



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

*Note de la Chambre des salariés (CSL)
**relative aux recommandations pour le
Luxembourg dans le cadre du
semestre européen***

Luxembourg, le 30 juin 2020

Prise de position de la Chambre des salariés (CSL) par rapport aux recommandations de la Commission européenne concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2020

Introduction : Protéger le pouvoir d'achat et l'emploi – Lutter contre les inégalités

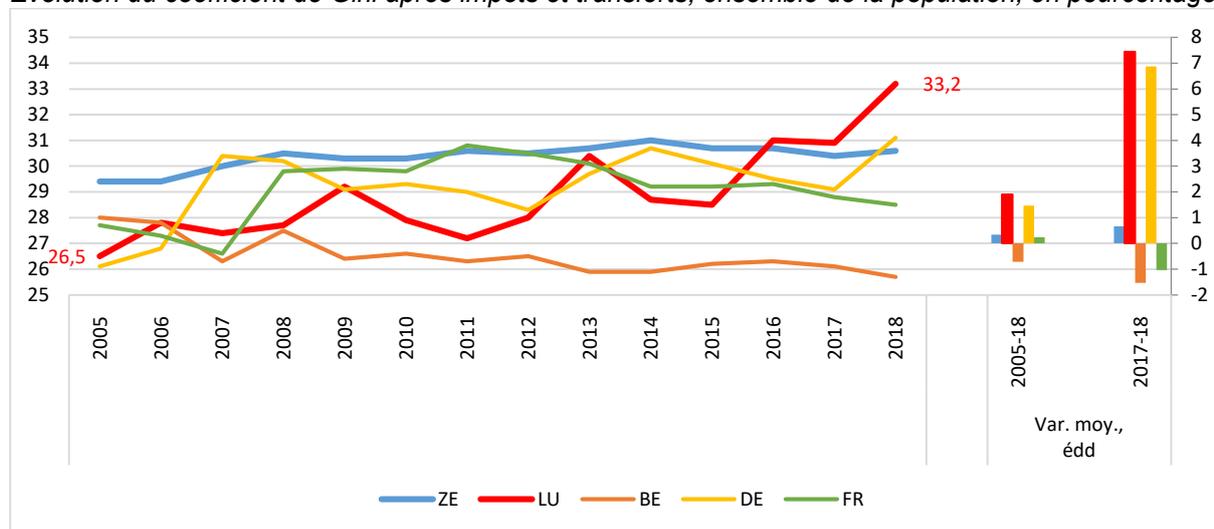
La Chambre des salariés estime que les recommandations adressées aux États membres de l'Union européenne, dont le Luxembourg, concernant les investissements publics pour la relance économique et sociale constituent un changement marqué et positif par rapport aux recommandations précédentes. Les recommandations de 2020 portent sur les mesures de relance visant à mettre en œuvre l'action climatique, les droits sociaux et les objectifs de développement durable des Nations unies.

Notre Chambre fait appel au gouvernement de suivre particulièrement les recommandations de la Commission européenne afin de protéger les emplois et le pouvoir d'achat, et d'investir dans une reprise économique complète, en impliquant pleinement les organisations syndicales et les employeurs.

En effet, pour la Chambre des salariés, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités doit être une priorité au Grand-Duché, et elle déplore que cette priorité ne fasse pas partie des recommandations de la Commission européenne adressées au Luxembourg.

Il est un fait que ces dernières années ont été marquées par une explosion des inégalités de revenu et de patrimoine. Si l'on considère le coefficient de Gini du revenu disponible équivalent après impôts et transferts sociaux, force est de constater que le Luxembourg est passé d'une position relativement favorable au milieu des années 2000 à celle de *leader* en termes d'inégalités en comparaison avec ses voisins et la moyenne de la zone euro.

Évolution du coefficient de Gini après impôts et transferts, ensemble de la population, en pourcentage



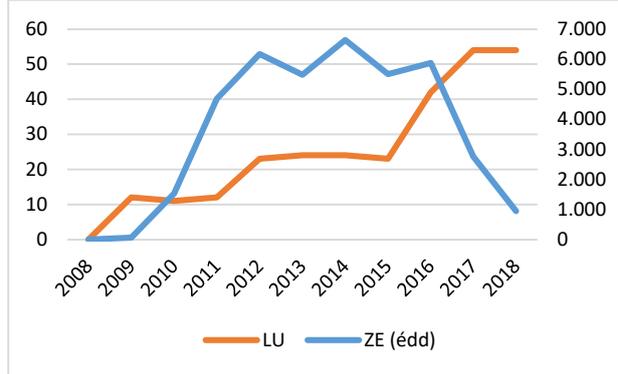
Note : édd = échelle de droite

Données : Eurostat, Graphique : CSL

Avec le confinement lié au COVID-19 et l'arrêt temporaire de nombreuses activités économiques, il est à craindre que les inégalités, et partant le risque de pauvreté, connaissent un coup d'accélérateur supplémentaire. En effet, si bon nombre de personnes notamment dans le secteur financier, dans les services administratifs du secteur privé et dans l'administration publique ont pu passer au télétravail, ceux ayant des emplois requérant une présence physique (construction, restauration, commerce, etc.) ont dans de nombreux cas dû se mettre au chômage partiel, avec des pertes considérables de revenu à la clé pour des personnes dont les salaires se situent souvent déjà dans le bas de la distribution.

