 milliard d'euros sont prévus pour la période 2021-2025 en la matière, ceci entre autres en faveur de différents projets dans les domaines de la cybersécurité et de la cyberdéfense ainsi que des infrastructures de la 5G par exemple.

Concernant l'intégration de la digitalisation au sein du fonctionnement de l'État, tant interne que vis-à-vis des citoyens, l'accent est mis sur la modernisation et la simplification de l'administration publique afin de rendre les démarches et procédures administratives plus accessibles et efficaces. L'intégration de nouvelles technologies au niveau de l'administration publique constitue également l'un des objectifs à atteindre.

La Chambre approuve les investissements projetés dans le domaine de la digitalisation. Elle relève toutefois qu'il ne faut pas oublier à assurer l'accompagnement des personnes (âgées surtout) ayant des difficultés à se familiariser avec le monde numérique.

Pour mettre en œuvre la transformation digitale au sein des administrations et services publics, la Chambre fait remarquer qu'il faudra offrir et dispenser une formation adéquate à tous les agents publics concernés.

Selon l'exposé des motifs joint au projet de budget, cette formation sera assurée via l'Institut national d'administration publique (INAP). Il est par ailleurs projeté, entre autres, de mettre en place une académie digitale pour la formation continue des agents de l'État.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le projet de loi prévoit une augmentation importante des crédits destinés à couvrir les frais de fonctionnement de l'INAP, crédits qui passent en effet de 6,22 (budget voté 2021) à 6,76 millions d'euros.

Cette évolution est, selon le commentaire afférent, destinée à tenir compte "*des besoins en matière de formation générale des stagiaires et de formation continue des agents*" relevant des secteurs étatique et communal et à poursuivre les efforts de l'offre de formation de l'INAP dans le domaine de la digitalisation "*afin d'augmenter encore*

davantage la flexibilité et l'emploi du temps des agents du secteur public pour le développement de leurs connaissances et compétences professionnelles".

La Chambre approuve l'augmentation en question, destinée à investir davantage dans la formation des agents publics.

d) Les investissements dans l'éducation, l'innovation et la recherche

Le projet de loi budgétaire procède aussi à un renforcement des investissements dans les domaines de l'éducation, de l'innovation et de la recherche. Le total des dépenses projetées liées à l'éducation, à l'enfance et à la jeunesse se chiffre à plus de 3 milliards d'euros pour l'exercice 2022 (ce qui correspond à une augmentation de 10% par rapport au budget voté pour 2021).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient en général toute mesure favorable à la formation des jeunes et des adultes et elle ne peut donc qu'approuver les efforts d'investissement supplémentaires dans ce domaine. Elle approuve aussi la gratuité des cours de musique pour les élèves du cycle inférieur qui a été annoncée par le gouvernement dans le cadre de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays.

Dans ce contexte, la Chambre fait remarquer qu'elle soutient également toutes les mesures de maintien dans l'emploi et de lutte contre le chômage. Ces mesures sont majoritairement financées à travers le Fonds pour l'emploi. Les crédits afférents sont relevés de 790 (budget voté 2021) à 860 millions d'euros par le projet de budget sous avis.

e) Le développement des infrastructures publiques

Au niveau des infrastructures publiques, le gouvernement entend investir surtout dans le secteur de la mobilité et des transports publics. Les investissements en question s'inscrivent dans une logique de continuité de projets entamés, mais aussi de développement futur, en tenant compte des perspectives de croissance économique et démographique du pays.

Selon l'exposé des motifs, *"la mobilité continue d'être un des plus grands défis pour le pays" et, "en raison de la situation démographique spécifique, d'une économie dynamique et d'un marché de travail qui compte plus de 200.000 frontaliers, une mobilité performante et durable" est essentielle pour l'économie et pour la qualité de vie de tous ceux qui vivent et travaillent au Luxembourg.*

La Chambre se rallie à cette position et elle soutient les investissements élevés projetés en la matière: Fonds du rail (336 millions d'euros pour 2022 et plus de 1,5 milliard d'euros pour la période 2021-2025), exploitation des transports publics par rail et par route (1,1 milliard d'euros pour 2022), amélioration de la sécurité routière (3,4 millions d'euros pour 2022), extension du réseau de tramway (48 millions d'euros pour 2022 et 273 millions d'euros pour la période 2021-2025), etc.

f) Les investissements en faveur de l'environnement et du climat

Le projet de budget pour l'exercice 2022 prévoit des crédits à hauteur de 765 millions d'euros pour les investissements dans les domaines de l'environnement et du climat. Une augmentation des dépenses y relatives est projetée, devant atteindre 975 millions d'euros à l'horizon 2024. S'y ajoute 1,8 milliard d'euros pour 2022 pour mettre en œuvre les objectifs ambitieux fixés dans le cadre du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC): réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55%, efficacité énergétique de 25%, voire de 44% de parts d'énergies renouvelables, le tout à l'horizon 2030.

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

Le 14 juillet 2021, la Commission européenne a annoncé l'interdiction de la vente de voitures et d'utilitaires à moteur thermique à partir de 2035 dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe³⁸:

"Des normes plus strictes en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures et les camionnettes accéléreront la transition vers la mobilité à émissions nulles en imposant une réduction des émissions moyennes des voitures neuves de 55% à partir de 2030 et de 100% à partir de 2035 par rapport aux niveaux de 2021. En conséquence, toutes les voitures neuves immatriculées à partir de 2035 seront des véhicules à émissions nulles."

Selon le gouvernement luxembourgeois, la proposition de la Commission européenne est non seulement louable, mais également insuffisante, puisqu'il s'est prononcé pour la fixation à 2030 déjà de la date d'arrêt de mise au marché de véhicules à moteur à combustion interne, au lieu de 2035³⁹.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre les conséquences néfastes pouvant résulter de l'agissement précipité dans ce domaine sensible. Très souvent, les mesures adoptées en matière de politique énergétique et climatique ne prennent pas en compte la situation particulière des ménages affectés par la précarité énergétique. De telles mesures doivent être socialement équitables et rationnelles et elles doivent impérativement être accompagnées de dispositions compensatoires destinées à soutenir les ménages défavorisés.

³⁸ Commission européenne, Pacte vert pour l'Europe, Communiqué de presse, 14 juillet 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_3541

³⁹ Positions luxembourgeoises au dernier Conseil "Environnement" avant la COP26 à Glasgow, 7 octobre 2021, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/10-octobre/07-position-conseil.html

Dans ce contexte, on peut par exemple mentionner les initiatives récentes concernant l'interdiction des vols de courte distance (en France notamment). Cette mesure concerne uniquement le transport aérien public et non pas les trajets aériens des personnes très fortunées qui sont propriétaires d'un avion privé et qui peuvent tout simplement payer des taxes (carbone ou autres) élevées pour contourner l'interdiction en question.

Il ne faut pas oublier que la démocratisation du transport aérien ne vient que de commencer il y a une trentaine d'années et n'a même pas encore atteint bon nombre de pays en voie de développement. En continuant de prendre des mesures allant dans le sens susvisé au détriment de l'équité sociale (régionale et mondiale), on ne va pas seulement renforcer les discriminations et les inégalités, mais l'humanité va encore rendre quasi impossible l'accessibilité, surtout pour les populations moins favorisées, à l'un de ses plus formidables progrès techniques. Si l'utilisation de la voiture comme moyen de transport avait été freinée en plein essor (dans la deuxième moitié du dernier siècle), ni les économies nationales, ni les échanges interculturels n'auraient pu se développer autant qu'ils ne l'ont jusqu'à ce jour. Il est en effet incontestable que la mobilité des travailleurs constitue un atout majeur pour le secteur de l'emploi, tout comme la mobilité en général l'est pour la communication entre pays et cultures et, a fortiori, pour ce qui devrait être le but suprême de tous les efforts humains, à savoir la paix mondiale. Limiter la mobilité, soit-elle à courte ou à longue distance, risque de faire retomber le monde à une époque sombre. Tout en étant consciente que les effets néfastes de la mobilité sur l'environnement ne peuvent pas être ignorés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que la solution devrait plutôt résider dans l'investissement dans des technologies alternatives.

Mis à part que 2030 est après-demain, il faudra également disposer des infrastructures nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre l'objectif susmentionné annoncé par le gouvernement, et ceci est particulièrement difficile, surtout au Luxembourg. En effet, comme déjà évoqué ci-avant, la mobilité est l'un des plus grands défis pour le Grand-Duché du fait de sa situation démographique spécifique et d'un marché de l'emploi qui compte plus de 200.000 frontaliers.

S'il est projeté d'interdire les véhicules à moteur thermique d'ici 2030 – ce qui n'est pas réalisable de l'avis de la Chambre – il faudra trouver des moyens de transport alternatifs qui sont efficaces, rapides et attractifs. Or, il y a lieu de relever tout d'abord que le succès de la voiture personnelle au Luxembourg résulte du manque d'efficacité des transports en commun, surtout en dehors de la périphérie de Luxembourg-Ville. La gratuité des transports publics n'y change d'ailleurs rien. Quiconque met plus de temps à rejoindre son lieu de travail en transports en commun qu'en voiture, malgré une circulation saturée, préférera utiliser son véhicule personnel plutôt que se lancer dans un parcours à durée indéterminée, "agrémenté" de diverses correspondances aux horaires parfaitement incertains. Le réseau des transports en commun existant ne répond que très marginalement aux besoins des résidents et présente de nombreuses lacunes, de sorte que maintes personnes n'ont pas d'autre choix que de recourir à leur voiture personnelle, notamment pour rejoindre leur lieu de travail.

Ensuite, à défaut de moteur thermique, il faudra recourir à d'autres procédés pour alimenter les véhicules. Selon le gouvernement, les carburants synthétiques, comme l'hydrogène, ne constituent pas une option viable à court terme, tandis que l'électricité semble être la solution la plus efficace⁴⁰.

À ce sujet, la Chambre tient à signaler que, contrairement à la technologie des moteurs thermiques, qui a été étudiée et développée pendant des décennies, celle de l'électromobilité n'est pas encore au point, puisque ce n'est qu'il y a environ dix années que les constructeurs d'automobiles ont commencé à investir plus largement dans le développement de cette technologie. Le progrès afférent à réaliser est donc encore énorme à l'heure actuelle. Il en découle que la technologie d'une voiture électrique qui sort nouvellement cette année est déjà obsolète l'année prochaine. La valeur de revente d'une voiture électrique n'est donc pas garantie, ce qui fait qu'une large partie de la population est évidemment encore réticente à acheter une telle voiture.

Il existe par ailleurs bon nombre d'autres problèmes importants en relation avec les véhicules électriques qui semblent tout simplement être ignorés volontairement:

- Le manque d'infrastructures: pour pouvoir charger les voitures électriques, il faudra disposer d'infrastructures adaptées permettant la production et la distribution efficace de l'électricité. Or, pour mettre en place de telles infrastructures d'ici 2030 déjà, il faudra mobiliser des ressources énormes, non seulement financières, mais également énergétiques, ce qui est donc susceptible de nuire davantage à l'environnement.

La même remarque vaut pour le remplacement hypothétique de l'ensemble du parc automobile du Luxembourg (qui compte plus de 510.000 véhicules à moteur thermique⁴¹) par des véhicules électriques. Pour construire un nombre tellement élevé de véhicules et de batteries, il faut encore mobiliser des ressources importantes et rares (cobalt, lithium, etc.). Or, les processus d'extraction de ces ressources ne sont pas du tout protecteurs de l'environnement. S'y ajoute les procédés, le cas échéant polluants, de destruction ou de recyclage de tous les véhicules à moteur thermique.

- La production de l'électricité est souvent polluante: pour alimenter les véhicules en question, il faut évidemment d'abord produire de l'électricité. Or, l'essentiel de l'électricité produite (au niveau mondial) est encore d'origine fossile ou nucléaire, ce qui provoque des émissions nocives, de CO₂ ainsi que des déchets nucléaires.
- Les problèmes du stockage de l'électricité et de l'autonomie des voitures électriques: contrairement aux combustibles fossiles (pétrole, charbon, gaz), l'électricité est très difficile à stocker, ce qui entraîne un problème d'autonomie des voitures électriques. Selon l'état actuel de la technologie des batteries lithium-ion, un temps de chargement d'une demi-heure (avec un chargeur spécial rapide) à plusieurs heures (à peu

⁴⁰ Réponse du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable à la question parlementaire n° 4723 concernant les carburants synthétiques

⁴¹ STATEC, Parc des véhicules automoteurs routiers immatriculés au Luxembourg, janvier 2021, https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableViewHTML.aspx?sCS_ChosenLang=fr&ReportId=13499; Ministère du Développement durable, Le Luxembourg accélère la mobilité électrique, février 2021, <https://luxembourg.public.lu/fr/societe-et-culture/developpement-durable/superchargy-bornes.html>

près huit heures avec une prise de 220 volts) est nécessaire pour une autonomie réduite. Cela constitue un désavantage majeur. Faire le plein d'essence en station-service est évidemment beaucoup plus rapide. De plus, la capacité et la durée de vie des batteries diminue au fil du temps, ce qui réduit encore l'autonomie.

- La puissance du réseau électrique: si tous les véhicules électriques étaient chargés en même temps (par exemple durant la nuit), une capacité de fourniture d'électricité énorme serait nécessaire. Il faudrait par conséquent non seulement augmenter la production d'électricité, mais également renforcer le réseau, ce qui entraînerait une hausse des prix de l'électricité pour l'utilisateur final.
- Le prix d'acquisition d'une voiture électrique est actuellement beaucoup plus élevé que celui d'un véhicule à moteur thermique. Au prix de base de la voiture s'ajoute en outre le prix de la batterie qui varie, en fonction de la puissance de celle-ci, entre 3.500 et 37.000 euros. Pour de telles sommes, on peut acheter des milliers de litres d'essence!

À noter dans ce contexte que l'aide financière accordée par le gouvernement pour l'acquisition d'une voiture électrique – aide qui peut aller jusqu'à 8.000 euros – est d'ailleurs neutralisée dans le cadre du prix d'acquisition. En effet, les concessionnaires de voitures électriques ajoutent souvent le montant de cette aide au prix d'achat, ce qui fait que ces voitures coûtent encore plus chères au Luxembourg que dans les pays voisins.

- Le recyclage des batteries: à l'heure actuelle, les batteries usagées posent un problème réel en matière de gestion des déchets et de recyclage.
- Que se passe-t-il en cas de catastrophe naturelle causant une coupure d'électricité générale sur une partie du territoire national, voire dans tout le pays (comme ceci était le cas, entre autres en Allemagne, lors des intempéries et inondations en juillet dernier)? Imaginons que tous les véhicules au Luxembourg soient des véhicules électriques, y compris les voitures de sauvetage des services de secours, qui seraient alors bloquées à défaut d'électricité. Une telle situation est tout simplement impensable.

Les crédits prévus par le projet de budget sous avis en faveur de l'environnement et du climat sont également destinés à poursuivre les efforts en matière de promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement (cf. notamment le régime des aides financières dites "*PRIME House*", qui met l'accent sur la construction de logements durables et la rénovation énergétique de logements existants).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'elle approuve toute mesure visant à soutenir davantage l'efficacité énergétique dans le domaine immobilier. Elle rappelle qu'elle s'est toujours portée fort pour une politique du logement qui n'est pas uniquement axée sur un soutien aux ménages en ce qui concerne l'accès à la propriété, mais qui agit également en faveur de la construction de nouveaux logements à coût modéré et à consommation d'énergie quasi nulle et en faveur de l'indispensable réhabilitation de l'habitat par l'assainissement énergétique du stock de

logements anciens. Une politique du logement plus durable doit prendre en compte les modes de construction ainsi que la performance énergétique et écologique des logements avec l'objectif de réaliser des lieux d'habitat offrant une grande qualité de vie, le tout à un prix abordable.

Dans le cadre du financement des futures mesures en matière de protection de l'environnement se pose aussi la question de l'endettement public supplémentaire. La Chambre rappelle à ce sujet les observations qu'elle avait déjà formulées dans son avis n° A-3413 du 25 novembre 2020 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, à savoir la nécessité de trouver une solution pérenne à ladite question au niveau européen pour achever l'exclusion des dépenses d'investissements environnementaux du calcul des déficits publics et donc de l'évaluation de la conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance.

3. Une fonction publique essentielle

Le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2022 prévoit la création de maximum 2.306 postes supplémentaires auprès de l'État (tant pour les services administratifs que pour les différents ordres d'enseignement), hormis les postes spécifiques supplémentaires (au nombre maximum de 168) pouvant être occupés sous le régime de l'employé de l'État par des personnes de nationalité autre que celle d'un État membre de l'Union européenne et hormis le personnel à recruter localement auprès des représentations diplomatiques, consulaires et économiques à l'étranger.

L'exposé des motifs énonce entre autres ce qui suit dans ce contexte:

"Les efforts de modernisation de l'État ont permis lors de la crise sanitaire que de nombreux ministères et administrations ont pu garder leur niveau de service élevé. Il va sans dire que le ministère de la Fonction publique et ses entités rattachées doivent continuer ce processus, en vue de maintenir le rythme soutenu des évolutions techniques et sociétales actuelles.

Dans le contexte d'après-crise, le ministère de la Fonction publique et ses entités vont se repositionner au niveau de la communication envers le monde du travail en présentant de façon cohérente l'image de l'État en tant qu'employeur de choix, ceci en vue d'attirer un maximum de talents."

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se rallie à ces considérations. Elle rappelle dans ce cadre la nécessité de disposer d'une fonction publique solide et performante, ce qui est d'autant plus important en temps de crise.

La fonction publique luxembourgeoise se situe en excellente position aux niveaux européen et mondial quant à son coût, ses effectifs, sa croissance relative et son efficacité, comme le démontrent les développements ci-avant sub II. "4. *Le poids de l'État dans l'économie nationale*".

IV. Des défis croissants à gérer

1. L'aggravation des inégalités sociales

Que la croissance économique ne va pas de pair avec une amélioration des conditions sociales et une hausse du niveau de vie de la population ressemble à première vue à un paradoxe. Il s'agit toutefois d'une réalité et le Luxembourg en est, malheureusement, un parfait exemple.

Même si le Luxembourg se trouve parmi les pays les plus développés, sa richesse est distribuée de façon inégale au sein de la population. Concernant le taux de risque de pauvreté, le Grand-Duché se situe avec 17,4% au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (17,1%) et de la zone euro (17,3%) selon Eurostat (les données les plus récentes datant de 2020)⁴².

Les chiffres publiés par Eurostat montrent par ailleurs que le taux de risque de pauvreté progresse au fil du temps. Si, en ce moment, l'impact concret de la pandémie Covid-19 sur le risque de pauvreté ne peut pas encore être évalué définitivement, les indicateurs disponibles – pour partie basés sur l'appréciation des situations pendant les périodes d'après-crise dans le passé – dénotent une tendance d'aggravation supplémentaire de la pauvreté et des inégalités sociales en raison de la pandémie.

Les analyses effectuées par le STATEC diffèrent légèrement de celles publiées par Eurostat. Dans une publication d'octobre 2020, le STATEC avait encore estimé qu'il faudrait notamment "*s'attendre, au Luxembourg (...), à une aggravation des inégalités de revenu*" du fait de la pandémie⁴³. En novembre 2020, il avait noté dans son étude "*PIBien-être*"⁴⁴ que "*les conséquences économiques liées à cette crise sanitaire ont engendré la diminution du revenu d'un résident sur six*". Comme toujours, les ménages à faible revenu seraient le plus concernés par la précarité.

Dans son rapport "*Travail et cohésion sociale*" du 14 octobre 2021⁴⁵, le STATEC revient toutefois pour partie sur sa position de l'année dernière en constatant que le taux de risque de pauvreté ne semble pas avoir augmenté en raison de la crise et que les "*données semblent montrer qu'en 2020, la crise n'a pas impacté le revenu de la grande majorité de la population*". Selon le STATEC, "*la crise n'a pas eu, pour le moment, des conséquences désastreuses sur les revenus des ménages comme cela avait pu être*

⁴² Eurostat, Taux de risque de pauvreté, dernière mise à jour au 14 octobre 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-datasets/product?code=tespm010>

⁴³ STATEC, Rapport travail et cohésion sociale, 15 octobre 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2020/analyses-06-20/index.html>

⁴⁴ STATEC, PIBien-être - Le confinement a dégradé le bien-être des résidents, 13 novembre 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2020/analyses-07-20/index.html>;

Voir également: STATEC, L'impact financier du confinement - la baisse du revenu globalement contenue, 17 juillet 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/conditions-vie/2020/07/20200717/index.html>

⁴⁵ STATEC, Rapport travail et cohésion sociale, 14 octobre 2021, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2021/analyses-05-21/index.html>

évoqué" et *"la tendance est même plutôt à une amélioration de la situation, voire au pire à une stagnation par rapport à 2019"*. L'institut national de la statistique relativise cependant les résultats de l'étude en question, en relevant que la *"situation n'est pas nouvelle car par le passé une augmentation des inégalités a souvent été observée lors des périodes de reprise après crise et non pas durant la crise"* et que *"les conséquences de cette crise sanitaire sur les différentes sous-populations sont encore incertaines"*.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne s'acharnera pas dans le présent avis à examiner en détail la problématique de l'augmentation des inégalités sociales, puisque d'autres institutions (comme Eurostat et le STATEC, mais aussi la Chambre des salariés⁴⁶ par exemple) publient chaque année des données statistiques exhaustives et fondées sur le sujet, elle tient néanmoins à rendre attentif à cette situation néfaste.

Concernant le volet social et la solidarité, l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 énonce notamment que *"la politique d'inclusion sociale sera poursuivie afin de doter les personnes en risque de pauvreté et d'exclusion sociale des ressources nécessaires pour leur permettre de participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle"*.

Aux termes du Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2021, *"le gouvernement met en œuvre depuis plusieurs années un bon nombre de mesures et d'actions dans le but d'accroître les revenus des personnes les plus démunies, de contrer l'augmentation du taux de risque de pauvreté et d'éviter la marginalisation d'une partie de la population"*.

Dans son *"Rapport travail et cohésion sociale"* publié en octobre 2020⁴⁷, le STATEC s'était interrogé si, de façon générale, *"des politiques coordonnées, sur les plans social, économique et budgétaire, seront suffisamment pertinentes pour éviter un creusement des inégalités et préserver les ménages qui risquent de se retrouver dans des conditions de vie précaires"*.

Au Programme susvisé, le gouvernement note que *"l'année 2020 a été caractérisée par la pandémie de la Covid-19 qui a eu des répercussions négatives sur les niveaux de revenu et de risque de pauvreté au Luxembourg"*, de sorte qu'il *"est d'autant plus important de poursuivre une relance durable et inclusive qui profite à tous"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que, dans le cadre du Semestre européen 2020, le Conseil de l'Union européenne avait déjà recommandé au Luxembourg de prendre des mesures afin d'atténuer les effets de la crise sur la population, surtout concernant les personnes physiques qui se trouvent dans une situation difficile (entre autres sur le marché de l'emploi).

⁴⁶ Chambre des salariés, Panorama social 2021,

<https://www.csl.lu/de/publications/dialogue-panorama-social-2021/>

⁴⁷ <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2020/analyses-06-20/index.html>

La Chambre lance dès lors un appel au gouvernement de suivre de près l'évolution de la pandémie sur la situation sociale et économique de la population et de prendre d'ores et déjà des mesures concrètes pour anticiper les inégalités sociales qui risquent le cas échéant d'être aggravées par la crise et pour lutter efficacement contre un renforcement de celles-ci.

Des moyens importants s'inscrivant dans le cadre de cette lutte sont par exemple l'augmentation conséquente des aides financières pour ménages à revenu modeste ou encore l'indexation des prestations sociales et familiales.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle encore une fois qu'elle plaide depuis des années en faveur du rétablissement du mécanisme d'indexation des prestations familiales, qui constitue une mesure importante de soutien du pouvoir d'achat des ménages avec enfants. La décision du gouvernement de procéder à la réindexation des allocations familiales avec effet au 1^{er} octobre 2021 constitue un pas dans la bonne direction, mais elle n'est pas suffisante. En effet, les pertes de pouvoir d'achat subies par les ménages depuis 2006 (désindexation), sinon du moins depuis 2014 (accord bipartite conclu entre le gouvernement et les organisations syndicales), ne seront pas compensées.

Ensuite, la Chambre met en garde contre l'introduction de mesures ayant un impact négatif sur le pouvoir d'achat des consommateurs (surtout des ménages disposant d'un revenu modeste), telle la taxe carbone qui a été introduite au 1^{er} janvier 2021 et qui sera augmentée de 20 euros à 25 euros par tonne de CO₂ (ce qui correspond à 1,2 cent d'euro par litre de gazole) pour 2022 et encore une fois à 30 euros par tonne de CO₂ pour 2023. Ladite taxe entraînera donc à partir de 2023 une augmentation de 7,4 cents par litre de gazole⁴⁸. Au niveau de la lutte contre le réchauffement climatique, cette mesure n'est qu'une goutte d'eau dans l'océan. Par contre, la taxe est neutralisée dans le calcul de l'indice des prix servant de base à l'indexation des salaires et elle a un impact conséquent sur le pouvoir d'achat des consommateurs, notamment de ceux 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. Il y a lieu de rappeler en outre que l'augmentation de 10% de l'allocation de vie chère et l'adaptation des crédits d'impôt sur salaires et pensions au 1^{er} janvier 2021 – de même que l'augmentation de 200 euros de l'allocation de vie chère à partir du 1^{er} janvier 2022 et la hausse de 2,8% du REVIS à la même date – ne constituent nullement une compensation suffisante de la taxe carbone pour les ménages à revenu modeste.

S'y ajoute encore la forte hausse actuelle des prix des carburants, qui entraîne une aggravation de la situation des ménages qui se trouvent déjà dans une situation de précarité financière et énergétique. Les tarifs en question ont atteint un niveau qui avait été enregistré pour la dernière fois en 2012 et l'augmentation des prix risque de se poursuivre encore. Le gouvernement devrait agir pour compenser cette hausse considérable

⁴⁸ STATEC, Évaluation de l'impact de la taxe CO₂, 23 novembre 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/conjoncture/2020/11/20201123/index.html>

des coûts énergétiques afin de soutenir les ménages, surtout ceux à faible revenu. Si le gouvernement ne souhaite pas réduire le montant de la taxe carbone (pour des raisons politiques), il peut très bien diminuer les accises par exemple, et notamment la partie autonome de celles-ci, soit de façon générale, soit à partir d'un certain seuil des prix des carburants. En effet, rien n'empêche le gouvernement de procéder de la sorte, alors surtout que les taux luxembourgeois (essence sans plomb: 516,31 euros par 1.000 litres; gazole: 404,42 euros par 1.000 litres; gaz naturel combustible: 5,08 euros par gigajoule⁴⁹) sont largement supérieurs aux taux minima de taxation déterminés par la directive modifiée 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (essence sans plomb: 359 euros par 1.000 litres; gazole: 330 euros par 1.000 litres; gaz naturel combustible: 0,30 euros par gigajoule⁵⁰).