Nombre de pauvres supplémentaires par rapport à 2008 ;

Luxembourg ; en milliers de personnes



Note : éd = échelle de droite

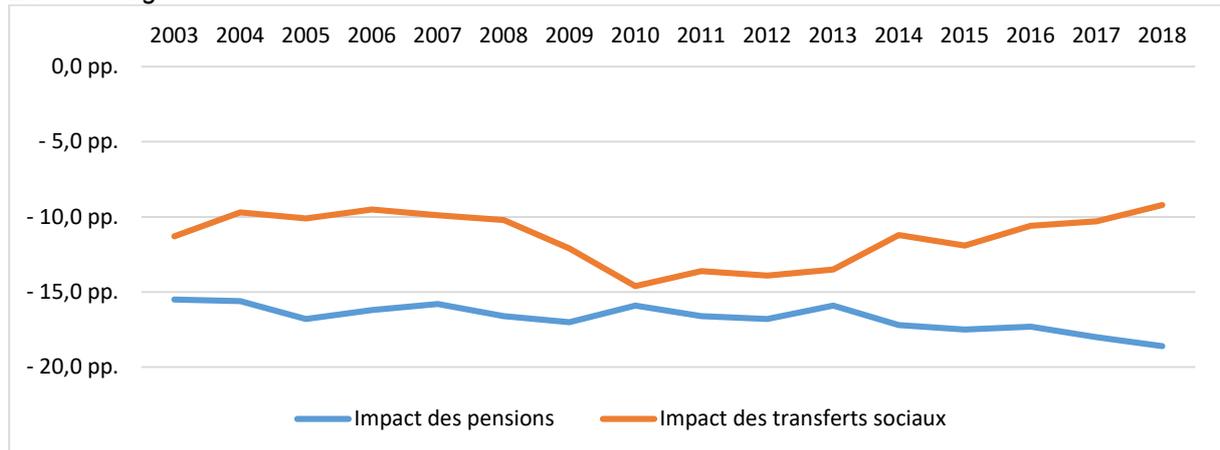
Données : Eurostat, Graphique : CSL

D'une façon plus générale, force est de constater que la lutte contre le risque de pauvreté et d'exclusion sociale voulue par la stratégie Europe 2020 a été un échec pour le Grand-Duché, mais aussi pour les pays européens dans leur ensemble.

Mais si la plupart des pays ont réussi à atténuer la hausse du risque de pauvreté liée aux divers crises financières et économiques qui ont impacté les pays européens au cours de cette période, cela n'est pas le cas du Luxembourg, qui affiche une hausse ininterrompue du nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, passant de d'environ 72 000 pauvres en 2008 à 172 000 dix ans plus tard.

Une partie de cette évolution délétère s'explique notamment par l'impact de plus en plus faible des transferts sociaux sur le risque de pauvreté depuis l'année 2010, tandis que sur la même période le Luxembourg affiche un écartèlement de la distribution des revenus.

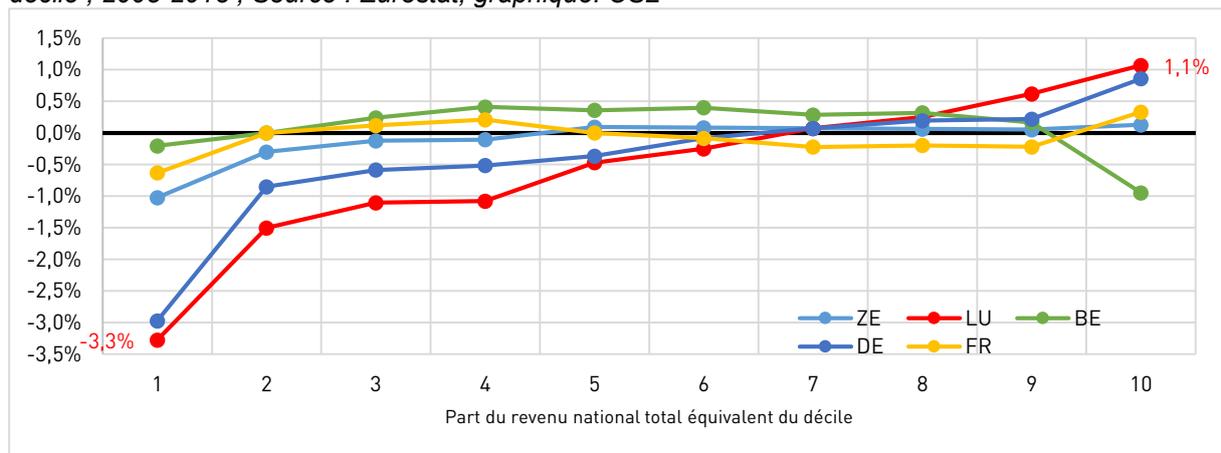
Impact des pensions et des transferts sociaux sur le taux de risque de pauvreté avant tout transfert ; Luxembourg



Données : Eurostat, Graphique : CSL

Ainsi, si le coefficient de Gini donne un aperçu global des inégalités de revenus, la répartition de celles-ci par déciles, et plus particulièrement le taux de croissance moyen annuel de la part du revenu national total équivalent détenue par chaque décile, montre que les déciles du bas de la distribution connaissent une forte régression de la part leur revenant, et cela de façon plus prononcée que dans les pays voisins.

Taux de croissance annuel moyen des parts du revenu national total équivalent perçues par chaque décile ; 2005-2018 ; Source : Eurostat, graphique: CSL



Données : Eurostat, Graphique : CSL

A l'inverse, les ménages des deux déciles de revenu équivalent les plus élevés tirent leur épingle du jeu et captent respectivement 0,6% et 1,1% supplémentaires du revenu national total équivalent par an depuis le milieu des années 2000.

Suite à ce chapitre introductif retraçant l'échec de la Stratégie Europe 2020 en matière de lutte contre la pauvreté, échec qui devrait initier une recommandation en matière de lutte contre les inégalités, qui fait malheureusement défaut, la CSL commente ci-dessous les quatre recommandations de la Commission adressées au Luxembourg.

1^{ère} recommandation

Conformément à la clause dérogatoire générale, 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, mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. Renforcer la résilience du système de santé en garantissant une disponibilité appropriée des personnels de santé. Accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé et la santé en ligne.