Si le revenu, le patrimoine et la répartition de richesse constituent les critères qui sont les plus souvent utilisés pour évaluer les inégalités sociales, celles-ci peuvent également être appréciées en se basant sur d'autres critères: l'emploi, l'éducation, le logement, la santé, les impôts, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, l'environnement, les liens sociaux, la sécurité physique/urbaine et la tranquillité publique.

Concernant la sécurité physique et la tranquillité publique, une nette tendance à la hausse de la criminalité et de la délinquance peut être observée au Luxembourg au cours des dernières années⁵¹, et surtout des trois derniers ans. Ceci malgré un taux policier d'élucidation qui augmente constamment (taux correspondant à 56,7% pour 2020), et tout en considérant l'évolution démographique.

Le nombre d'infractions enregistrées par la Police grand-ducale a ainsi augmenté de 3,5% entre 2019 et 2020, pour atteindre 40.134 infractions au total en 2020 (ce qui correspond à 6.410 infractions sur 100.000 habitants). Entre 2018 et 2019, l'évolution était déjà de +4%. Si le nombre des infractions contre les biens (vols notamment) a diminué de 0,6% en 2020 par rapport à 2019, celui des infractions contre les personnes (coups et blessures volontaires par exemple) a cependant augmenté de 3,8% pendant la même période. À noter qu'en 2000, le nombre d'infractions s'élevait à 22.816. Ce nombre a donc presque doublé en 20 ans⁵². De mars à juin 2021 (période de 121 jours), plus de 14.000 infractions ont été recensées au total, dont 231 vols avec violence⁵³.

À noter que ces chiffres tiennent uniquement compte des infractions enregistrées officiellement. Or, bon nombre d'infractions (surtout les violences envers les personnes, les affaires de vandalisme et les menaces et cas d'ivresse sur la voie publique) ne sont

⁴⁹ <https://douanes.public.lu/fr/accises/taux-droits-accise.html>

⁵⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0096-20180915>

⁵¹ Ministère de la Sécurité intérieure et Police grand-ducale, Chiffres de la délinquance en 2020, 26 mars 2021, <https://police.public.lu/fr/votre-police/chiffres-delinquance.html>

⁵² STATEC, Criminalité générale constatée par les forces de l'ordre de 2000 à 2020, 14 juin 2021, https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=13050&IF_Language=fra&MainTheme=3&FldrName=5&RFPPath=48

⁵³ Réponse du Ministère de la Sécurité intérieure à la question parlementaire n° 4893 concernant les statistiques sur l'évolution de la criminalité au Luxembourg

pas du tout signalées aux forces de l'ordre ou détectées par celles-ci. Le nombre réel des infractions est donc sans doute encore beaucoup plus élevé.

Il y a lieu de relever par ailleurs que, tout comme entre 2018 et 2019 déjà, il y a eu une hausse des cas de violence domestique au Luxembourg en 2020 (943 cas) par rapport à 2019 (849 cas), même si une flambée des cas – qui avait été crainte en raison des mesures de confinement dans le cadre de la pandémie – n'a pas eu lieu⁵⁴.

Le Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2021 ne mentionne pas du tout la sécurité des citoyens ou la lutte contre la délinquance parmi les actions à mettre en œuvre par le gouvernement, ce qui est pour le moins étonnant. Aux termes de l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023, *"le droit à la sécurité fait partie des droits fondamentaux au même titre que le droit à un procès équitable, la liberté d'expression ou le droit au respect de la vie privée (...)"* et *"garantir la sécurité de ses citoyens est une mission essentielle de l'État au même titre que le respect de leurs libertés"*. Au lieu de dédramatiser la hausse de la délinquance au Luxembourg, le gouvernement ferait mieux d'agir contre celle-ci.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve dans ce contexte *"la continuité des efforts de recrutement pour renforcer et assurer la sécurité au Grand-Duché de Luxembourg"* mentionnée au projet de budget sous avis. Elle s'interroge cependant sur la signification de l'affirmation selon laquelle *"la sécurité des agents de Police et celle des citoyens (seront assurées) par une mise à jour des moyens de protection individuelle et d'armement"*. En effet, il n'est pas clair si ces moyens de protection individuelle et d'armement visent les agents de Police ou les citoyens, ou encore les deux.

Il appartient non seulement au gouvernement de soutenir le développement de l'économie, mais également de veiller à assurer le bien-être et la sécurité de la population, et ce d'ailleurs en relation avec tous les domaines susmentionnés.

Pour ce qui est du domaine de l'éducation, il importe de rappeler qu'il est impératif que l'État maintienne la mainmise sur les programmes et méthodes pédagogiques au niveau national.

Au 21^e siècle, l'économie nationale est devenue et continue encore à devenir de plus en plus dépendante des marchés internationaux et elle est progressivement influencée par des décisions prises dans des quartiers éloignés. Parallèlement, l'abandon de la souveraineté nationale au profit de décideurs européens et mondiaux dans les domaines de l'économie, des finances, des conditions sociales, de la santé et de l'environnement

⁵⁴ Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Rapport sur la lutte contre la violence domestique, 10 juin 2021, <https://mega.public.lu/fr/actualites/2021/Juin/Violence-domestique-Une-realite-quotidienne.html>, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/06-juin/10-rapport-lutte-violence-domestique.html

diminue sensiblement les moyens d'action, d'influence et de contrôle de l'État dans ces matières.

De plus, les citoyens ne sont très souvent pas impliqués dans les processus de réflexion et de décision sur les questions d'avenir, ceci notamment au niveau européen. Or, une Europe et une Union européenne qui ne sont pas proches des citoyens risquent de générer des conflits sociaux et de créer des réticences face aux décideurs européens qui sont censés agir dans l'intérêt commun des populations des États membres.

La Chambre approuve a priori dans ce contexte l'initiative du gouvernement de mettre en place un bureau des citoyens "*composé d'une centaine de membres qui représentent la réalité démographique luxembourgeoise et ainsi la population*" dans le cadre du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat. Elle invite le gouvernement de faire de même dans d'autres domaines ayant des répercussions majeures sur la population, et notamment dans les domaines du logement, de la cohésion sociale et de la sécurité sociale.

Bien qu'il ne soit nullement évident que l'État puisse en toutes circonstances satisfaire tous les besoins de la population, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que l'État doit dans tous les cas jouer un rôle proactif pour dépasser la crise et ses conséquences sur la situation économique et sociale du pays. La démocratie ne doit pas abandonner le pouvoir aux ploutocrates en raison de la mondialisation de l'économie et les citoyens-consommateurs doivent impérativement être protégés contre les exploitations financières et les abus sociaux sans scrupules.

Il faudra par ailleurs tenir compte d'un facteur important dans ce contexte, à savoir de l'évolution démographique. Au 1^{er} janvier 2021, le Luxembourg comptait 634.730 habitants, soit 8.622 de plus qu'au 1^{er} janvier 2020 (+1,4%). De 2018 à 2019 et de 2019 à 2020, le taux de croissance démographique était à chaque fois de 2%⁵⁵. Par comparaison avec les autres pays de l'Union européenne, le Luxembourg se démarque par un solde migratoire entrant particulièrement élevé⁵⁶, qui a cependant été freiné un peu en 2020 à cause de la pandémie.

Les infrastructures et services publics du pays doivent être développés et améliorés constamment pour pouvoir faire face à la croissance démographique.

⁵⁵ STATEC, Évolution de la population, https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12858&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1

⁵⁶ STATEC, La démographie luxembourgeoise en chiffres, édition 2021, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2021/04/20210401/index.html>

2. L'impact de la crise sanitaire sur la santé et sur les conditions de travail

Selon le STATEC⁵⁷, les mesures de confinement dans le cadre de la pandémie Covid-19 ont causé une détérioration du bien-être pour le quart des résidents du Luxembourg pendant l'année 2020. La vie professionnelle au Grand-Duché a été fondamentalement bouleversée en raison de l'explosion du télétravail (concernant sept sur dix salariés).

Le STATEC a par ailleurs noté que les mesures de confinement ont également eu un impact négatif sur la santé et le moral "du tiers des résidents et sur la santé physique d'une personne sur six" ainsi que sur le bien-être général de la population. Des sentiments de solitude ont même été ressentis par un résident sur cinq, tandis qu'une augmentation notable des sentiments d'inquiétude, d'anxiété et de dépression a aussi pu être constatée.

Suivant les résultats de la 8^e enquête du "Quality of work index 2020" (qui est la plus récente), publiés par la Chambre des salariés en collaboration avec l'Université du Luxembourg et l'Institut de recherche sociale INFAS⁵⁸, la crise sanitaire a eu un effet négatif sur les aspects psychosociaux du travail, en principe favorables à la santé (équilibre entre vie professionnelle et vie privée, coopération entre collègues de travail, formation, sécurité de l'emploi, etc.). Ceci a eu pour conséquence de diminuer la satisfaction et la motivation au travail ainsi que le bien-être général des salariés.



Source: CSL, Base de données sur la qualité du travail,

<https://www.csl.lu/fr/sante-et-bien-etre-au-travail/quality-of-work-index-luxembourg/#base-de-donnees>

Si des données concrètes et actualisées concernant la situation au sein de la fonction publique étatique et communale font actuellement défaut, il n'en reste pas moins que le télétravail, ensemble avec toutes les conséquences (tant négatives que positives le

⁵⁷ STATEC, PIBien-être - Le confinement a dégradé le bien-être des résidents, 13 novembre 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2020/analyses-07-20/index.html>

⁵⁸ <https://www.csl.lu/fr/sante-et-bien-etre-au-travail/quality-of-work-index-luxembourg/>

cas échéant) en découlant pour les conditions de travail, y a pris une envergure sans précédent depuis le début de la pandémie.

Le télétravail est entre-temps devenu une normalité pour de nombreux agents publics. Les réunions et entrevues ont été organisées sans présence physique par visioconférence, et elles le sont d'ailleurs encore souvent à l'heure actuelle, même si les mesures de lutte contre la Covid-19 en vigueur permettent maintenant l'organisation de réunions en présentiel.

Si le télétravail peut certainement avoir des avantages pour les uns – comme la possibilité de concilier plus étroitement emploi et famille – il présente autant de désavantages pour les autres. En effet, en raison de mesures de distanciation physique, de l'obligation du port du masque et de l'utilisation accrue des technologies d'information et de communication, les liens sociaux et la communication interhumaine sont devenus plus difficiles. Au niveau des relations de travail, le télétravail a notamment causé dans certaines administrations des répercussions négatives concernant la collaboration entre collègues et les retours des supérieurs hiérarchiques sur le travail effectué.

La formation des agents publics a également été affectée par la pandémie. Les cours de formation ont souvent dû être organisés à distance par visioconférence, ou même à travers d'autres outils numériques qui ne permettaient pas de voir physiquement les différents interlocuteurs, situation qui a pu être considérée comme pesante par les candidats. Le manque des contacts avec les formateurs et des échanges avec les autres candidats – qui sont pourtant des éléments motivants – ensemble avec le défi de concentration et les problèmes de dysfonctionnement des espaces numériques de travail en relation avec les formations à distance ont vraisemblablement eu un effet négatif sur les apprentissages. Une telle façon de travailler n'est certainement pas dans l'intérêt des agents concernés.

Concernant le bien-être sur le lieu de travail dans la fonction publique, la Fédération Générale de la Fonction Communale (FGFC) a d'ailleurs récemment lancé, ensemble avec le Service psychosocial du Ministère de la Fonction publique, une campagne⁵⁹ qui a pour objectif de sensibiliser les personnes travaillant au sein de la fonction publique communale et étatique sur les risques psychosociaux et les conséquences de ceux-ci sur leur santé.

À noter finalement que les mesures restrictives actuellement applicables en matière de Covid check ne vont très certainement pas mener à une amélioration du bien-être sur le lieu de travail, bien au contraire.

⁵⁹ <http://www.wei-geet-et.lu/online/www/home/FRE/index.html>

La Chambre des fonctionnaires et employés publics profite dans ce contexte de l'occasion pour réitérer la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire pour le télétravail dans la fonction publique et pour rendre attentif à certains problèmes qui y ont pu être constatés jusqu'à présent en recourant à cette forme de travail pendant la pandémie.

Pour rappel: à l'heure actuelle, la seule base légale pour le télétravail dans la fonction publique constitue l'article 19bis de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, qui prévoit ce qui suit:

"Le fonctionnaire peut être autorisé par le chef d'administration à réaliser une partie de ses tâches à domicile par télétravail en ayant recours aux technologies de l'information. Le chef d'administration détermine les modalités d'exercice du télétravail. Un règlement grand-ducal peut déterminer les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail."

Une disposition similaire est prévue à l'article 21bis de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Le recours au télétravail n'est pas un droit dans la fonction publique, mais une option pour les agents, soumise à l'autorisation des chefs d'administration. Dans tous les cas, la détermination d'un commun accord de la fréquence et des conditions de recours au télétravail entre les agents, la représentation du personnel et les chefs d'administration devrait être préconisée.

Le Ministère de la Fonction publique a émis au début de l'année 2021 une lettre circulaire à l'attention des chefs d'administration, selon laquelle ceux-ci peuvent autoriser le télétravail jusqu'à quatre jours par semaine pour les fonctions qui s'y prêtent et si l'organisation du travail le permet. Le Ministère avait en outre préparé un guide d'accompagnement sur le télétravail pour les administrations, guide qui n'était toutefois pas exhaustif et qui manquait de clarté.

Le règlement grand-ducal du 10 octobre 2012 déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail dans la fonction publique a été abrogé avec effet au 18 mars 2020. À défaut de texte réglementaire fixant actuellement les conditions générales relatives au télétravail auprès de tous les services, administrations et établissements publics dans la fonction publique, les chefs d'administration sont donc totalement libres de fixer les règles applicables pour le personnel concerné. Ceci a pour conséquence que les règles en question varient d'une administration à l'autre, le cas échéant au détriment des agents. Ainsi, la mise à disposition du matériel informatique et autres avait par exemple causé de nombreux problèmes au début de l'année dernière lorsque le premier confinement avait été décidé par le gouvernement. Dans la très grande majorité des cas, ces problèmes n'étaient cependant pas imputables aux administrations elles-mêmes, qui avaient en effet été prises par surprise, comme tout un chacun, par les effets de la crise sanitaire.

Certains agents ont même dû utiliser leur propre équipement (informatique et de télécommunication) puisque les administrations ne pouvaient pas leur fournir dans l'immediat le matériel nécessaire. D'autres agents, travaillant pour partie aux bureaux de l'administration et pour partie à distance en alternance, ont été contraints de partager l'équipement fourni pour le télétravail avec des collègues. Les problèmes de mise à disposition de matériel étaient par ailleurs accompagnés de quelques dysfonctionnements d'espaces numériques de travail, qui ne relevaient pas de la responsabilité des agents en télétravail.

Le recours élevé au télétravail dès le début de la crise sanitaire a ainsi montré les avantages, mais également les limites de la digitalisation. Un volet très important dans ce contexte est par ailleurs la sécurité numérique des informations et la protection des données personnelles dans le cadre du télétravail.

À noter que certaines administrations ont obligé leur personnel à faire du télétravail, surtout au début de la pandémie, mais que les agents concernés traitant des dossiers sensibles uniquement disponibles sous forme papier n'étaient pas autorisés à les sortir des bureaux pour les emmener à domicile. Travailler à distance de façon efficace dans de telles conditions est évidemment fort douteux.

Au niveau de l'aménagement du temps de travail et de la durée de travail, des divergences ont également pu être constatées au sein des administrations. Ainsi, les agents de certaines administrations ont pu travailler à distance en continuant à utiliser l'horaire de travail mobile, comme sur leur lieu de travail habituel au sein de l'administration, alors que d'autres se sont vu imposer par le chef d'administration un horaire fixe de huit heures par jour et par dérogation à leurs habitudes de travail au bureau. Dans ce cadre, il y a également lieu d'insister sur le droit à la déconnexion.

Les situations susmentionnées sont source d'inégalités de traitement qui peuvent créer des mécontentements et incompréhensions, et mener à des conflits entre les agents et les chefs d'administration. Afin d'éviter de telles inégalités de traitement, il faut mettre en place des règles claires, transparentes et uniformes en matière de télétravail, à appliquer et à respecter auprès de tous les services, administrations et établissements publics dans la fonction publique. Cela n'empêche pas de laisser une certaine latitude aux chefs d'administration pour déterminer des conditions de travail particulières afin de tenir compte de besoins spécifiques de chaque service, ceci après concertation avec les représentations du personnel conformément à l'article 36 du statut général.

Au vu des considérations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics prend bonne note des travaux qui sont actuellement en cours en vue de l'élaboration d'une nouvelle réglementation sur le télétravail, comme ceci a été prévu dans l'accord salarial conclu le 4 mars 2021 entre la CGFP et le gouvernement.

À noter encore que le télétravail soulève aussi les questions importantes à prendre en considération de l'imposition et de l'affiliation à la sécurité sociale des travailleurs qui prestent des jours de travail à leur domicile en dehors du Luxembourg.

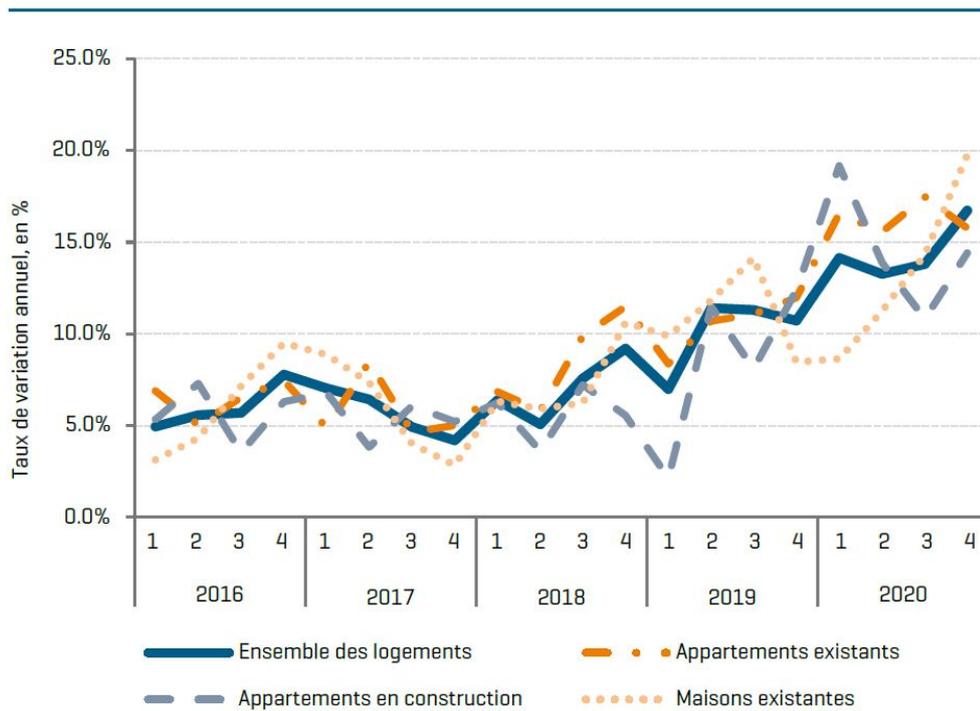
3. La crise du logement

La situation du logement au Luxembourg est entre-temps devenue un sujet déplaisant qui fait l'objet de débats publics et politiques depuis des années, sans que la circonstance inquiétante s'améliore. Bien au contraire, la situation s'aggrave de plus en plus. Elle a évolué dans une véritable crise et elle ne concerne plus seulement les ménages à faible revenu. L'affaire est d'autant plus grave que le fait de pouvoir se loger est un besoin primaire de chaque personne. Se loger ne devrait surtout pas être un luxe, comme c'est le cas au Luxembourg.

a) La situation sur le marché de l'immobilier

Selon le STATEC et l'Observatoire de l'habitat⁶⁰, les prix des logements ont augmenté de 16,7% au quatrième trimestre 2020 par rapport au même trimestre de l'année 2019. Les prix ont même progressé de 17,2% au premier trimestre 2021 par rapport au premier trimestre 2020⁶¹, taux qui est largement supérieur à la moyenne de l'Union européenne. Ces augmentations sont énormes par comparaison avec les hausses constatées lors des années et trimestres précédents. En effet, la hausse moyenne annuelle des prix était de 10,1% en 2019, de 7% en 2018 et de 5,6% en 2017. Sur l'ensemble de l'année 2020, l'augmentation s'élève d'ailleurs à 14,5%.

Variation annuelle des prix des logements



Source: STATEC

⁶⁰ STATEC, Observatoire de l'habitat et LISER, Le logement en chiffres, avril 2021, <https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/logement-en-chiffres-10.html>

⁶¹ STATEC, Indicateurs rapides, Statistique des prix de vente des logements, 23 septembre 2021, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/indicateur-rapides/index.html>

Le STATEC et l'Observatoire de l'habitat notent qu'il "*apparaît que le marché immobilier résidentiel a particulièrement bien résisté à la crise sanitaire au cours de l'année 2020*". Ils constatent qu'il existe "*un dynamisme certain sur le marché de l'immobilier résidentiel au Luxembourg*", malgré la diminution temporaire du volume des transactions en raison des mesures de confinement. La demande excède toujours l'offre sur ce marché. À côté du déséquilibre flagrant entre l'offre et la demande, qui explique pour partie l'augmentation des prix, celle-ci provient par ailleurs, entre autres, de la hausse des coûts de construction et de rénovation (en raison de la pénurie de matériaux de construction et de la flambée des prix de ceux-ci causées par la pandémie), de l'évolution démographique, du coût de l'emprunt immobilier historiquement bas ainsi que, dans une moindre mesure, de l'augmentation de la TVA de 3 à 17% pour la construction de logements locatifs depuis le 1^{er} janvier 2015.

Même si le STATEC prédit une progression moins forte des prix des logements pour les années 2021 (+9%) et 2022 (+5%)⁶², il n'en reste pas moins que la situation sur le marché de l'immobilier ne va pas du tout s'améliorer.

En effet, la croissance économique du Luxembourg augmente l'attractivité du pays et encourage la création d'emplois et les investissements dans l'économie, ce qui provoque l'arrivée d'un grand nombre de nouveaux résidents de l'étranger (dont une partie au moins dispose d'un pouvoir d'achat conséquent). De plus, l'immobilier, et plus particulièrement le logement locatif, constitue toujours un moyen d'investissement lucratif au Luxembourg, investissement qui est encore encouragé par des avantages fiscaux (du moins pour les résidents fiscaux luxembourgeois).

Selon une étude réalisée récemment sur l'évolution des prix de l'immobilier⁶³, ceux-ci ont continué à augmenter fortement jusqu'ici pendant l'année 2021. Ainsi, le prix par mètre carré des logements (maisons et appartements) a progressé de +11,74% (de 5.492 à 6.137 euros par mètre carré) sur une année, entre le premier semestre 2020 et le premier semestre 2021.

Les chiffres les plus récents publiés par le STATEC confirment la continuation de la hausse des prix entre les mois d'avril et de juin 2021, même si la progression a été moins forte qu'au premier trimestre 2021 (et par rapport à l'année précédente). Ainsi, les prix des logements ont progressé de 13,6% au deuxième trimestre 2021 par rapport à la même période de l'année 2020, alors que la hausse des prix était de 17,2% au premier trimestre 2021 par rapport au premier trimestre 2020. Pour cette même période, les prix des logements anciens, et plus précisément des maisons, ont même connu une croissance énorme de 21%⁶⁴.

⁶² STATEC, Conjoncture Flash 6-2021, 22 juin 2021,

<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/conjoncture/2021/06/20210622/index.html>

⁶³ Immotop, Les prix de l'immobilier luxembourgeois en hausse, 13 juillet 2021,

<https://www.immotop.lu/dossiers/les-prix-de-l-immobilier-luxembourgeois-en-hausse-n757.html>

⁶⁴ STATEC, Indicateurs rapides, Statistique des prix de vente des logements, 23 septembre 2021,

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/indicateur-rapides/index.html>

Concernant le marché du logement locatif, le gouvernement avait décidé un gel temporaire de toute augmentation du loyer pour les contrats de bail à usage d'habitation jusqu'au 30 juin 2021⁶⁵, ceci pour atténuer les effets économiques de la pandémie sur la situation financière des locataires, parmi lesquels se retrouvent souvent les personnes à revenu modeste. Depuis le 1^{er} juillet, les bailleurs ont cependant de nouveau toute liberté pour réajuster les loyers à payer par les locataires. Il est par conséquent à craindre que les loyers augmentent de façon considérable dans les prochains mois parce que les bailleurs essaieront de rattraper les augmentations de loyer qu'ils n'ont pas pu décider en raison de la mesure de gel temporaire adoptée par le gouvernement.

Selon l'Observatoire de l'habitat, le coût du logement devient de plus en plus lourd pour les ménages, ceci surtout pour les locataires, pour lesquels le taux d'effort pour se loger peut atteindre jusqu'à 50% de leur revenu⁶⁶. D'après le STATEC, le problème de la charge financière liée au logement est préoccupant pour 78,9% des ménages au Luxembourg⁶⁷.

b) Des mesures aggravant davantage la crise du logement

Il est indéniable que tous les acteurs politiques sont bien conscients de la crise du logement au Luxembourg. L'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 l'affirme aussi clairement: "*malgré une multitude d'actions positives réalisées par les gouvernements précédents, il y a lieu de noter que les prix des logements continuent à augmenter*" et "*un nombre préoccupant de ménages n'est plus en mesure d'acquérir un logement par la voie d'achat, voire de payer les loyers du libre marché*".

De plus, le Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2021 énonce que "*la crise de la Covid-19, ayant de fortes répercussions sur la sphère économique et sociale, n'a pas épargné le domaine du logement*", mais qu'elle a encore mené à une "*amplification des effets néfastes pour la société*" dans ce domaine.

Il est dès lors plus qu'étonnant que certaines initiatives et mesures récentes qui ont été prises par les décideurs politiques en matière de logement vont nécessairement encore conduire à une aggravation de la situation déjà désastreuse.

Il en est ainsi tout d'abord de la décision, prise vers la fin de l'année 2020, de fixer des **limites en matière d'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers** à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg.