Commentaire :

Quant au soutien à l'économie et à la reprise

Au niveau européen, la CSL salue la volonté d'exploiter totalement la flexibilité offerte en matière d'aides d'État et par le cadre budgétaire européen en excluant l'effet budgétaire des mesures ponctuelles prises pour contrebalancer les effets économiques de la présente crise, en considérant les dépenses exceptionnelles ciblées comme compatibles avec le pacte de stabilité et de croissance, en reconnaissant l'applicabilité des « circonstances inhabituelles » indépendantes de la volonté des États membres, voire en activant la clause dérogatoire générale en cas de grave récession économique qui suspend, quoique de manière temporaire, l'ajustement budgétaire recommandé par le Conseil dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'UE.

La CSL estime qu'il est urgent d'abandonner les dogmes de la rigueur et de l'assainissement budgétaires et de réformer en profondeur la gouvernance économique dans le cadre du semestre européen.

Rappelons que l'immunisation des dépenses d'investissement publiques dans les règles européennes relatives aux soldes publics, ainsi que la création de « coronabonds » permettrait de relancer les économies nationales de façon plus vigoureuse et de façon plus durable. Le plan de relance présenté

le 27 mai 2020 par la présidente de la Commission européenne prévoyant des emprunts à hauteur de 750 milliards d'euros pour aider l'Europe à surmonter les ravages de la pandémie de Covid-19 va indéniablement dans la bonne direction.

D'autre part, la CSL estime que des nationalisations, ou du moins des apports de fonds propres et des entrées au capital de certaines entreprises de la part de la puissance publique, seront éventuellement nécessaires pour éviter des plans sociaux géants ou des risques de faillite et pour protéger les industries stratégiques nationales et européennes, à l'instar de ce qui s'est fait en 2008.

Dans le contexte de la stratégie de stabilisation de l'économie et du plan de relance, il s'agit de veiller à ne pas retirer trop précocement les mesures de soutien, respectivement de renforcer le pouvoir d'achat des citoyens. En effet, il importe d'éviter les erreurs commises au lendemain de la crise financière de 2009 et de la crise de la dette souveraine qui s'en est suivie lors desquelles le retour trop rapide à la rigueur budgétaire a étouffé la reprise économique.

Vu l'état extrêmement sain des finances publiques luxembourgeoises, la Chambre des salariés salue l'autorisation d'émettre des emprunts (réalisés entretemps), mais elle ne juge pas opportun de limiter l'usage des recettes d'emprunt au soutien de l'économie nationale dans le contexte de la pandémie du Covid-19, ce qui risque de réduire considérablement la marge de manœuvre du gouvernement en temps de crise pour assurer une gestion optimale de la dette et des finances publiques.

D'un point de vue macroéconomique, la CSL est d'avis que tout doit être mis en œuvre pour soutenir l'emploi et le pouvoir d'achat de la population lors du redressement économique qui suit la récession devenue inévitable. La pire des choses serait une consolidation prématurée sous forme de mesures d'économie, voire d'austérité, comme celle pratiquée suite à la crise financière au début des années 2010 et ayant provoqué une nouvelle contraction du PIB (*double dip*).

Pour ce qui est des déficits et de la dette publics, le Gouvernement pourrait se laisser guider par les réflexions de l'économiste français Daniel Cohen : *« A cet égard, le principe est simple, le déficit doit être tout simplement égal à la perte d'activité due à la pandémie. Si l'on suit les statistiques produites par l'Insee, chaque mois de confinement pourrait coûter 3 points de croissance sur l'année. C'est aussi idéalement le chiffre du déficit public pour accompagner la crise. Si la crise dure deux mois, ce serait le double... »*¹

La Chambre des salariés estime par conséquent que les mots *« mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et garantir la soutenabilité de la dette »* dans le texte de la 1^{ère} recommandation sont largement prématurés et contreproductifs.

Quant au système de santé

La situation de crise actuelle souligne la nécessité de disposer d'infrastructures et de services publics forts, modernes et performants. Elle montre que notamment la politique menée dans le domaine de la santé était à l'évidence trop marquée par des considérations de limitation de coûts (avec comme corollaire le recours à la privatisation et à l'externalisation) et un manque d'investissements tant en personnel (médecins et soignants notamment), que dans le matériel technique nécessaire et dans les infrastructures (lits de soins disponibles notamment), réduites au strict minimum nécessaire à assurer le fonctionnement normal sans marge de manœuvre notable (tant en termes de lits en soins intensifs qu'en personnel qualifié en la matière) en cas d'intervention d'une crise comme celle que nous vivons actuellement.

Il est un fait déplorable que la Commission et le Conseil européens ont, dans le cadre du Semestre européen, souvent recommandé des coupes budgétaires et/ou des diminutions des prestations en matière de politique sociale, afin de rendre les finances publiques plus « viables » à long terme.

D'après un rapport publié en février 2020², depuis l'introduction du Semestre européen en 2011 jusqu'en 2018, la Commission et le Conseil ont ainsi adressé 63 demandes aux différents États membres pour

¹ Daniel Cohen "La crise du coronavirus signale l'accélération d'un nouveau capitalisme, le capitalisme numérique," Le Monde, 2 avril 2020

² <https://emmaclancy.files.wordpress.com/2020/02/discipline-and-punish-eu-stability-and-growth-pact.pdf>

que leurs gouvernements réduisent les dépenses de santé et/ou externalisent ou privatisent les services de santé.

En ce qui concerne les pensions, le bilan est encore plus lourd, puisque 105 demandes ont été formulées pour que les Etats relèvent l'âge légal de la retraite et/ou réduisent les dépenses publiques en matière de pensions et de soins aux personnes âgées.

Au Luxembourg, le secteur hospitalier, c'est-à-dire, les établissements hospitaliers aigus (CHdN, CHL, CHEM et HRS), d'une part et les établissements aigus spécialisés (INCCI et CFB), d'autre part, affichent suivant la carte sanitaire de 2017 2.183 lits aigus, dont 169 lits de soins intensifs ce qui est non seulement largement inférieur au nombre de lits programmés dans la carte sanitaire de 2015, à savoir, 2.317 lits aigus, mais également en retrait et en contradiction avec l'augmentation galopante de la population résidente et transfrontalière au Luxembourg depuis les dernières années. Cette pénurie de lits s'est cruellement manifestée lorsqu'il s'est agi de mettre à disposition des lits pour soigner en milieu hospitalier les personnes infectées par le coronavirus. Une révision du plan hospitalier s'impose, de même qu'un plan pour recruter et former plus de médecins et autres professionnels de la santé et des soins aux personnes.

Une importance particulière doit également être donnée aux activités de recherche dans le domaine de la santé et des soins et aux entreprises travaillant dans et pour le secteur des soins et de la santé.

Il importe également de faire de la coopération grand-régionale dans ces domaines une priorité politique à l'avenir.

Cela vaut aussi pour d'autres services et infrastructures publics qui risquent également de ne pas être en mesure de faire face à une situation de crise qui montre par ailleurs l'importance d'un système de protection sociale de haut niveau avec des prestations de qualité et accessibles à tous.

La CSL insiste d'ores et déjà que le virage ambulatoire annoncé doit se faire dans le cadre d'une planification correcte et par des investissements publics.

La Chambre de salariés note que la Commission européenne estime que *« 49 % des médecins et 62 % des personnels de santé étant des professionnels non luxembourgeois, le système est bien au-dessus du seuil critique de vulnérabilité (selon l'indicateur de l'Organisation mondiale de la santé). Dans ce contexte, le système de santé du Luxembourg pourrait être affecté par d'éventuelles décisions unilatérales prises par les pays limitrophes en période de crise. »*

Une des mesures prioritaires dans ce contexte devrait être l'augmentation de l'attractivité des conditions de travail des soignants et des formations disponibles pour les médecins et le personnel soignant. La réduction de cette dépendance vis-vis de l'extérieur passe également par la mise en œuvre de mesures incisives contre la spéculation foncière en matière de logement et la construction massive de logements supplémentaires au Luxembourg, qui pourraient accueillir les travailleurs du secteur de la santé. Notre Chambre renvoie à ses commentaires relatifs aux investissements en relation avec la 3^e recommandation.

2^e recommandation

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.

Commentaire :

La Chambre des salariés accueille favorablement les décisions prises par le gouvernement en matière de chômage partiel. En effet, les moyens financiers considérables mis à disposition de cet instrument ont jusqu'à présent permis d'éviter le pire.

Même une fois déconfinées, les entreprises vont toutefois continuer à subir des problèmes économiques (manque de confiance des consommateurs...). Le chômage partiel Covid-19 ne doit donc pas être

arrêté trop vite et nous saluons l'accord entre gouvernement et partenaires sociaux de maintenir le chômage partiel jusqu'à la fin de l'année 2020. En présence d'une 2^e vague de la Covid-19 ou d'une baisse conjoncturelle persistante, la possibilité d'une extension au-delà de 2020 devrait cependant être envisagée.

Par ailleurs, cette aide que constitue le chômage partiel laisse toutefois de côté les salariés en statut précaire, comme ceux qui travaillent pour des plateformes. La pandémie mondiale montre la nécessité pour les travailleurs atypiques de bénéficier de la même protection juridique similaire aux travailleurs ayant des contrats légaux réguliers. Il faut également surveiller davantage le recours aux contrats atypiques afin d'assurer une application stricte des conditions imposées par le Code du travail.

L'UE et les États membres doivent désormais garantir aux travailleurs atypiques l'accès à la santé et à la sécurité préventives, à la protection sociale et à tous les autres droits du travail. Les opérateurs de plateformes profitent des opportunités de marché apportées par la fermeture temporaire des magasins et des restaurants. Cette situation est appuyée par le manque de clarté juridique. Des mesures exceptionnelles doivent venir en aide à ces salariés en situation précaire comme les intérimaires ou salariés ne remplissant pas les conditions d'octroi des indemnités de chômage et de couverture sociale en éliminant le délai minimum d'affiliation.

La CSL prend acte de la décision permettant aux entreprises des secteurs définis comme vulnérables (secteurs de l'Horeca, du tourisme ainsi que du secteur événementiel) de recourir à des licenciements économiques dans la limite maximale de 25% de leurs salariés jusqu'au 31 décembre 2020. La CSL insiste toutefois sur la priorité absolue, de manière générale, à la négociation de plans de maintien dans l'emploi sectoriels afin de pouvoir recourir à l'instrument du prêt temporaire de main d'œuvre pour éviter des licenciements.

Récemment, le Statec a mené une enquête nationale sur l'impact social et économique de COVID-19 au Luxembourg³. Cette enquête fournit des résultats qui diffèrent des expériences du marché du travail où les personnes menacées le plus par le chômage sont traditionnellement les travailleurs âgés et faiblement qualifiés.

D'après l'enquête du Statec en revanche, en ce qui concerne l'éducation, la précarité de l'emploi touche surtout les personnes ayant un niveau d'études secondaire (45,1 %) et supérieur (36,4 %). En ce qui concerne l'âge, les personnes de la tranche d'âge 35-54 ans sont les plus touchées par la précarité de l'emploi.

Cette enquête montre qu'une partie importante de la population active peut être touchée par les conséquences négatives de la crise Covid-19 et qu'il faut augmenter les moyens pour préserver leur pouvoir d'achat, notamment par une extension de la durée des indemnités de chômage et l'augmentation du plafond d'indemnisation en la matière.

Si notre chambre salue évidemment l'extension du chômage partiel jusqu'à la fin de l'année 2020, elle souligne que les salariés au chômage partiel font, malgré tout, face à des pertes considérables et croissantes de revenus. Et cela en dépit du fait que le taux horaire de l'indemnité compensatoire ne puisse être inférieur à celui du SSM non qualifié.

Ainsi, un salarié ayant un salaire brut de 3 000 euros mensuels a d'ores et déjà subi une ponction de son pouvoir d'achat d'environ 1 800 euros bruts⁴. Si la situation perdure jusqu'à la fin de l'année, cette perte correspondra à près de deux mois de salaire brut. Or, la persistance d'une telle situation amène un risque croissant de graves difficultés financières en raison des coûts incompressibles (et notamment les loyers ou remboursements de prêts immobiliers) auxquels tous les ménages, et a fortiori ceux concernés par le chômage partiel, font face.

C'est pourquoi la CSL se prononce pour un coup de pouce supplémentaire pour ces salariés, et principalement ceux à bas salaires, qui, malgré la reprise progressive des activités économiques, restent soumis pour une durée encore indéterminée au régime de chômage partiel

³ Job insecurity worsened for 25% of the residents as a consequence of the COVID-19 crisis, Regards N° 6, 06/2020

⁴ De mi-mars à mi-juin 2020

À ce titre, notre chambre tient à rappeler que, selon les dernières données disponibles concernant l'année 2018, près de 30% des ménages luxembourgeois déclarent connaître des difficultés à joindre les deux bouts. Pour les ménages qui se trouvent en situation de risque de pauvreté, ce taux monte même à un peu plus de 60%⁵.

Pour cette raison, la Chambre des salariés demande que le seuil de l'indemnité compensatoire introduit suite à l'accord du 26 mars 2020 soit non seulement prolongé jusqu'à la fin de l'année 2020, mais ancré de façon définitive dans la législation, afin de prémunir un tant soit peu les salariés en situation de chômage partiel contre le risque de pauvreté. Par ailleurs, il faut améliorer l'indemnisation pour les chômeurs partiels qui ne bénéficient pas de cette mesure. En cas de persistance du chômage partiel, les pertes de revenu vont devenir lourdes, alors que les dépenses fixes des personnes concernées ne diminuent pas.

3^e recommandation

Assurer la mise en œuvre efficace des mesures de soutien à la liquidité des entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises et les travailleurs indépendants. Mettre en œuvre le plus rapidement possible et en priorité les projets d'investissement public arrivés à maturité et promouvoir l'investissement privé pour favoriser la reprise économique. Orienter les investissements vers la transition verte et numérique, en particulier vers les transports et les bâtiments durables, la production et l'utilisation propre et efficace de l'énergie, pour contribuer ainsi à une décarbonation progressive de l'économie. Favoriser l'innovation et la numérisation, en particulier dans le secteur des entreprises.

Commentaire :

Quant aux mesures de soutien à la liquidité des entreprises

Tout en le saluant, la Chambre des salariés estime qu'il faut évaluer de manière continue le programme de stabilisation économique du Gouvernement. S'il est vrai que la France et l'Allemagne accordent des garanties sur les prêts dans une proportion plus élevée du PIB, il se peut que la structure différente de l'économie luxembourgeoise pourrait amortir un peu le choc conjoncturel de la pandémie. En effet, chez nous, les services représentent une proportion beaucoup plus élevée de la valeur ajoutée que dans nos pays voisins. Or, dans beaucoup de services, il a été possible de recourir au télétravail, ce qui n'a pas interrompu l'activité.

Néanmoins il est fort à craindre que le secteur HORECA, le petit commerce, les petites entreprises artisanales, le secteur horticole et agricole, le secteur culturel et les entreprises y rattachées soient fortement impactées par la crise actuelle.

Pour relancer la croissance dans ces secteurs, il faut doter les ménages du pouvoir d'achat nécessaire, mais aussi les inciter à le dépenser dans l'économie locale. Cela pourrait se faire notamment via la diffusion de chèques-consommation limités aux entreprises ne dépassant pas un certain chiffre d'affaires ou un certain nombre de salariés à fixer en concertation avec les secteurs concernés. Il s'agit surtout d'éviter que les chèques soient utilisés dans les grandes surfaces restées ouvertes pendant le confinement. Afin d'inciter les ménages à utiliser ces chèques et à soutenir les commerces et la restauration dans l'immédiat, la durée de validité devrait être limitée dans le temps.

Un chèque d'une valeur de 200 euros par habitant (630.000 personnes) et pour chaque salarié frontalier (200.000) engendrerait un coût d'environ 170.000.000 millions d'euros ce qui constitue une somme encore assez modeste par rapport au plan de stabilisation global, mais immédiatement injectée dans les secteurs en difficultés.

La CSL estime que chèque devrait être constitué de deux éléments de façon à ce que la moitié devrait être utilisée obligatoirement pour la restauration sur place, domaine qui risque de subir le plus et le plus longtemps les effets de la crise et le manque de confiance des consommateurs.

⁵ Voir Statec, Rapport travail et cohésion sociale 2019, p. 189 et suivantes

D'autre part, dans les entreprises industrielles, la production n'a cessé que peu de temps et certaines usines ont même réorienté leur production vers d'autres activités (fabrication du matériel de protection sanitaire), mais il est nécessaire de suivre attentivement la situation pour éviter une détérioration supplémentaire de notre tissu industriel qui est en plus confronté aux défis de la digitalisation et de la nécessaire transition écologique.

La valeur ajoutée du secteur financier va être impactée par les baisses boursières, mais il n'est pas encore établi dans quelle mesure cette branche de l'économie a souffert de la pandémie Covid-19.

Au vu de la garantie de l'Etat portant sur 85% du montant d'un nouveau prêt accordé par des établissements de crédit entre le 18 mars et le 31 décembre 2020 à des entreprises, notre Chambre s'attend à ce que le secteur bancaire joue pleinement son rôle de solidarité en ce qui concerne le soutien à l'économie luxembourgeoise⁶.

En matière de garantie sur les prêts, la CSL se demande s'il ne faudrait pas un accord formel de l'Etat pour un prêt à partir d'un certain montant au lieu d'une simple notification à la Trésorerie, comme il est actuellement le cas. Elle se pose aussi la question s'il ne serait pas possible de soumettre l'octroi de la garantie sur le prêt à la condition d'investir les fonds au Luxembourg et de maintenir les emplois.

D'autre part, notre Chambre demande d'éviter les abus éventuels par un contrôle étroit des entreprises bénéficiaires. Il faut à tout prix éviter que des structures soient créées dans le seul but de toucher des aides d'Etat.

Finalement, la Chambre des salariés considère que les aides publiques aux entreprises doivent être évaluées. S'il s'agit effectivement de préserver la liquidité des entreprises, ces aides ne sauraient être considérées comme des subventions définitives (à part évidemment les aides non remboursables définies comme telles), mais plutôt comme des aides remboursables si l'activité des bénéficiaires redevient profitable. Ainsi, il devra être tenu compte du plan de stabilisation lors des débats futurs sur la fiscalité des entreprises qui ne doit certainement pas être abaissée.

Quant à la politique d'investissement

En ce qui concerne la politique en matière d'investissements publics du Luxembourg, notons d'abord que la Chambre des salariés souscrit pleinement à une politique d'investissement ambitieuse et contra-cyclique afin de contrer les conséquences néfastes de la crise sanitaire et économique actuelle. En plus, notre Chambre soutient généralement toute réorientation des investissements publics vers la transition verte afin d'accélérer la décarbonation progressive de notre économie et de réaliser les objectifs ambitieux en matière écologique fixés dans le cadre du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat 2021-2030 (PNEC).

Toutefois, notre Chambre tient à faire ci-dessous quelques remarques par rapport à la politique d'investissement, telle qu'elle est prévue actuellement par le gouvernement luxembourgeois.

L'orientation des investissements publics vers le secteur du transport

Les émissions liées au secteur du transport étant le principal poste du bilan des émissions de gaz à effet de serre du Luxembourg, il est indéniable que la mobilisation d'investissements importants dans ce secteur est la condition sine qua non d'une décarbonation de notre société. Toutefois, l'infrastructure actuelle n'est pas adaptée aux besoins d'une population luxembourgeoise qui est en pleine croissance, ni à ceux des frontaliers qui doivent entreprendre chaque jour des trajets de plus en plus intolérables pour atteindre leur lieu de travail. Dans ce contexte, il est absolument indispensable de réaliser des investissements d'envergure dans le secteur du transport qui seront à la fois vecteur d'une

⁶ Notre Chambre rappelle d'ailleurs que, lors de la crise financière de 2008/2009, la seule participation de l'Etat dans la banque Fortis, redevenue BGL, s'élevait à 2,4 milliards EUR. En outre, l'Etat avait accordé une garantie à DEXIA-BIL plafonnée à 4,5 milliards EUR.

décarbonation accélérée de notre économie et stimulateur d'une augmentation considérable de la qualité de vie des citoyens luxembourgeois ainsi que des travailleurs frontaliers.

Or, la CSL est d'avis qu'il est évident qu'à travers la mobilité individuelle, le Luxembourg n'arrivera pas à moyen terme à réaliser des gains assez importants en efficacité énergétique pour atteindre les objectifs écologiques fixés. Un revirement massif et immédiat vers les transports publics est le seul moyen pour rendre notre mobilité plus soutenable et plus écologique.

Cependant, de façon générale, la politique d'investissement environnementale et climatique proposée par le gouvernement dans le cadre du budget de l'État 2020 paraît très peu ambitieuse au regard des défis à surmonter et des marges de manœuvre budgétaires qui pourraient être déployées à cet égard.

À noter que la plupart des dépenses que l'on peut qualifier d'investissements environnementaux et climatiques sont liées de façon plus ou moins directe à la protection de l'environnement et à la préservation du climat, elles ne constituent pas toutes un véritable investissement. En effet, la rémunération du service public du tram assuré par une société anonyme (même si elle est à capitaux publics) ne correspond nullement à la définition d'investissement.

Si l'on s'intéresse aux investissements en infrastructure opérés à partir des fonds spéciaux de l'État, force est de constater que la réalité est bien souvent moins reluisante que les annonces faites. Ainsi, à titre d'exemple, pour la période 2011-2014, ce sont environ 180 millions d'euros de moins que prévu qui ont été dépensés par le fonds du rail.

Par ailleurs, étant donné que les temps de démarrage des grands projets d'infrastructure sont parfois excessivement longs et que les besoins en la matière évoluent rapidement, les investissements publics, notamment en matière de transport (grande voirie, transports publics) ou de logement, restent bien en deçà des besoins une fois qu'ils sont finalement réalisés.

Afin d'assurer le droit à la mobilité et au transport public à chacun, il est indispensable de lancer une campagne d'investissements publics plus ambitieuse dans les infrastructures en général, et notamment, celles liées au transport public.

Les investissements dans les bâtiments durables

La CSL souscrit également à la recommandation en matière d'investissements publics dans les bâtiments durables. Ceux-ci sont indispensables afin de réaliser l'amélioration amplement nécessaire de l'efficacité et du bilan énergétique du parc immobilier luxembourgeois et notamment de l'immobilier résidentiel.

Notons que le Luxembourg a déjà mis en place certains systèmes de subventions étatiques, dont, notamment, le programme de soutien « PRIME House », qui est d'ailleurs sur le point d'être réformé, pour promouvoir, entre autres, la rénovation énergétique et durable des bâtiments résidentiels et les énergies renouvelables, ainsi que la conversion des équipements énergivores les plus polluants. Ces instruments seront indispensables pour réaliser les objectifs ambitieux en matière de gains en efficacité énergétique et reçoivent ainsi en principe le soutien de la CSL.

Celle-ci s'interroge toutefois sur la capacité des propriétaires aux revenus modestes à entreprendre de telles initiatives, étant donné que la part restant à payer peut constituer un fardeau impossible à financer. Il serait nécessaire de conditionner l'accès aux différentes aides selon des critères sociaux en faveur des ménages les plus démunis, qui risquent d'ailleurs d'être concernés le plus par l'augmentation conséquente du prix de l'énergie, poussée par des instruments comme la taxe carbone.

De ce fait, notre Chambre réitère sa demande de créer des subventions étatiques mieux ciblées pour donner également la possibilité aux ménages aux revenus modestes d'effectuer les rénovations ou les acquisitions nécessaires. D'autant plus qu'à la sortie de la crise, ce sont les ménages financièrement privilégiés qui auront des capacités et les liquidités pour investir.

La CSL rappelle dans ce contexte les principes et objectifs climatiques nationaux visés dans le projet de loi relative au climat, à savoir que les mesures de politique climatique doivent être régies par le

principe de justice climatique et que toute mesure de politique de protection climatique est à évaluer quant à son impact sur l'équité sociale et, le cas échéant, complétée par un mécanisme de redistribution financière calculée en fonction de la situation sociale des personnes concernées.

Afin d'aider également les propriétaires aux faibles revenus et aux liquidités plus limitées, la CSL se prononce en faveur de la prise en charge directe par l'État du paiement des factures, sur base de la présentation de devis, jusqu'à concurrence des subventions allouées, épargnant ainsi aux ménages la charge du préfinancement intégral.

Précisément, à l'heure actuelle, les aides écologiques sont identiques pour chaque ménage. Mais il est fort possible que les propriétaires aux revenus élevés auraient effectué la rénovation énergétique de leurs propriétés immobilières sans ces subventions étatiques. Ces aides peuvent donc représenter un effet d'aubaine pour des ménages privilégiés qui auraient de toute façon prévu d'investir dans de telles installations onéreuses.

En conséquence, notre Chambre estime que, afin de réaliser les objectifs en matière d'amélioration de la performance énergétique du parc résidentiel au Luxembourg, le gouvernement doit réévaluer les aides écologiques en intégrant un coefficient social qui engendre des versements ou aides majorés en fonction du revenu du ménage concerné.

Les investissements publics dans la construction de l'immobilier résidentiel

La CSL tient à signaler qu'à part la pandémie COVID-19 et la crise économique qui en résulte, ainsi que la lutte contre le réchauffement climatique, une grave crise du droit au logement et, en conséquence, une crise sociale majeure, était déjà en train de se développer bien avant le début de la crise sanitaire.

Notons d'ailleurs que le rapport de la Commission européenne sur le Luxembourg de février 2020 dans le cadre du semestre européen a également évoqué cette crise qui amplifie les inégalités à travers des prix immobiliers et des loyers, qui constituent déjà aujourd'hui une charge financière insupportable pour les ménages les plus modestes.

La flambée des prix du foncier et de l'immobilier, le manque flagrant de logements à prix abordable, ainsi que l'évolution démesurée des loyers – provoqués par l'action conjuguée d'une forte croissance démographique et de la spéculation immobilière – sont, tous, responsables d'une crise du droit au logement qui est devenue aujourd'hui indéniable. La hausse flamboyante des prix immobiliers et des loyers, qui est totalement disproportionnée par rapport à celle des salaires nominaux et du coût de la vie, grignote, voire accapare, depuis des années, l'effet réel des hausses salariales et menace, en première ligne, les ménages les plus vulnérables.

La crise du droit au logement étant un des défis sociaux et économiques majeurs du Luxembourg, la CSL estime que le gouvernement devrait mobiliser immédiatement tous les leviers possibles afin d'intervenir d'une manière plus conséquente sur le marché du logement dans le but de contrecarrer la hausse menaçante des prix immobiliers.

À part les mesures déjà maintes fois revendiquées de la part de la CSL, notamment en matière fiscale, qu'il faut prendre pour contrer les comportements spéculatifs qui exercent, sans aucun doute, une pression injustifiable sur les prix, il est évident qu'une augmentation conséquente de l'offre est indispensable, vu la forte croissance démographique du pays. Ainsi, afin d'éviter une profonde crise sociale au futur, des investissements publics ambitieux dans l'évolution du parc résidentiel luxembourgeois sont une nécessité absolue. Dans ce contexte, une multitude d'institutions publiques – État, promoteurs immobilier publics, communes – doivent assumer, sans aucune exception, leur responsabilité et s'engager à créer plus de logements abordables.

À côté d'une augmentation des investissements publics à travers l'État et les communes, on pourrait également mobiliser davantage les ressources financières du Fonds de compensation du régime général d'assurance pension (FDC) afin de simuler et promouvoir la construction de logements à coût modéré. À noter également que le nouveau Fonds spécial créé par le Gouvernement pour la

mobilisation de terrains constructibles ne dispose pas des moyens financiers nécessaires pour lancer vraiment une offensive publique en la matière.

La CSL estime qu'il est dans l'intérêt des assurés du régime général de pension que le FDC soit davantage responsabilisé socialement. La réserve du régime général d'assurance pension qui s'élève à 20 milliards d'euros au 31 décembre 2019)⁷ pourrait être intelligemment utilisée en vue de contribuer à financer les investissements dans les infrastructures locales, pour préparer la croissance économique de demain, faire face aux nouveaux défis annoncés en termes d'évolutions économiques et de problématiques structurelles de long terme, mais aussi pour rendre la situation sociale et économique locale plus soutenable. Le Fonds souverain intergénérationnel pourrait d'ailleurs être mobilisé complémentirement aux moyens du FDC.

En effet, en regardant la répartition par classe d'actifs au 31 décembre 2018 du FDC, force est de constater que le montant investi dans l'immobilier est toujours inférieur au taux arrêté par la stratégie d'investissement du FDC – seulement 5,87% des réserves du FDC sont investis dans l'immobilier, par rapport à une cible stratégique de 8,50%. En considérant uniquement les placements dans l'immobilier résidentiel locatif luxembourgeois, les investissements du FDC sont négligeables et il existe partant une marge de manœuvre considérable.

Le FDC ne pouvant pas intervenir comme promoteur immobilier en tant que tel, le fonds devrait collaborer soit avec les promoteurs publics, soit avec les communes, afin d'investir dans des projets de logements locatifs à coût modéré de moyenne ou grande taille. Évidemment, à part le besoin en moyens financiers importants pour financer les constructions, dont le FDC dispose pleinement, la détention en foncier à bâtir de la part des promoteurs publics et des communes constitue la contrainte principale. Or, en introduisant les mesures fiscales adaptées, (augmentation du taux d'imposition sur la plus-value immobilière en combinaison avec l'exemption de l'impôt en cas d'aliénation au profit des communes et des promoteurs publics, introduction parallèle d'un impôt réellement dissuasif sur la spéculation et la rétention foncière) et avec l'aide de la capacité financière importante du FDC, l'accès au foncier à bâtir nécessaire devrait rapidement être garanti.

Les assurés de la CNAP ont contribué de longue date au-delà du nécessaire eu égard à l'équilibre du système, ce qui explique la situation de la réserve aujourd'hui. Que le FDC investisse dans le logement à prix modéré pourra être perçu comme un juste retour des choses pour les assurés, notamment les plus jeunes d'entre eux, qui versent des cotisations relativement élevées eu égard à l'équilibre du système, qui sont davantage soumis aux minima salariaux et qui sont par ailleurs confrontés à des prix hors normes sur le marché de l'immobilier.

4^e recommandation

Assurer une surveillance et une mise en œuvre du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux efficaces en ce qui concerne les professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement. [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 des paiements à l'étranger.

Commentaire :

Dans des prises de positions répétées, la CSL a plaidé en faveur de mesures de lutte contre l'évasion fiscale et l'érosion de la base imposable des entreprises. Notre chambre ne considère pas la concurrence fiscale comme un instrument souhaitable d'une politique économique. Cette concurrence conduit à un nivellement vers le bas et fait perdre aux Etats des rentrées fiscales considérables nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. La conséquence est un déplacement de la charge fiscale sur les seuls ménages et/ou un rétrécissement de l'Etat providence. Les conséquences pour la vie des humains d'une telle politique se font cruellement sentir pendant la pandémie causée par le coronavirus.

⁷ Fonds de Compensation de la Sécurité Sociale, SICAV-FIS Annual Report, including audited financial statements as of 31 December 2019

Surtout dans la crise sanitaire actuelle, qui débouchera sur une récession économique en 2020, les entreprises qui font des bénéfices et les personnes fortunées ont également une responsabilité accrue en matière de contribution au financement des mesures prises par les gouvernements pour soutenir l'économie.

Notre Chambre s'exprime par conséquent en faveur d'un rétablissement et d'un renforcement de l'impôt sur la fortune et d'un moratoire sur les taux d'imposition des collectivités, dans l'attente de précisions portant sur le taux effectif moyen actuel d'imposition des collectivités au Luxembourg, de l'analyse et de la mesure des répercussions qu'aurait une nouvelle baisse du taux luxembourgeois d'imposition des entreprises sur les finances publiques ainsi que de la détermination d'un taux optimal en lien avec l'élargissement de la base d'imposition (avec toutes les incertitudes que celui-ci comporte par ailleurs) qui permettrait, sur le plan des recettes publiques, de neutraliser la baisse du taux nominal d'imposition. Soulignons que le taux d'imposition des sociétés vient d'être baissé par deux fois en raison d'une modification de l'environnement liée à l'introduction des normes *anti-BEPS*, sans qu'aucune étude n'ait précisé l'effet de BEPS sur les agrégats et les fondamentaux macroéconomiques, qui aurait nécessité ces baisses d'impôt.

D'autre part, pour mieux assurer la transparence en matière fiscale, notre chambre plaide pour un *reporting* public pays par pays des déclarations des multinationales, qui sont déjà tenues de faire de telles déclarations (non publiques) dans le cadre de l'Action 13 BEPS.

La publication des déclarations pays par pays renforcerait considérablement la capacité des administrations fiscales et des autres autorités de contrôle de mesurer les pratiques des multinationales en matière de prix de transfert.

Transparence signifie en effet que la politique fiscale n'est pas un domaine où les problèmes et les différends seraient à résoudre entre entreprises et administrations fiscales, mais c'est un sujet qui relève de l'intérêt public. Les représentants des travailleurs et la société civile ont également leur mot à dire.

Finalement, la CSL rappelle que la Commission européenne note que « *la majorité des investissements directs étrangers est détenue par des « entités à vocation spéciale »* ». Elle demande par conséquent une réforme, voire une suppression des fonds d'investissement spécialisés (FIS). Ces fonds, et notamment ceux constitués sous forme de SICAV, bénéficient d'avantages fiscaux qu'on peut qualifier d'exorbitants tant au niveau de la société qu'au niveau des actionnaires. Ces fonds ne posent pas seulement le problème de l'évasion fiscale évoqué par la Commission européenne, mais aussi celui de l'égalité devant l'impôt des contribuables résidents du Luxembourg.