⁶⁵ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a517/consolide/20201222>

⁶⁶ Observatoire de l'habitat, Évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2019, octobre 2021, <https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/note-27.html>

⁶⁷ STATEC, Rapport travail et cohésion sociale, 14 octobre 2021, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2021/analyses-05-21/index.html>

Aux termes de l'article 59-14bis de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier (article introduit par une loi du 4 décembre 2019), la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) peut fixer de telles limites pour "*contrer des dysfonctionnements du système financier national ou (...) diminuer l'accumulation de risques pour la stabilité financière nationale provenant d'évolutions dans le secteur immobilier au Luxembourg (...)*".

En novembre 2020, le Comité du risque systémique a recommandé à la CSSF de prendre des mesures pour atténuer l'accumulation de vulnérabilités liées aux crédits immobiliers résidentiels⁶⁸. La CSSF a par la suite publié le règlement n° 20-08 du 3 décembre 2020, fixant des limites concernant les conditions d'attribution de crédits immobiliers⁶⁹. Ces limites sont les suivantes depuis le 1^{er} janvier 2021:

- pour tous les biens immobiliers destinés à l'habitation principale ou à la location, les crédits ou tranches de crédits octroyés ne peuvent plus, en principe, dépasser la limite maximale de 80% de la valeur du bien, l'emprunteur devant par conséquent disposer des fonds propres nécessaires pour couvrir non seulement le restant correspondant à 20% de la valeur du bien, mais également tous les frais liés à l'acquisition du bien (honoraires du notaire, droits d'enregistrement et de transcription, frais d'hypothèque, frais d'un agent immobilier le cas échéant, assurance "*solde restant dû*", etc.);
- par dérogation, la limite maximale susvisée est portée à 90% de la valeur du bien lorsque le bien immobilier est destiné à la résidence principale de l'emprunteur;
- pour les primo-acquéreurs d'un bien immobilier destiné à l'habitation principale, la limite maximale précitée peut être portée à 100%, mais elle ne peut en aucun cas dépasser les 100%.

Ces règles "*sont applicables à tous les contrats de crédit relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel au Luxembourg, conclus entre un établissement prêteur (établissements de crédit, entreprises d'assurance et tous les autres professionnels effectuant des opérations de prêt) et des personnes physiques, directement ou indirectement par le biais de structures juridiques*".

À noter que des personnes formant un couple, qui ont acheté en commun un logement et qui sont par la suite séparées ne pourront plus bénéficier des conditions applicables aux primo-acquéreurs (c'est-à-dire de la limite maximale de 90% de la valeur du bien), même si elles ne disposent plus de leur logement commun et qu'elles n'ont plus la qualité d'emprunteur y relatif.

Avant le 1^{er} janvier 2021, les établissements de crédit accordaient souvent des prêts immobiliers à hauteur de 105%, de 110%, et même plus, de la valeur du bien, ce qui permettait aux emprunteurs de couvrir notamment des coûts supplémentaires liés à

⁶⁸ Ministère des Finances, Communiqué du 18 novembre 2020, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2020%2B11-novembre%2B18-comite-risque-cssf.html

⁶⁹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rcsrf/2020/12/03/a969/jo>

l'acquisition, d'intégrer dans les prêts les frais relatifs à des immeubles attachés au bien immobilier (comme une cuisine équipée par exemple) ainsi que de faire face à des travaux et frais de construction imprévus, ceci sans disposer de fonds propres importants. L'octroi de tels prêts étant toutefois prohibé depuis le 1^{er} janvier 2021, encore plus de personnes sont dorénavant exclues de la possibilité d'acquérir un logement.

Selon le Comité du risque systémique, l'introduction des nouvelles mesures en matière d'octroi de crédits immobiliers a pour objectif de "*limiter l'émergence d'un endettement excessif des ménages, lequel demeure un facteur de baisse de la consommation et de l'épargne nécessaire à une croissance économique robuste*", ainsi que de "*restreindre la spéculation*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que s'étonner de l'argument selon lequel les nouvelles mesures entraîneraient une diminution de la spéculation immobilière. En effet, l'introduction de limites pour l'octroi de crédits immobiliers n'a sans doute aucun impact sur la spéculation, et la récente hausse énorme des prix en est la preuve.

Au lieu de restreindre la capacité d'emprunter des consommateurs sur la base de cet argument qui ne tient pas la route, les responsables politiques feraient mieux d'arrêter de protéger les spéculateurs immobiliers et de lutter effectivement contre les agissements malhonnêtes de ceux-ci.

Pour rappel: au Luxembourg, la très grande majorité des terrains constructibles à des fins d'habitation appartiennent à un petit nombre de personnes très fortunées. Plus précisément, 72,5% desdits terrains (à savoir 2.959 hectares) appartiennent à seulement 2,7% de la population (15.907 personnes physiques) pour une valeur de 13,5 milliards d'euros, ce qui représente environ 15% de la valeur totale de toutes les résidences principales au Luxembourg. 159 personnes physiques, correspondant au top 1% des possessions foncières à la plus haute valeur, détiennent 25,1% de toute la valeur immobilière aux mains de personnes physiques au Luxembourg, ce qui équivaut à un total de 3,4 milliards d'euros en valeur de terrains et donc à 21,4 millions d'euros pour chacune de ces personnes. Concernant les personnes morales, 10 sociétés privées détiennent 38,9% de tous les terrains constructibles aux mains de sociétés, pour une valeur de 1,8 milliard d'euros. Cela correspond à 8,6% de la valeur totale des terrains disponibles et à 178 millions d'euros en moyenne pour chacune des 10 sociétés privées⁷⁰.

Selon une étude réalisée récemment par le LISER⁷¹, les grands propriétaires et promoteurs fortunés mobilisent moins de terrains constructibles qu'ils pourraient et une partie

⁷⁰ LISER, Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016, 28 février 2019, <https://www.liser.lu/?type=news&id=1669>

⁷¹ LISER, Land and the housing affordability crisis: landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context, 29 juillet 2021, <https://liser.elsevierpure.com/en/publications/land-and-the-housing-affordability-crisis-landowner-and-developer>

de ceux-ci retiennent même stratégiquement et donc volontairement leurs terrains pour faire augmenter les prix sur le marché de l'immobilier.

Un passage qui choque très particulièrement dans le rapport de l'étude en question est l'affirmation provenant du milieu gouvernemental et selon laquelle "*la crise du logement est un non-sujet*" et "*la politique réelle vise à accentuer encore le problème plutôt qu'à le régler*"⁷².

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'une telle position est inacceptable et qu'il faut impérativement endiguer la spéculation foncière, par exemple en taxant sévèrement les spéculateurs (voir infra sub "*c) Des mesures pour endiguer la crise du logement*").

Une deuxième initiative prise par le gouvernement et menant à une aggravation de la situation sur le marché du logement est le projet de loi n° 7763 portant introduction de **l'obligation pour les copropriétés des immeubles bâtis de mettre en place un fonds de travaux** pour pouvoir réaliser plus facilement des travaux de rénovation énergétique et d'entretien des immeubles concernés.

Ce projet de loi prévoit, entre autres, que "*les cotisations versées au titre du fonds de travaux sont attachées aux lots et définitivement acquises au syndicat des copropriétaires*" et que ces cotisations "*ne donnent pas lieu à un remboursement par le syndicat à l'occasion de la cession d'un lot*".

Dans son avis n° A-3483 du 26 mars 2021 sur ledit projet de loi, la Chambre avait relevé que ces dispositions étaient problématiques. En effet, même si les cotisations sont attachées aux lots et qu'elles ne peuvent ainsi pas être remboursées par le syndicat, rien n'empêche que, lors de la vente d'un lot de copropriété, les parties conviennent (par acte notarié) que l'acheteur rembourse au vendeur la somme des cotisations versées par ce dernier au fonds de travaux jusqu'au jour de la signature de l'acte de vente.

Or, à cause de telles pratiques les prix de vente des immeubles vont inévitablement augmenter, le cas échéant même de façon considérable lorsque le vendeur a versé pendant des années des cotisations dans le fonds de travaux.

Concernant les immeubles à usage d'habitation, il en résultera que l'accès à un logement par la voie d'achat deviendra encore plus difficile pour un plus grand nombre de ménages.

⁷² Ibid., page 9: "*The housing crisis is a NON-topic; real politics aim at deepening the problem rather than solving it (Government official, interviewed on 18.06.2019)*"

L'affaire est d'autant plus grave que le gouvernement est tout à fait conscient de l'augmentation des prix des immeubles qui va forcément résulter du projet de loi n° 7763, puisque le commentaire des articles y joint affirme qu'il "*est vrai qu'un propriétaire risque d'augmenter le prix de vente de son bien du montant cotisé au fonds de travaux attaché au(x) lot(s) mis en vente*"!

Dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023, le gouvernement s'est toutefois engagé à endiguer l'augmentation des prix des immeubles d'habitation, notamment en luttant contre la pénurie de logements abordables.

À côté du risque d'une hausse des prix de vente des immeubles, il est par ailleurs possible que les loyers des logements locatifs augmentent. En effet, il sera tenu compte des cotisations versées au fonds de travaux pour déterminer le capital investi au sens de l'article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. En cas de paiement de cotisations au fonds de travaux, ledit capital investi augmente donc pour les propriétaires, qui peuvent alors accroître le loyer demandé aux locataires de leurs logements (dans la limite de 5% du capital investi).

Concernant les logements locatifs, ce seront donc en définitive les locataires – parmi lesquels se retrouvent en général les plus démunis de la société – qui risquent de devoir supporter les cotisations à verser au fonds de travaux par le propriétaire. Pire encore: lorsque le propriétaire décidera de vendre son logement, en se mettant d'accord avec l'acheteur de lui rembourser la somme des cotisations versées au fonds de travaux, il réalisera un gain immobilier aux frais et au détriment du locataire!

Un autre problème se pose concernant le montant de la cotisation à verser annuellement par les copropriétaires au fonds de travaux. En effet, le montant minimal prévu par le texte, correspondant pour chaque copropriétaire à 10% de sa quote-part dans la somme des charges annuelles communes, est exagéré. Ce montant peut avoir un impact négatif conséquent sur la situation financière des copropriétaires, surtout de ceux disposant d'un revenu faible.

De plus, le projet de loi ne prévoit pas de maximum pour le montant de la cotisation. Or, le fait de fixer un maximum a pour effet d'éviter que, au pire des cas, un montant trop élevé mène à la situation où un copropriétaire serait obligé de vendre sa propriété. Ainsi, on peut par exemple imaginer un copropriétaire qui détient trois quarts des quotes-parts dans un immeuble et qui décide seul (puisqu'il détient plus de la moitié des voix et peut donc prendre seul les décisions relevant de la majorité absolue des copropriétaires) de fixer le montant de la cotisation à un pourcentage très élevé (à 100%, à 200%, voire plus, de la quote-part dans la somme des charges communes) dans le but de forcer un autre copropriétaire de céder sa propriété. Le projet de loi ne définissant ni des conditions précises relatives aux travaux à effectuer à travers le nouveau fonds ni une limite maximale pour la cotisation, il ouvre la porte à ce genre d'abus.

Étant donné que les mesures prévues par le projet de loi n° 7763 posent problème du fait de l'impact des cotisations à verser au fonds de travaux sur les prix et loyers dans le domaine du logement, et puisqu'elles risquent d'entraîner une hausse de ces prix et loyers et d'aggraver ainsi encore plus la situation sur le marché immobilier au Luxembourg, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait désapprouvé ledit projet (tout en ne s'opposant cependant pas quant au principe à l'initiative de mettre en place un fonds de travaux dans les copropriétés).

En ce qui concerne le **régime de la TVA-logement**, la Chambre rappelle que la loi du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 a procédé au relèvement du taux normal de TVA de 15 à 17% à partir du 1^{er} janvier 2015, le taux super-réduit de 3% étant resté inchangé. Or, cette mesure avait engendré mécaniquement une réduction de près de 60.000 euros du plafond au-delà duquel le taux normal est appliqué aux prix de vente des logements.

Les coûts d'acquisition ou de construction de logements auxquels l'avantage fiscal résultant de l'application du taux de TVA super-réduit de 3% est applicable correspondent actuellement toujours à 357.142 euros, alors que ce plafond était fixé à 500.000 depuis 2002 (et jusqu'au 1^{er} janvier 2013).

À noter qu'un logement coûte actuellement en moyenne 842.000 euros au Luxembourg⁷³. Afin de compenser l'évolution des prix immobiliers depuis 2002 et pour favoriser tant l'accès à la propriété que la rénovation de logements existants, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande d'augmenter de façon conséquente, à 150.000 euros au moins, le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA-logement – plafond qui est actuellement de 50.000 euros (17% - 3% = 14%, et 14% de 357.142 euros = 50.000 euros) – cela pour tous les travaux de construction et de rénovation de logements à des fins d'habitation principale ou destinés à la location.

Pour rappel: depuis le 1^{er} janvier 2015, le taux super-réduit de 3% n'est plus applicable à l'acquisition et à la construction de logements destinés à la location, le taux normal de 17% y étant en effet appliqué. Cette hausse de la TVA-logement de +14% pour les logements locatifs a été une mesure contreproductive qui a eu, et qui a toujours, un impact social et économique négatif non négligeable touchant non seulement le secteur de la construction, le marché du travail et les investissements dans l'immobilier au sens large, mais également et surtout les plus démunis de la société (qui se retrouvent en général parmi les locataires).

⁷³ Immotop, Les prix de l'immobilier luxembourgeois en hausse, 13 juillet 2021, <https://www.immotop.lu/dossiers/les-prix-de-l-immobilier-luxembourgeois-en-hausse-n757.html>

L'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 énonce que "*l'opportunité d'un rehaussement du montant maximum pour lequel le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) super-réduit de 3% est applicable en matière de logement sera étudiée*". La Chambre rappelle pour la énième fois qu'il ne suffit pas de réaliser des études sur le sujet, mais qu'il est grand temps d'agir pour lutter contre la situation désastreuse sur le marché de l'immobilier.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que, dans le cadre de la réforme fiscale 2017, les **montants maxima des cotisations fiscalement déductibles en vertu d'un contrat d'épargne-logement** ont été doublés de 672 à 1.344 euros. Toutefois, cette modification concerne seulement les contribuables jusqu'à l'âge de quarante ans accomplis.

Cette façon de procéder a donc pour conséquence d'exclure une partie des contribuables d'une mesure fiscale en faveur de l'accès à un logement.

Au vu de l'évolution exorbitante des prix des logements – ce qui requiert des crédits hypothécaires plus élevés ainsi que des durées de crédit dépassant largement l'âge de quarante ans du contribuable – et étant donné que les jeunes gens se trouvent souvent dans des situations pouvant retarder l'entrée dans la vie professionnelle, du fait de suivre des études universitaires par exemple (ce qui fait qu'ils ne commencent qu'à travailler à trente ans par exemple et ne profiteront que dix ans de la mesure du doublement des montants maxima déductibles), la Chambre demande de supprimer la limite d'âge susvisée, sinon d'accorder le doublement en question au moins jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite (soixante-cinq ans).

Se pose par ailleurs la question de l'égalité de traitement devant la loi concernant la limite d'âge de quarante ans accomplis. À noter que la Cour constitutionnelle s'est déjà prononcée sur cette question dans une affaire dans laquelle un contribuable âgé de plus de quarante ans avait introduit une réclamation auprès du directeur de l'Administration des contributions directes, cette dernière ayant déduit le montant de 672 euros du revenu imposable et non pas celui de 1.344 euros.

Dans son arrêt n° 159 du 13 novembre 2020, la Cour constitutionnelle arrive à la conclusion que la disposition fiscale en question n'est pas contraire au principe de l'égalité de traitement devant la loi. La Cour se limite cependant à reprendre l'argument du gouvernement pour justifier l'introduction du doublement des montants maxima déductibles jusqu'à l'âge de quarante ans, à savoir celui selon lequel le gouvernement a entendu favoriser l'accès des jeunes à leur premier logement (doc. parl. n° 7020, exposé des motifs, page 27). De plus, la Cour estime que "*la volonté du législateur de traiter de manière plus favorable les souscripteurs qui n'ont pas dépassé l'âge de 40 ans accomplis au début de l'année d'imposition que ceux plus âgés procède du constat que les premiers disposent en règle générale de capacités financières plus réduites que les*

seconds" et que "*cette différence de traitement procède (partant) d'une différenciation rationnellement justifiée*", conclusion qui est pour le moins surprenante. La Cour constitutionnelle n'a d'ailleurs pas soutenu son argumentation par des statistiques ou études quelconques. Il serait intéressant de connaître la position des juges européens sur le sujet.

c) Des mesures pour endiguer la crise du logement

Les dispositions susmentionnées sub "*b) Des mesures aggravant davantage la crise du logement*", décidées par les gouvernements successifs, s'inscrivent dans le cadre d'une politique de démantèlement social et portent atteinte à un nombre croissant de résidents, pour lesquels l'acquisition d'un logement décent est devenue financièrement inabordable.

Les mesures efficaces à prendre dans le domaine du logement exigent une volonté politique claire et une rupture avec la course à la croissance qui guide l'action politique à l'heure actuelle. Le gouvernement donne une impression de poursuivre les efforts en matière de logement. En réalité, des dispositions concrètes et efficaces pour lutter contre la situation désastreuse sur le marché immobilier font toutefois défaut.

Il ressort du Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2021 que les priorités du gouvernement se concentrent essentiellement sur la création de logements publics à coût abordable et la dynamisation de la création de logements sociaux, dont fait partie la mise en œuvre du Pacte Logement 2.0.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale qu'il ne suffit pas de concentrer les efforts sur la construction de logements publics sociaux et à coût abordable, puisque la crise du logement ne concerne plus seulement les personnes et ménages à revenu modeste. S'y ajoute que la construction de logements sociaux est réservée aux promoteurs publics. Or, à côté des communes, il n'existe actuellement que deux promoteurs publics au Luxembourg, à savoir le Fonds du logement et la Société nationale des habitations à bon marché. Ceux-ci n'arrivent jamais à combler les besoins en logements sur le territoire national, non seulement parce qu'ils ne disposent pas des ressources indispensables pour pouvoir planifier et financer tous les projets afférents, mais également parce qu'ils ne disposent pas du nombre de terrains constructibles nécessaires. Selon le STATEC, le Luxembourg a besoin de plus de 7.200 logements par an jusqu'en 2030⁷⁴. La livraison estimée de logements abordables construits par les promoteurs publics correspond cependant à seulement 860 logements en moyenne par année entre 2021 et 2025. Au-delà de 2025, la finalisation de logements abordables est estimée à un maximum de 8.200 unités, y compris des projets de grande envergure dont la planification et la construction s'étendent sur vingt années⁷⁵.

⁷⁴ STATEC, Projections des ménages et de la demande potentielle en logements 2018-2060, 24 avril 2019 <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2019/04/20190424/index.html>

⁷⁵ Fonds spécial de soutien au développement du logement, Rapport annuel 2020, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/05-mai/20-logement.html

En outre, la construction de logements publics sociaux et à prix abordable, même en grand nombre, ne va avoir aucun effet sur la flambée des prix sur le marché privé du logement, flambée qui est impactée entre autres par la spéculation.

Les logements à coût modéré sont d'ailleurs vendus sous le régime du droit d'emphytéose⁷⁶. Les logements sont vendus en pleine propriété, mais les terrains sur lesquels se trouvent les logements sont soumis à un contrat de location de longue durée (de 99 ans au maximum) dans le cadre duquel l'emphytéote doit payer annuellement un loyer au propriétaire (promoteur public). À noter que cette façon de faire, ensemble avec les autres conditions restrictives applicables en la matière, peut dissuader certaines personnes d'acheter un logement abordable soumis à ce régime.

Au vu de tous les développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose ci-après différentes mesures (dont une grande partie avait déjà été proposée dans le passé par la Chambre) pour lutter contre la situation catastrophique sur le marché immobilier national:

- Endiguer la spéculation foncière et immobilière par les professionnels fortunés: il faudra taxer sévèrement les propriétaires qui laissent leurs terrains à bâtir et leurs logements (locatifs notamment) volontairement inoccupés dans un but purement spéculatif.

La rétention de terrains disponibles à la construction ou d'immeubles inoccupés à des fins de spéculation doit impérativement être contrecarrée par des mesures encourageant la création de logements ainsi que la cession et/ou la mise en location des biens ou terrains en question. Les propriétaires occupant leur bien personnellement ou retenant celui-ci de façon légitime et sans abuser à des fins successorales ne doivent toutefois pas être pénalisés.

L'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 ainsi que le Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2021 énoncent que le gouvernement entend s'engager dans le "*combat contre la spéculation foncière*".

Dans le cadre de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays du 12 octobre 2021⁷⁷, le gouvernement a annoncé vouloir lutter "*contre la spéculation avec les terrains non bâtis et les logements vides*" en responsabilisant "*ceux qui, en ces temps-ci, ont les moyens de laisser non occupés leurs terrains et appartements*", tout en ne portant pas atteinte au droit à la propriété et en ne ciblant pas "*les personnes qui habitent dans leur logement, mais ceux pour qui le logement n'est qu'un objet de spéculation*". La mesure annoncée sera introduite dans le cadre

⁷⁶ Société nationale des habitations à bon marché, Conditions et critères pour devenir propriétaire d'un logement à coût modéré, <https://snhbm.lu/nos-conditions/>;

Fonds du logement, Conditions pour acheter un logement subventionné, <https://www.fondsdulogement.lu/fr/je-cherche-acheter/acheter-un-logement-subventionne#conditions>

⁷⁷ Discours sur l'état de la Nation 2021, 12 octobre 2021, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/discours/2021/10-octobre/12-etat-de-la-nation.html

d'une réforme générale de l'impôt foncier entamée au cours des douze mois prochains et prendra la forme d'un "*modèle équilibré et juste*" selon le gouvernement. Dans ce contexte, il sera créé un registre national spécial, alimenté par les communes et "*répertoriant chaque appartement du pays, avec l'information s'il est occupé ou non*".

La Chambre approuve l'initiative du gouvernement. Il est grand temps d'agir contre la spéculation immobilière au Luxembourg. Elle signale toutefois que les taxes qui seront introduites dans le cadre de cette réforme devront être conséquentes. À défaut, la mesure ne sera qu'une goutte d'eau dans l'océan.

Pour contrecarrer les manœuvres malhonnêtes, les magnats de l'immobilier devraient par ailleurs être taxés fortement sur la base d'autres moyens, par exemple à travers l'introduction d'une taxe annuelle à payer sur la valeur marchande du terrain faisant l'objet de la spéculation, ou encore par l'introduction d'un mécanisme de plafonnement des prix des terrains appliqué ensemble avec une taxe sur la rétention de terrains – le plafonnement étant destiné à éviter que la taxe se répercute sur les prix de vente des terrains (une telle mesure avait déjà été proposée par le groupe salarial du Conseil économique et social dans l'avis du 28 octobre 2013 de ce dernier, intitulé "*L'accès à un logement abordable*").

À noter en outre que la base légale pour une taxation d'immeubles inoccupés existe actuellement déjà au niveau communal. En effet, la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes prévoit en ses articles 15 et 16 notamment que "*les communes sont autorisées à établir et à percevoir à leur profit une taxe annuelle spécifique sur les immeubles (...) bâtis ou les parties d'immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement*". À l'heure actuelle, seules 8 communes sur 102 ont cependant mis en place une telle taxe (Beckerich, Diekirch, Echternach, Esch-sur-Alzette, Esch-sur-Sûre, Redange-sur-Attert, Roeser et Winseler). Pire encore, selon un article de presse publié récemment, seules 2 de ces 8 communes, à savoir Beckerich et Winseler, procèdent effectivement à la collecte de la taxe, tandis que les 6 autres se contentent d'envoyer un courrier aux propriétaires concernés, leur rappelant le principe de la taxe⁷⁸.

Le projet de loi n° 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la rétention de terrains constructibles. Le projet initial, déposé à la Chambre des députés le 18 mai 2017 par le gouvernement précédent, avait prévu d'introduire dans la législation luxembourgeoise l'instrument du contrat d'aménagement dit "*Baulandvertrag*", mesure innovante destinée à viabiliser rapidement des parcelles nouvellement définies comme terrains à bâtir. Un tel contrat devrait, sauf exception, obligatoirement être conclu entre la commune et le

⁷⁸ Reporter.lu, Die Geisterhäuser von Esch, 8 octobre 2021, <https://www.reporter.lu/luxemburg-wohungsnot-die-geisterhaeuser-von-esch/>

propriétaire disposant de "*fonds non dédiés prioritairement à l'habitation pour lesquels une modification du plan d'aménagement général prévoit la désignation d'une zone destinée à être urbanisée, dédiée prioritairement à l'habitation*" et il devrait déterminer un "*délai pour réaliser les travaux relatifs aux voiries et équipements publics nécessaires à la viabilisation des fonds concernés*".

Ce projet de loi a été amendé en novembre 2020 par le gouvernement actuellement en place. Les amendements en question ont remplacé l'instrument du contrat d'aménagement par une "*servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements*" qui définit un délai dans lequel les travaux de construction de logements projetés sur les fonds concernés doivent être entamés de manière significative. Lorsque le délai n'est pas respecté, les terrains à bâtir visés pourront uniquement accueillir des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement (logements sociaux par exemple).

Dans son avis n° A-2955 du 9 octobre 2017 sur le projet original, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait marqué son accord quant au fond avec les mesures proposées puisque celles-ci "*ont pour objectif de lutter contre la pénurie de logements en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles sur le marché immobilier national*". La Chambre avait toutefois relevé qu'"*elle ne saurait (...) accepter que la sanction d'un propriétaire qui ne respecte pas une décision communale puisse être prononcée sur une base volontaire par la commune*", ceci plus précisément dans le cadre de l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés dans des zones destinées à être urbanisées telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune. Le texte amendé prévoit toujours que, "*si dans les trois ans, la délibération du conseil communal n'a pas été suivie d'effet, le début des travaux d'infrastructures faisant foi, la commune peut percevoir du propriétaire, de l'emphytéote ou du superficiaire une taxe annuelle de non-affectation à la construction qui prendra la forme d'une imposition communale*". La Chambre rappelle que la sanction de la taxe communale devrait avoir un caractère obligatoire pour lutter contre la rétention de terrains vacants à bâtir.

De l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, un autre moyen pour lutter contre la rétention de biens immeubles pourrait être l'introduction d'une imposition des logements vacants sur la base d'une valeur locative progressive sur plusieurs années, valeur locative qui augmenterait donc au fil du temps pour inciter les propriétaires à vendre ou à rénover leurs logements afin de les mettre en location.

- Réformer l'impôt foncier afin de mobiliser les terrains constructibles et pour lutter contre le manque de logements et la spéculation immobilière. Cette mesure est mentionnée dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 et une réforme dans ce sens a été annoncée par le gouvernement dans le cadre de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays du 12 octobre 2021, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve.

Il y a lieu de rappeler ici qu'il existe actuellement au Luxembourg des terrains constructibles vacants ("*Baulücken*") de 2.846 hectares, qui pourraient être mobilisés immédiatement et sur lesquels 50.000 à 80.000 logements pourraient être construits⁷⁹.

- Réformer le régime de la TVA-logement, en augmentant de 50.000 à 150.000 euros au moins le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA-logement (voir à ce sujet les développements plus détaillés ci-avant sub "*b) Des mesures aggravant davantage la crise du logement*").
- Simplifier les démarches administratives en matière d'autorisations de construire. Avant de pouvoir entamer la construction d'un immeuble ou d'une maison au Grand-Duché (et contrairement à d'autres pays), il faut tout d'abord effectuer une panoplie de démarches administratives: autorisations de construire, contrôles de conformité au plan d'aménagement général, au plan d'aménagement particulier et aux règlements des communes sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, permissions de voirie, autorisations en matière d'environnement et de protection de la nature et de biotopes, prise en compte du patrimoine archéologique, etc. Ces procédures sont très lourdes et coûteuses et prennent souvent des années, ce qui a évidemment pour conséquence de retarder la construction du nombre important de logements tant nécessaires au Luxembourg.

Dans ce cadre, la Chambre rend attentif à l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, article qui prévoit entre autres que, "*en dehors de la zone verte, une autorisation du ministre (...) est requise pour la réduction, la destruction ou la détérioration des biotopes protégés, des habitats d'intérêt communautaire, des habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation des espèces est évalué non favorable*" et que, "*(...) le ministre impose (...) des mesures compensatoires, comprenant des restitutions de biotopes de valeur écologique au moins équivalente aux biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés*".

Selon les informations à la disposition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, ce texte est interprété dans le sens que la destruction de tous les biotopes doit faire l'objet d'une autorisation ainsi que de paiements compensatoires, y compris des biotopes et végétaux qui s'installent naturellement et sans l'intervention de l'homme sur des terrains à bâtir vacants. De plus, l'article 63 de la loi précitée permet au Ministère du ressort d'infliger dans un tel cas plusieurs mesures compensatoires en même temps sur la base de différentes dispositions.

Comme la Chambre l'avait déjà signalé dans son avis n° A-3540 du 16 juillet 2021 sur le projet de loi n° 7477 portant modification de la loi susvisée du 18 juillet 2018, elle rappelle qu'elle désapprouve une telle façon de procéder, qui n'est pas seulement contraire à l'esprit de la loi, mais qui pénalise également outre mesure

⁷⁹ Doc. parl. n° 7139³ (amendements gouvernementaux au projet de loi concernant les contrats d'aménagement), page 10

les propriétaires qui peuvent difficilement entraver la pousse naturelle et spontanée de végétaux sur leurs terrains à bâtir. S'y ajoute que les biotopes qui s'installent temporairement sur ces terrains n'apportent a priori aucune plus-value pour l'environnement. Par conséquent, la Chambre demande de modifier la législation en question dans le sens que la destruction de biotopes et de végétations qui s'installent spontanément sur les terrains à bâtir ne doit faire l'objet ni d'une autorisation par le ministre de l'Environnement, ni de mesures compensatoires, procédures qui freinent en effet la réalisation de projets de construction et qui sont coûteuses pour les propriétaires.

Afin de réduire considérablement la durée relative aux démarches administratives en matière de construction de logements, le gouvernement devrait par ailleurs envisager d'y introduire le principe de l'autorisation tacite, selon lequel le silence de l'administration pendant un certain délai vaut accord lorsque le demandeur a déposé un dossier complet (comme c'est le cas en France). Une telle procédure pourrait du moins être introduite ponctuellement pour certaines autorisations ne requérant pas de démarches spécifiques et compliquées à effectuer, alors surtout que la très grande majorité des propriétaires souhaitant construire s'adressent déjà au préalable à des spécialistes de l'immobilier qui préparent les dossiers et vérifient les conditions à respecter (promoteurs immobiliers, architectes, ingénieurs, notaires, etc.). Le délai après lequel le silence de l'administration vaut accord pourrait varier le cas échéant en fonction de la surface à construire. Il va de soi que les administrations devraient être utilement outillées avant de mettre en place une telle procédure. En effet, les administrations doivent être en mesure d'effectuer des contrôles a posteriori.

- Impliquer tous les promoteurs intéressés dans le cadre de l'aménagement de terrains et de la construction de logements abordables, en application de l'article 15 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (article selon lequel "*l'État est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location*").

Actuellement, seuls les promoteurs publics sont autorisés à agir dans le domaine de la construction de logements à coût modéré parce que le règlement grand-ducal d'exécution de la disposition précitée fait défaut. Or, comme déjà évoqué ci-avant, les promoteurs publics ne parviendront jamais à subvenir aux besoins en logements abordables sur le territoire national, non seulement parce qu'ils ne disposent pas des ressources indispensables pour le réaliser, mais également parce qu'ils ne disposent pas du nombre nécessaire de terrains disponibles.

La Chambre met toutefois en garde contre l'octroi de participations financières ayant pour seul effet de remplir les caisses des promoteurs privés, puisque tel n'est évidemment pas le but de la disposition susmentionnée.

- Étendre les conditions d'accès (liées au revenu notamment) aux logements à coût modéré pour permettre à un plus grand nombre de personnes et ménages de bénéficier de cette offre de logements.
- Introduire un droit de priorité d'achat pour les personnes et ménages qui sont primo-acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation principale, par rapport aux "*spéculateurs professionnels*" qui sont uniquement à la recherche d'un moyen d'investissement. Aux Pays-Bas, une initiative dans ce sens a d'ailleurs récemment été prise dans certaines villes⁸⁰.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rend par ailleurs attentif à la législation applicable en Suisse, et plus précisément à la loi fédérale modifiée du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (communément appelée Lex Koller). Cette loi a pour objectif de limiter l'achat de logements situés en Suisse à des seules fins d'investissement par des personnes étrangères (c'est-à-dire de toute personne qui, soit n'a pas la nationalité suisse, soit est domiciliée en Suisse mais qui n'est pas ressortissant de l'Union européenne et qui n'a pas d'autorisation d'établissement). Si l'accès au marché immobilier au Luxembourg ne devrait pas, de façon générale, être restreint pour certaines personnes (physiques ou morales), rien n'empêche cependant de mettre en place des règles nationales pour contrecarrer des manœuvres malhonnêtes d'investisseurs et de spéculateurs nationaux ou étrangers.

- Plafonner les prix de vente des terrains, par exemple en appliquant un taux multiplicateur donné à la valeur unitaire du terrain (voir à ce sujet aussi l'avis "*L'accès à un logement abordable*" du 28 octobre 2013 du Conseil économique et social).
- Diminuer, voire supprimer l'avantage fiscal résultant du "*taux d'amortissement accéléré*" pour les investisseurs dans l'immobilier. La loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 a ramené le "*taux d'amortissement accéléré*", applicable aux immeubles affectés au logement locatif, à 4% sur 5 ans (contre 6% sur 6 ans auparavant, ce qui reste applicable aux logements acquis avant le 1^{er} janvier 2021). Cet amortissement rapide a tendance à augmenter l'attractivité du marché locatif pour les investisseurs. L'abaissement au 1^{er} janvier 2021 du taux d'amortissement ne conduit pas à diminuer cette attractivité puisque la mesure a été assortie de l'introduction, pour les investisseurs concernés par l'amortissement accéléré (et ayant acheté un logement après le 1^{er} janvier), d'une nouvelle niche fiscale qui compense l'abaissement du taux d'amortissement correspondant, à savoir un abattement immobilier spécial de 1% de la base amortissable avec un plafond de 10.000 euros.

De tels avantages réduisant le revenu imposable, dont bénéficient uniquement les propriétaires de logements locatifs (à l'exclusion donc de ceux disposant d'un logement à des fins d'habitation principale) et qui favorisent l'investissement dans le

⁸⁰ NL Times, Dutch cities want to ban property investors in all neighborhoods, 2 septembre 2021, <https://nltimes.nl/2021/09/02/dutch-cities-want-ban-property-investors-neighborhoods>

marché immobilier à des fins spéculatives, participent à l'augmentation des inégalités entre investisseurs fortunés et particuliers ainsi qu'au renchérissement de l'immobilier. La Chambre se demande dès lors si l'application du mécanisme du "*taux d'amortissement accéléré*" est encore justifiée aujourd'hui dans le domaine du logement et si ce mécanisme ne devrait pas être supprimé pour les investissements dans l'immobilier.

- Réformer le système des aides au logement, tant pour l'acquisition que pour la location, afin de faire bénéficier un plus grand nombre de personnes de telles aides. L'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 énonce d'ailleurs une refonte du "*système des aides au logement dans sa globalité, notamment en ce qui concerne leurs montants et leurs plafonds en faisant profiter un plus grand nombre de demandeurs des aides à mettre en place, en particulier les monoparentaux et les familles avec enfants*". Selon le même accord de coalition, l'opportunité d'augmenter le crédit d'impôt de 20.000 euros par personne concernant les droits d'enregistrement pour une première acquisition immobilière ("*Bëllegen Akt*") sera également analysée, ceci cependant en fonction du nombre d'enfants faisant partie du ménage. La Chambre estime que ledit crédit d'impôt devrait être augmenté pour toutes les personnes et tous les ménages avec ou sans enfants.

4. Le report de la réforme fiscale

Tout comme le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2021, celui sous avis passe encore totalement sous silence la réforme fiscale tant attendue.

Pour rappel: l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023 énonce 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".

Le ministre des Finances a déclaré en mai 2021 que la pandémie n'était pas encore terminée et que la réforme fiscale serait définitivement exclue du programme du gouvernement jusqu'en 2023⁸¹.

De plus, le Premier ministre avait déclaré ce qui suit le 12 octobre 2021 dans le cadre de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays⁸²:

"Le gouvernement avait planifié une deuxième grande réforme fiscale pour cette période de législature. Cette réforme aurait eu pour but de rendre plus juste notre système fiscal, en prévoyant des impôts identiques pour toute personne faisant partie d'une même tranche d'imposition, sans pour autant qu'il n'y ait de pertes.

Le coronavirus a contrarié ces plans. Mais nous restons fermement convaincus que le débat autour d'une plus grande justice fiscale doit être poursuivi. Un débat qui sera aussi mené dans la Chambre très prochainement. Nous restons convaincus qu'une grande réforme fiscale est nécessaire, même si elle ne peut pas être réalisée immédiatement."

Tout en étant bien consciente que l'on se situe encore dans une période de crise sanitaire qui a impacté les finances publiques, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que rien n'empêche de prendre d'ores et déjà des mesures ponctuelles afin d'alléger la charge fiscale des personnes physiques. En effet, les effets négatifs de la pandémie Covid-19 sur les finances publiques sont plus faibles qu'initialement prévus et la situation économique du Luxembourg se présente plutôt favorablement (voir II. "1. L'état des finances publiques" ci-avant). En outre, la pandémie a conduit à une augmentation des inégalités sociales (voir les développements sub "1. L'aggravation des inégalités sociales" ci-dessus) et le gouvernement ferait bien de lutter contre cette situation, surtout concernant les personnes les plus démunies de la société.

⁸¹ <https://5minutes.rtl.lu/actu/luxembourg/a/1722643.html>

⁸² Discours sur l'état de la Nation 2021, 12 octobre 2021,

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/discours/2021/10-octobre/12-etat-de-la-nation.html

Il y a lieu de rappeler par ailleurs dans ce contexte que, en 2002, la charge fiscale globale (impôts directs) au Luxembourg était répartie de façon à peu près égale entre les personnes physiques (51%) et les personnes morales (49%). Depuis lors, l'écart entre ces deux taux n'a cependant pas cessé de croître. Ainsi, en 2016, les taux étaient de 72% pour les personnes physiques et de 28% pour les personnes morales.

Parmi les adaptations qui devraient être effectuées au plus vite pour alléger la charge fiscale pesant sur les personnes physiques figurent notamment les mesures suivantes:

- Adaptation du barème de l'impôt à l'évolution du coût de la vie: il y a impérativement lieu de réactiver le mécanisme qui était prévu à l'ancien article 125 LIR (abrogé depuis l'année d'imposition 2013), permettant d'adapter le barème de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie cumulé depuis 2009, année de la dernière adaptation. La Chambre rappelle que les contribuables subissent, de facto, d'année en année, en raison de la non-adaptation du barème 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.
- Amenuisement du fameux "*Müttelstandsbockel*" en décalant la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures (par l'ajout de tranches de revenu supplémentaires).
- Allègement de la charge fiscale des contribuables de la classe d'impôt 1a, en abolissant dès à présent purement et simplement cette classe d'impôt et en appliquant d'office la classe d'impôt 2 aux personnes concernées. Malgré les demandes répétées de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et les interventions de divers collectifs et associations, le gouvernement n'apporte toujours pas de réponse à la question du traitement fiscal injuste des familles monoparentales et des veuves/veufs placés dans la classe d'impôt 1a, qui subissent de plein fouet les incohérences du barème d'imposition sur le revenu.

La Chambre rappelle en outre que la charge fiscale pesant sur le travail salarié dépasse largement celle affectant le capital et qu'elle se prononce pour l'anéantissement de ce déséquilibre entre l'imposition des salaires et celle du capital.

Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner la taxe d'abonnement (qui engendre d'ailleurs des recettes publiques de l'ordre de 1 milliard d'euros chaque année), dont le taux est dérisoire et devrait être augmenté. En effet, le taux de cette taxe annuelle est de 0,05% de la totalité des avoirs nets sous placement pour les fonds d'investissement (organismes de placement collectif). Sous certaines conditions, les fonds peuvent bénéficier du taux réduit de 0,01%, voire d'une exonération de la taxe. Pour les fonds d'investissement spécialisés et les fonds d'investissement alternatifs réservés, le taux de la taxe est d'office de 0,01% (sous réserve d'une éventuelle exonération soumise à des conditions). Concernant les sociétés de gestion de patrimoine familial, le taux est en principe de 0,25% du montant du capital social libéré.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se prononce également encore une fois pour l'introduction d'un régime d'imposition des personnes physiques qui n'est pas seulement équitable, mais qui est également compréhensible par tout un chacun et qui s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la simplification administrative. Rien n'empêche le gouvernement de prendre d'ores et déjà des mesures dans ce sens, sans attendre la réforme fiscale annoncée. Le régime actuellement en vigueur est en effet d'une complexité conséquente.

Si la Chambre se prononce en faveur d'un système fiscal plus équitable, elle est cependant plutôt sceptique à l'heure actuelle concernant l'introduction d'une "*taxe Covid*", c'est-à-dire d'une imposition spéciale visant essentiellement les entreprises ayant réalisé des gains supplémentaires du fait de la crise sanitaire. En effet, mis à part que les modalités d'application d'une éventuelle "*taxe Covid*" restent à déterminer, une telle taxe risque de pénaliser les entreprises ayant activement contribué à lutter contre la pandémie et à soutenir le système de santé du Luxembourg pour permettre à celui-ci de sortir mieux de la crise que d'autres pays.

Finalement, la Chambre est également méfiante à l'heure actuelle à l'égard de l'accord du 5 juin 2021 conclu par les ministres des Finances des pays du G7 et portant sur un taux minimum de 15% de l'impôt sur les sociétés (accord entériné par l'OCDE le 1^{er} juillet 2021). En effet, les modalités d'application concrètes de ce taux d'imposition minimum, surtout quant à l'assiette de l'impôt, ne sont pas encore déterminées. Si l'objectif de l'accord, à savoir la taxation plus forte des entreprises multinationales afin de lutter contre l'évasion fiscale, est a priori louable, il faut être prudent concernant les conséquences de l'accord. Une augmentation réelle des taux d'imposition des entreprises risque en effet de se répercuter en définitive sur les consommateurs finaux.

V. Synthèse

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 s'inscrit, comme l'année passée déjà, dans un contexte toujours difficile en raison de la persistance de la crise sanitaire, économique et sociale causée par la pandémie Covid-19.

Si la pandémie et les mesures prises dans ce cadre par le gouvernement conduisent à une détérioration du solde nominal des administrations publiques, une amélioration peut cependant être constatée et la situation globale des finances publiques est bonne, notamment en raison d'une meilleure activité économique qu'initialement projetée.

Les chiffres publiés sur la situation financière du Luxembourg montrent que celui-ci est pleinement en mesure de réagir efficacement aux calamités subies du fait de la pandémie et de stimuler la relance économique.

Les investissements publics et la dette publique

Étant donné que les effets négatifs de la pandémie Covid-19 ont été plus faibles qu'initialement prévus et face à la situation économique favorable du Luxembourg, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve les ambitions affichées par le gouvernement dans le but de se libérer des conséquences néfastes de la crise sanitaire et d'enclencher une véritable politique de développement durable.

Le projet de budget pour l'exercice 2022 prévoit des investissements importants de l'ordre de 4,4% du PIB, ce qui correspond à un taux supérieur au taux moyen de 3,9% sur la période 2016-2021. La Chambre relève qu'elle soutient toutes les initiatives visant à maintenir un haut niveau d'investissements publics afin de soutenir un développement pérenne des infrastructures du pays et pour conférer un support ferme aux acteurs de l'économie réelle, en particulier face à la crise actuelle. Elle tient cependant à réitérer la nécessité de ne pas faire peser sur la seule masse salariale le poids de la dette contractée en vue de tels investissements.

Si une expansion significative de la dette publique a été provoquée pendant les dernières années, cet endettement a eu pour but d'investir dans l'économie nationale et dans les infrastructures du pays, dans l'intérêt de ses habitants. Un État fort est un État qui investit, et un tel État doit disposer des moyens nécessaires pour pouvoir investir. Emprunter en contractant des dettes constitue un tel moyen.

À noter que le ratio d'endettement du Luxembourg (21,55% du PIB) reste très faible par rapport à d'autres pays. Ainsi, au deuxième trimestre 2021, l'Italie avait par exemple un ratio d'endettement de 156,3%, la France de 114,6% et l'Allemagne de 69,7%. Même s'il convient de rester vigilant, le niveau de la dette publique luxembourgeoise n'est donc pas préoccupant par rapport aux niveaux d'autres pays de la zone euro.

Avec un endettement modéré, voire réduit par rapport aux autres pays de la zone euro, le Luxembourg a pu conserver et affirmer sa réputation économique au niveau international (réputation qui a été confirmée par la récente notation AAA). Cet état de choses confirme que le Grand-Duché est bien avisé de suivre une politique budgétaire durable, à long terme.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les débats sur la dette publique ne peuvent être menés correctement sans prendre en compte les contreparties que constituent le patrimoine et les actifs financiers de l'État, mais également celles qui sont intangibles et ne peuvent pas être comptabilisées dans le sens financier, à savoir les gains et progrès sociaux et l'amélioration des conditions de vie résultant des investissements publics, qui contribuent au développement et à l'enrichissement de l'État et du pays. Or, ces faits sont souvent ignorés dans le cadre des débats publics – entre autres de ceux présentant comme ridicule l'héritage que la population actuelle serait en train d'aliéner aux générations futures – au détriment de décisions politiques visant à justifier des mesures d'austérité et antisociales excessives, présentées comme étant indispensables pour relancer la croissance et la compétitivité économiques apparemment perdues.

La nécessité d'une fonction publique solide et performante

Dans le cadre des débats sur les finances publiques, surtout en temps de crise, il est souvent fait référence à la part relative de l'État dans l'ensemble de l'économie, une part prétendument trop importante aux yeux de certains.

Par rapport aux autres pays de l'Union européenne – dont certains ont un secteur public certes moins coûteux, mais aussi bien plus limité (notamment dans le domaine de la sécurité sociale) – le Luxembourg a toujours préservé un service public de qualité, tout en présentant un bon score dans la comparaison entre les dépenses publiques et le volume de l'économie nationale, ceci même pendant l'année de crise 2020.

La Chambre rappelle qu'en temps de crise, c'est toujours le secteur public, et plus particulièrement l'État qui est intervenu pour limiter les dégâts. La population luxembourgeoise a donc besoin d'un État fort et d'un appareil étatique muni d'une fonction publique qualifiée et engagée dans l'intérêt général.

Les axes prioritaires du projet de budget de l'État

Les six axes prioritaires du projet de budget sont les prestations sociales, l'accès au logement abordable, l'avancement de la digitalisation, la promotion de l'éducation, de l'innovation et de la recherche, le développement des infrastructures publiques et la protection de l'environnement (y compris la lutte contre le réchauffement climatique).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'initiative du gouvernement d'investir plus fortement dans tous les domaines susvisés et elle apprécie que le gouvernement ne projette ni des mesures d'austérité, ni des augmentations d'impôts.

Des mesures louables mais insuffisantes malgré la hausse projetée des investissements publics

La Chambre regrette la timidité des dispositions annoncées dans les domaines social, familial et fiscal. En effet, elle estime que les investissements projetés restent insuffisants pour remédier aux effets néfastes de la crise sanitaire et aux inégalités sociales. Des mesures concrètes et fondamentales font notamment toujours défaut dans le domaine de la fiscalité, cela surtout en considérant la situation favorable des finances publiques.

Les indicateurs disponibles semblent dénoter une tendance d'aggravation supplémentaire de la pauvreté et des inégalités sociales en raison de la pandémie. Le gouvernement devrait dès lors aller plus loin pour soutenir les personnes vulnérables et pour protéger celles-ci contre la précarité financière. Des moyens importants s'inscrivant dans ce cadre sont par exemple l'augmentation conséquente des aides financières pour ménages à revenu modeste ou encore l'indexation des prestations sociales et familiales.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie l'initiative du gouvernement de réindexer les allocations familiales avec effet au 1^{er} octobre 2021, elle estime toutefois que la mesure est insuffisante et elle demande que l'indexation soit appliquée rétroactivement au moins depuis la mise en vigueur des dispositions de l'accord bipartite conclu le 28 novembre 2014 entre le gouvernement et les organisations syndicales, de sorte à compenser les pertes de revenu subies entre-temps par les ménages concernés, ceci pour toutes les prestations familiales (en espèces).

Il appartient non seulement au gouvernement de soutenir le développement de l'économie, mais également de veiller à assurer le bien-être et la sécurité de la population, et ce, entre autres, en relation avec les domaines de l'emploi, de l'éducation, du logement, de la santé, des impôts, de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, de l'environnement, des liens sociaux, de la sécurité physique/urbaine et de la tranquillité publique. Dans ce contexte, il est regrettable que les citoyens ne soient très souvent pas impliqués dans les processus de réflexion et de décision sur les questions d'avenir, ceci notamment au niveau européen.

Concernant les investissements dans les domaines de l'environnement et du climat, la Chambre met en garde contre les conséquences néfastes pouvant résulter d'un agissement précipité. En effet, très souvent, les mesures adoptées en matière de politique énergétique et climatique ne prennent pas en compte la situation particulière des ménages affectés par la précarité énergétique (cf. taxe carbone, interdiction projetée des véhicules à moteur thermique à partir de 2030, etc.). De telles mesures doivent être socialement équitables et rationnelles et elles doivent impérativement être accompagnées de dispositions compensatoires destinées à soutenir les personnes défavorisées.

Dans ce cadre, la Chambre rappelle aussi la nécessité de trouver au niveau européen une solution pérenne à la question de l'endettement public résultant des investissements environnementaux, ceci pour achever l'exclusion des dépenses liées à ces investisse-

ments du calcul des déficits publics et donc de l'évaluation de la conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance.

La situation sur le marché du logement s'aggrave de plus en plus. Elle a évolué dans une véritable crise et elle ne concerne plus seulement les ménages à faible revenu. Se loger ne devrait pas être un luxe, comme ceci est malheureusement le cas au Luxembourg. Les prix des logements ont augmenté de 16,7% au quatrième trimestre 2020 par rapport à la même période de l'année 2019. Par rapport au premier trimestre 2020, les prix ont même progressé de 17,2% au premier trimestre 2021.

Il est dès lors plus qu'étonnant que certaines mesures récentes prises par les décideurs politiques en matière de logement vont encore conduire à une aggravation de la situation déjà désastreuse. Il en est ainsi par exemple de la décision, prise vers la fin de l'année 2020, de fixer des limites en matière d'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire national.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'initiative du gouvernement de réformer l'impôt foncier et d'agir contre la spéculation immobilière. Elle relève toutefois que les taxes introduites dans le cadre de la réforme annoncée devront être conséquentes, sinon la mesure ne sera qu'une goûte d'eau dans l'océan.

La Chambre propose par ailleurs, entre autres, les mesures suivantes pour lutter contre la situation désastreuse sur le marché immobilier:

- réformer le régime de la TVA-logement, en augmentant de 50.000 à 150.000 euros au moins le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA;
- simplifier de façon conséquente les démarches administratives en matière d'autorisations de construire;
- étendre les conditions d'accès aux logements à coût modéré afin de permettre à un plus grand nombre de personnes de bénéficier de cette offre de logements;
- réformer fondamentalement le régime des aides au logement, tant pour l'acquisition que pour la location, pour faire bénéficier plus de personnes de telles aides;
- diminuer, voire supprimer l'avantage fiscal résultant du taux d'amortissement accéléré pour les investisseurs dans l'immobilier.

En ce qui concerne finalement le domaine fiscal, la Chambre est bien consciente que l'on se situe encore dans une période de crise sanitaire qui a impacté les finances publiques. En attendant la prochaine réforme fiscale, elle estime cependant que rien n'empêche de prendre d'ores et déjà les mesures ponctuelles suivantes afin d'alléger la charge fiscale des personnes physiques, surtout des plus démunies de la société: adaptation du barème de l'impôt à l'évolution du coût de la vie, amenuisement du fameux "*Mëttelstandsbockel*" en décalant la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures, suppression de la classe d'impôt 1a pour les contribuables concernés en appliquant à ceux-ci la classe d'impôt 2.

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 a été présenté par le gouvernement comme "*un budget pour continuer le chemin de sortie de crise*" avec "*une forte dimension sociale*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la "*dimension sociale*" du projet de budget est en réalité toutefois loin d'être "*forte*". Elle estime que les bouleversements économiques et sociaux résultant de la crise en cours rendent nécessaires des mesures plus efficaces et concrètes. Le gouvernement devrait aller plus loin pour lutter contre le risque de pauvreté et le renforcement des inégalités sociales et pour protéger les personnes défavorisées contre les effets de la crise.

La Chambre relève 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 une protection sociale de qualité.

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 8 novembre 2021.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF