



AVIS

Avis III/57/2021

16 novembre 2021

Projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 + Amendements

Programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 + Amendements

Règlements d'exécution du projet de loi « budget 2022 »

relatif au

Projet de loi et aux amendements gouvernementaux concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 et modifiant :

- 1° le Code de la sécurité sociale ;
- 2° la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« Bewertungsgesetz ») ;
- 3° la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuer-gesetz ») ;
- 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;
- 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
- 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
 - a) Harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
 - b) Modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;

- c) Modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;
- 8° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
- 9° la loi du 7 décembre 2007 autorisant l'État à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain ;
- 10° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 11° la loi modifiée du 1^{er} août 2019 concernant les mutuelles

Projet de loi et amendements gouvernementaux relatifs à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 novembre 2009 fixant l'organisation de l'administration des contributions directes

Projet de règlement grand-ducal portant modification de l'ordonnance d'exécution modifiée du 2 février 1935 relative à la loi sur l'évaluation des biens et valeurs – *Durchführungsverordnung zum Bewertungsgesetz (BewDV)*

Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 137, alinéa 5a et de l'article 143, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 26 avril 2019 portant exécution de l'article 139^{quater}, alinéa 8 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 mars 2014 portant exécution de l'article 145 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 153 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 portant exécution de l'article 154^{quater}, alinéa 5 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 25 juillet 2002 portant exécution de l'article 111^{bis}, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques

Un budget à court d'ambition et qui manque de transparence face aux principaux défis du pays

1. Résumé exécutif/Conclusion.....	7
2. La situation économique	10
2.1. Les évolutions conjoncturelles récentes et les projections pour 2022	10
2.1.1. Le PIB en volume	12
2.1.2. L'emploi	13
2.1.3. Le chômage	14
2.1.4. L'inflation	15
2.2. Les risques et incertitudes entourant les projections économiques	16
3. Les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg.....	24
3.1. L'élaboration d'un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	27
3.1.1. Revalorisation de toutes les allocations relatives aux prestations familiales.....	27
3.1.2. Revalorisation de l'allocation vie chère (AVC)	29
3.1.3. Adaptation des plafonds d'accès au complément accueil gérontologique	31
3.1.4. Soutien renforcé aux familles monoparentales.....	33
3.1.5. Hausse structurelle du revenu d'inclusion sociale (Revis) et du salaire social minimum.....	35
3.1.6. Hausse structurelle de la pension minimale.....	36
3.2. La lutte contre le chômage.....	38
3.2.1. Les mesures prévues par le gouvernement	38
3.2.2. L'état des lieux et les prévisions	39
3.2.3. La situation avant la crise sanitaire	41
3.2.4. Le chômage de longue durée et non indemnisé à partir de 2020.....	44
3.2.5. En conclusion	49
4. Finances publiques	51
4.1. Toutes les obligations budgétaires européennes respectées dès 2022.....	51
4.1.1. Le solde de l'Administration publique	51
4.1.2. La dette publique du Luxembourg.....	52
4.1.3. Le solde structurel de l'Administration publique	55
4.2. Appel à une réforme des obligations budgétaires européennes	56
4.3. Focus sur le solde des administrations publiques généralement meilleur que prévu	57
et sur des recettes publiques sous-estimées pour 2021 et 2022.....	57
5. Investissements publics	61
5.1. Les investissements publics selon la comptabilité nationale	61
5.2. Les investissements selon la loi budgétaire : les fonds spéciaux de l'État	63
5.2.1. Les avoirs des fonds spéciaux	63
5.2.2. Focus sur le fonds des routes	65
5.2.3. Focus sur le fonds du rail.....	65
5.2.4. L'explosion des investissements dans les capacités et moyens militaires.....	66
5.3. Les mesures en matière de transition écologique	67
5.4. Le Logement	71
5.4.1. La flambée du taux d'effort des locataires.....	71
5.4.2. Le sous-développement du logement social	73

5.4.3. Pour une constitution poussée d'une réserve foncière étatique	75
5.5. Dépenses pour la numérisation.....	75
5.6. L'investissement dans la santé publique	77
5.7. Le volet « santé au travail »	82
5.8. La politique budgétaire en matière de formation	84
5.8.1. La formation initiale.....	84
5.8.2. La formation continue	85
6. Dispositions concernant la sécurité sociale.....	88
6.1. Dotation annuelle de l'État à la CNS en matière de financement des prestations maternité	88
6.2. Participation de l'État au financement de l'assurance-maladie : dotation pour dépenses liées aux mesures covid-19	88
7. La fiscalité des personnes physiques	90
7.1. Nouvelles mesures fiscales ponctuelles concernant les personnes physiques	90
7.1.1. Imposition forfaitaire de certains intérimaires	90
7.1.2. L'épargne-logement.....	92
7.1.3. Le nouveau produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle.....	95
7.1.4. L'exonération des indemnités d'expert	96
7.1.5. La hausse de la taxe carbone	97
7.2. Mesures structurelles urgentes autour du barème des revenus imposables	103
7.2.1. Première mesure : la revalorisation du tarif	103
7.2.2. L'adaptation des dispositifs de tempérament de l'impôt.....	104
7.2.3. La bosse fiscale touchant les couches moyennes et inférieures de revenus : <i>den</i> <i>Mëttelstandsbockel</i>	104
7.2.4. L'imposition des revenus du capital.....	106

Sommaire des graphiques

Graphique 1 : Moyennes mobiles sur 7 jours de l'évolution de la fréquentation de certains lieux par rapport aux cinq premières semaines de 2020.....	10
Graphique 2 : Nombre de faillites par mois (au 13 septembre 2021).....	11
Graphique 3 : Pertes d'emploi dues aux faillites (au 13 septembre 2021)	11
Graphique 4 : Nombre de liquidations par mois (au 13 septembre 2021).....	11
Graphique 5 : Taux de croissance du PIB réel dans la zone euro	12
Graphique 6 : PIB en volume, indice base 100 en 2019.....	12
Graphique 7 : Évolution du PIB à prix constants 2015-2022.....	13
Graphique 8: Emploi intérieur, indice base 100 en 2019.....	14
Graphique 9 : Taux de croissance de l'emploi intérieur.....	14
Graphique 10: Taux de chômage.....	15
Graphique 11 : Taux d'inflation (IPCN)	16
Graphique 12 : Proportion de personnes vaccinées contre la covid-19 au 15 octobre 2021	17
Graphique 13 : Nombre de doses promises et livrées par les pays donateurs dans le cadre de l'initiative COVAX (au 22/10/2021).....	18
Graphique 14 : Facteurs limitant la production dans la zone euro ;.....	19
Graphique 15 : Facteurs pesant sur l'activité industrielle au Luxembourg (à gauche) et évolution du prix des biens en zone euro (à droite)	20
Graphique 16 : Prix du gaz naturel (à gauche) et contributions à l'inflation (à droite)	20
Graphique 17 : Composition de l'indicateur « Europe 2020 » de pauvreté ou d'exclusion sociale pour le Luxembourg en 2020	24
Graphique 18 : Taux de risque de pauvreté monétaire et coefficient de Gini	25
Graphique 19 : Part des ménages joignant les deux bouts avec difficulté (%).....	26
Graphique 20 : Incapacité à faire face à des dépenses financières imprévues (%).....	26
Graphique 21 : Perte cumulée en euros de l'AVC résultant de la désindexation du coût de la vie	30
Graphique 22 : Taux de risque de pauvreté par types de ménage	33
Graphique 23 : Taux de pauvreté en fonction de divers seuils de pauvreté par types de ménage	33

Graphique 24 :	Pauvreté des familles monoparentales dans l'Union européenne	34
Graphique 25 :	Budget de référence, seuil de risque de pauvreté, SSM net et REVIS au 1 ^{er} janvier 2020	35
Graphique 26 :	Répartition et cumul des pensions de vieillesse des résidents par tranches de montants mensuels	37
Graphique 27 :	Évolution du taux de chômage.....	41
Graphique 28 :	Demandeurs d'emploi selon statut spécifique.....	42
Graphique 29 :	Évolution des demandeurs d'emploi résidents selon statut spécifique.....	42
Graphique 30 :	Évolution de la part des différents chômeurs selon niveau d'éducation.....	43
Graphique 31 :	Évolution des demandeurs d'emploi résidents selon le niveau d'éducation	44
Graphique 32 :	Évolution de la part des chômeurs selon durée d'inscription	45
Graphique 33 :	Évolution du chômage de longue durée.....	46
Graphique 33 :	Évolution de la part des chômeurs par niveau d'éducation.....	46
Graphique 34 :	Proportion de femmes au chômage de longue durée.....	47
Graphique 35 :	Répartition des chômeurs selon leur durée d'inscription auprès de l'ADEM, décembre 2020 ..	47
Graphique 36 :	Répartition des chômeurs avec et sans statut spécifique selon leur niveau de diplôme, Luxembourg, décembre 2020	48
Graphique 37 :	Chômeurs de longue durée selon l'âge, moyenne 2020.....	48
Graphique 38 :	Part des demandeurs d'emploi résidents indemnisés et non indemnisés inscrits auprès de l'ADEM.....	49
Graphique 39 :	Solde des administrations publiques en % du PIB	51
Graphique 40 :	Solde des administrations publiques (en % du PIB).....	52
Graphique 41 :	L'évolution projetée du solde de l'Administration publique (en % du PIB, 2020-2025)	52
Graphique 42 :	Dettes publiques (en % du PIB).....	53
Graphique 43 :	L'augmentation des dettes publiques au sein de la ZE (2019-2021, en % du PIB)	54
Graphique 44 :	L'évolution projetée de la dette publique du Luxembourg (en % du PIB, 2020-2025).....	54
Graphique 45 :	L'évolution projetée du solde structurel de l'Administration publique (en % du PIB, 2020-2025)	55
Graphique 46 :	Estimations successives du solde des administrations publiques selon la comptabilité nationale (en millions d'euros).....	58
Graphique 47 :	Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale ; en millions d'euros.....	62
Graphique 48 :	Décomposition des investissements par secteur au Luxembourg ; en pourcentage du PIB....	62
Graphique 49 :	Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés ; en pourcentage du PIB.....	63
Graphique 50 :	Investissement net des administrations publiques ; en pourcentage du PIB.....	63
Graphique 51 :	Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'État	64
Graphique 52 :	Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État.....	64
Graphique 53 :	Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État	64
Graphique 55 :	Dépenses (à gauche) et recettes (à droite) du fonds du rail ; en millions d'euros	66
Graphique 56 :	Évolution des investissements environnementaux et climatiques ; en millions d'euros	68
Graphique 57 :	Dépenses publiques liées à la mise en œuvre du PNEC ; en millions d'euros.....	68
Graphique 58 :	Évolution des dépenses du fonds climat et énergie (ancien fonds Kyoto) ; en millions d'euros	70
Graphique 59 :	Dépenses dédiées à la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO ₂ ; en millions d'euros	71
Graphique 60 :	Évolution du taux d'effort moyen des locataires selon le niveau de vie des ménages de 2010 à 2018 (en %)	72
Graphique 61 :	Évolution de la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% entre 2010 et 2018 selon le niveau de vie (en %).....	72
Graphique 62 :	Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017)	74
Graphique 63 :	Recettes du Fonds hospitalier	80
Graphique 64 :	Dépenses du Fonds hospitalier.....	81
Graphique 65 :	Part du revenu locatif dans le revenu brut total selon le revenu ou le patrimoine du ménage	109
Graphique 66 :	Prix enregistrés des immeubles bâtis destinés au logement.....	110

Sommaire des tableaux

Tableau 1 :	Évolution des prix de gros et de détail du gaz naturel et de l'électricité ; 2019 à 2021	21
Tableau 2 :	Éléments budgétaires relatifs aux allocations familiales et à leur revalorisation	28
Tableau 3 :	Comparaison des montants d'allocation de vie chère	30
Tableau 4 :	Dotation au Fonds national de solidarité aux fins de l'accueil gérontologique (en euros).....	32
Tableau 5 :	Les dépenses du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire	39
Tableau 6 :	Indicateurs conjoncturels récents.....	40
Tableau 7 :	Projections à moyen terme 2021-2025	40
Tableau 8 :	Erreurs moyennes et biais statistiques par rapport à l'année t+1 dans les estimations du solde des administrations publiques	58
Tableau 9 :	Variations des recettes courantes et en capital (en millions d'euros).....	59
Tableau 10 :	Évolutions pluriannuelles des recettes et des dépenses (en milliards d'euros).....	60
Tableau 11 :	Structure des dépenses du Fonds climat et énergie (en euros).....	69

Tableau 12 :	Ministère de la Digitalisation – Dépenses pour la digitalisation (en euros).....	76
Tableau 13 :	Ministère d’État – Dépenses pour la digitalisation (en euros)	77
Tableau 14 :	Évolution prévisionnelle de la situation financière du Fonds hospitalier	79
Tableau 15 :	Dépenses ajustées du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières.....	81
Tableau 16 :	Mise en perspective du plafond de gain horaire pour l’imposition forfaitaire des intérimaires.	90
Tableau 17 :	Taux de recours au travail intérimaire et au SSM par branche d’activités	91
Tableau 18 :	Structure du « prix à la pompe » au 2 novembre 2021	98
Tableau 19 :	Taxes supplémentaires en €-cent/L HTVA découlant de la hausse de 5 euros du prix du carbone en 2022.....	98
Tableau 20 :	Prévisions du produit de la taxe carbone (millions d’euros).....	100
Tableau 21 :	Effet d’une tranche indiciaire sur le revenu dans un barème non ajusté	103
Tableau 22 :	Effet de la revalorisation de certaines mesures de tempérament fiscal	104
Tableau 23 :	Illustration de la progressivité trop concentrée (« bosse fiscale »).....	105
Tableau 24 :	Imposition comparée d’un salaire et de revenus mixtes (capital-travail).....	106
Tableau 25 :	Imposition (partiellement) rééquilibrée des dividendes : une illustration	107

Par courriel en date du 13 octobre 2021, M. Pierre Gramegna, ministre des Finances, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) les projets sous rubrique. Le présent avis couvre également les amendements aux projets de loi n° 7878 et 7879 introduits par le gouvernement et qui nous ont été adressés en date du 15 novembre 2021.

Un budget à court d'ambition et qui manque de transparence face aux principaux défis du pays

1. Résumé exécutif/Conclusion

Le projet de budget pour l'exercice 2022 n'est pas à qualifier de budget d'austérité. Dont acte.

C'est pourtant la moindre des choses. Il semble évident qu'une politique d'austérité serait contreproductive en ce moment (comme la plupart du temps), ceci non seulement eu égard à la situation économique et sociale du pays et dans la zone euro, mais également pour celle des finances publiques dont l'évolution favorable dépend largement d'une bonne conjoncture économique.

Il importe de ne pas répéter les erreurs postérieures à la crise de 2009 où les dirigeants européens et luxembourgeois, par une politique restrictive, ont cassé la relance économique ainsi que le redressement de la situation sociale et des finances publiques.

Par ailleurs, face aux défis énormes qui se présentent devant nous en termes de lutte contre les inégalités, de numérisation, de logement et de transition écologique – qui constituent des priorités affichées par le gouvernement dans le cadre du projet de budget –, il est évident que des moyens budgétaires considérables doivent y être consacrés, alors que ce projet manque, à tout le moins, soit d'ambition ou, a minima, de transparence.

Une situation économique favorable en comparaison internationale

En ce qui concerne la situation économique au Luxembourg, elle reste relativement favorable, notamment en comparaison internationale ; les caractéristiques de l'économie luxembourgeoise ont permis au pays de tirer son épingle du jeu en matière de croissance économique. Dans la zone euro, en 2020, seules la Lettonie et l'Irlande affichent un taux de croissance supérieur à celui du Grand-Duché. En 2021, la croissance devrait être supérieure à la moyenne de la zone euro. Si l'on considère la croissance du PIB en valeur, le Luxembourg devrait même figurer en tête du classement européen en 2021. L'année 2022 devrait être marquée par des taux de croissance supérieurs à 3% (voire proches de 4% selon le FMI), et qui dépassent donc ceux connus entre 2017 et 2019, mais en ligne avec la moyenne historique du quart de siècle passé.

Si la progression de l'emploi reste vigoureuse, quoique à un rythme un peu moins effréné qu'à l'accoutumé, ce sont surtout, à côté du fait que la crise sanitaire n'est pas encore surmontée, les problèmes d'approvisionnement et notamment les tensions inflationnistes (y liées) qui inquiètent.

L'explosion des prix énergétiques ne constitue pas seulement une menace pour la reprise économique, mais, avant tout, aussi pour la situation financière de nombreux ménages (déjà lourdement impactés par l'explosion des prix du logement).

Le projet de budget reste muet quant à cette problématique brûlante, et la CSL demande qu'un élément crucial de l'action publique pour 2022 soit la compensation sociale de cette flambée des prix énergétiques pour les ménages modestes et moyens, par exemple :

- assurer la continuité de l'approvisionnement en électricité et gaz même en cas d'impayés
- geler temporairement les prix de l'énergie à un niveau raisonnable pour les ménages les plus vulnérables
- augmenter de façon significative les montants de l'allocation de vie chère afin qu'ils soient en adéquation avec les prix énergétiques actuels
- contrebalancer la hausse de la taxe CO₂ nationale prévue pour le 1^{er} janvier 2022 en renforçant de façon significative les compensations sociales de la taxe CO₂ nationale à destination des ménages les plus modestes ;
- revoir à la baisse (du moins de façon temporaire) la taxation des produits énergétiques en agissant sur les niveaux d'accises et/ou de TVA prélevés.

Une situation sociale toujours à la traîne

Une attention particulière à accorder à cette évolution des prix énergétiques s'avère d'autant plus importante que la situation sociale ne connaît pas d'évolution propice au Luxembourg. Si certains indicateurs témoignent d'une stabilisation à un haut niveau défavorable en 2020, d'autres laissent entendre une dégradation supplémentaire de la situation.

La CSL reste convaincue de la nécessité d'un véritable plan de lutte contre les inégalités sociales, alors que les mesures annoncées sont décevantes. La CSL demande des augmentations structurelles de plusieurs prestations sociales, à l'instar des prestations familiales, du REVIS, de l'allocation de vie chère, du complément d'accueil gérontologique, de la pension minimale et du salaire social minimum ainsi que des adaptations fiscales au bénéfice surtout des familles monoparentales.

Il convient également de garder à l'œil l'évolution inquiétante du chômage de longue durée ; notre Chambre demande un allongement de la durée normale d'indemnisation (hors prolongations déjà prévues, notamment pour les chômeurs de plus de 50 ans et difficiles à placer) au-delà des 365 jours au maximum par période de 24 mois. Il faut d'ailleurs rappeler que le Luxembourg bénéficie d'une durée maximale relativement courte par rapport à ses voisins.

Des finances publiques considérablement plus solides qu'anticipé et des prévisions assez timides

Les finances publiques luxembourgeoises sont structurellement saines, même si elles ont évidemment été fortement impactées par la crise. Toutefois, au vu des projections budgétaires à moyen terme établies dans le cadre du Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025, il appert que le Luxembourg respectera tous les critères européens dès 2022, à savoir en termes de déficit public, de dette publique et de solde structurel et reste un élève modèle en la matière. Rappelons que ces critères ne sont pas applicables en 2020, 2021 et 2022.

Leur non-application pendant ces années a certes permis aux États membres de réagir de manière adéquate ; néanmoins une révision fondamentale de ces règles au niveau européen s'impose afin de pouvoir réaliser les investissements nécessaires pour préparer nos sociétés aux transitions écologique et numérique. La CSL plaide pour une règle d'or en termes de finances publiques qui traite à part les dépenses d'investissements nécessaires pour préparer l'avenir.

Finalement, la CSL estime que le déficit budgétaire en 2021, mais aussi en 2022, sera moins élevé que prévu, ceci en raison d'une sous-estimation des recettes fiscales et de la non-réalisation de certaines dépenses d'investissement.

Des investissements maintenus à un niveau élevé, mais partiellement mal orientés

Dans un contexte de sortie de crise et de relance, les investissements publics revêtent un caractère encore plus important que d'habitude : il s'agit là en effet de l'outil par excellence dont disposent les pouvoirs publics afin de stabiliser et renforcer l'activité économique. Qui plus est, dans un tel contexte, les politiques de relance par le biais des investissements publics sont particulièrement efficaces.

La CSL soutient donc le gouvernement dans sa politique d'investissement ambitieuse, mais elle donne toutefois à considérer que tous les investissements annoncés ont rarement pu être réalisés. Ceci devrait s'avérer encore plus compliqué dans une situation connaissant de fortes pénuries en termes d'approvisionnement des matières premières.

Face au manque de clarté et de transparence concernant les dépenses et les investissements publics en matière de transition écologique et à l'urgence croissante de la mise en œuvre de mesures fortes et pertinentes pour - à défaut de contrer - au moins atténuer le changement climatique, la CSL appelle le gouvernement à ne pas se contenter d'annoncer des sommes globales, aussi faramineuses soient-elles, mais à détailler les projets financés par leur biais ainsi que leurs impacts escomptés. Ceci afin d'éviter qu'on ne puisse conclure que les montants dédiés aux dépenses environnementales s'apparentent plutôt à une forme de *greenwashing* qu'à une réelle prise de conscience de l'ampleur de la tâche et de la contribution que le Grand-Duché peut et doit apporter à la lutte mondiale contre la montée des dérèglements climatiques.

La CSL dénonce également le manque de détails concernant l'impact budgétaire des différents plans et initiatives afin de lutter contre le clivage numérique qui constitue, à ses yeux, une priorité.

Si la CSL salue la poursuite active d'acquisitions de terrains destinés à l'habitat, conformément au programme gouvernemental 2018-2023, qui sera accélérée davantage, ainsi que l'augmentation,

par rapport au budget voté 2021, de la part de la dotation du Fonds spécial de soutien au développement du logement réservée aux acquisitions par l'État, les efforts restent décevants, voire dérisoires, par rapport à l'envergure du déséquilibre entre le poids de la main publique et des acteurs privés en matière de détention du foncier constructible. D'ailleurs, sur la même période, la dotation du Fonds d'équipement militaire, qui sert au paiement de dépenses occasionnées par les investissements dans les capacités et moyens militaires augmente nettement plus vite en passant de 129 millions d'euros, selon le budget 2021 voté, à 245 millions en 2025, ce qui équivaut à une croissance de 97%. La CSL est interpellée par cette évolution et rejette catégoriquement cette répartition des moyens budgétaires qui reflètent une priorisation politique absolument inacceptable.

La CSL estime finalement que les dépenses d'investissements dans les domaines de la santé publique, de la santé au travail et en matière de formation initiale et continue ne sont pas à la hauteur des enjeux. Il en est de même en ce qui concerne la prise en charge de certaines dépenses préfinancées par la CNS et qui devraient être intégralement remboursées par le budget de l'État.

Des augmentations fiscales prévues alors que des allègements pour les classes moyennes et à faible revenu seraient de mise

Alors que la réforme fiscale annoncée par le gouvernement est reportée, il convient néanmoins de relever que son inaction engendre une augmentation fiscale à deux niveaux.

Premièrement, la taxe CO₂ continue d'augmenter dans un contexte d'explosion des prix énergétiques, alors que les compensations sociales introduites en 2021 lors de la création de cette taxe, ne sont pas adaptées en conséquence. Par ailleurs, la CSL dénonce le manque total de transparence quant à l'utilisation des recettes générées par cette taxe ; rappelons qu'il avait été originellement promis que la moitié de ces recettes serait affectée à des mesures de compensation sociale. La CSL suppose qu'on est loin du compte.

Deuxièmement, la non-adaptation du barème d'imposition à l'inflation depuis des années constitue, de fait, une augmentation de la pression fiscale, notamment pour les classes à faible et à moyen revenu.

La CSL demande une telle adaptation du barème à laquelle s'ajoute la nécessité d'une adaptation des crédits d'impôts et des mesures de tempérament fiscal qui, pour ces dernières, n'ont plus été adaptées depuis une éternité.

En outre, de manière générale, l'imposition des revenus du capital reste faible. Une imposition plus forte de ces revenus, et au moins égale à celle des salaires, serait non seulement socialement plus juste, mais permettrait également de contribuer à financer les allègements demandés par ailleurs.

2. La situation économique

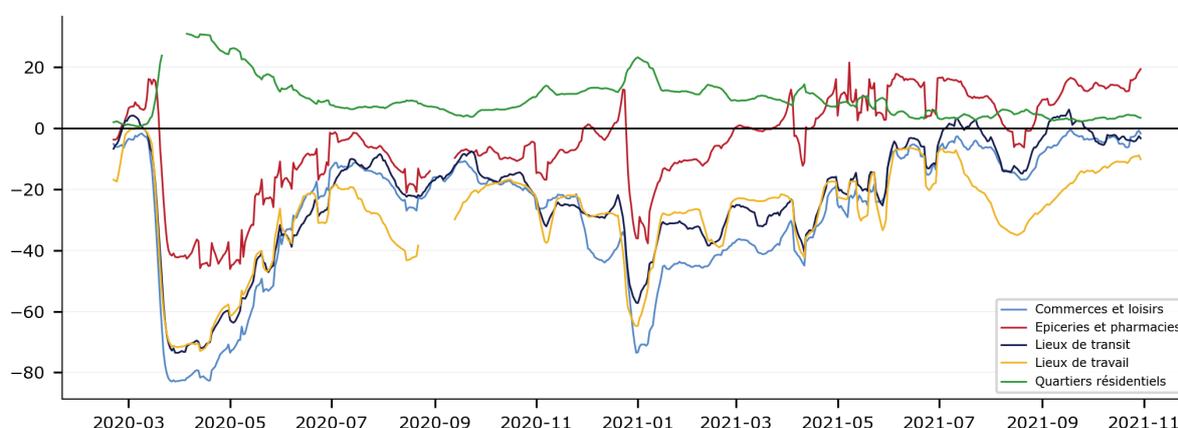
2.1. Les évolutions conjoncturelles récentes et les projections pour 2022

Les deux dernières années ont été marquées par l'émergence, la propagation et la lutte contre la maladie covid-19 avec des conséquences importantes tant en matière sociale qu'économique.

La propagation en Europe du virus s'est en effet accompagnée de mesures de confinement à domicile de la population dans la quasi-totalité du continent au printemps 2020, y compris au Grand-Duché. Ainsi, au Luxembourg, les données de téléphonie mobile mises à disposition par Google font état d'une fréquentation en chute de 80% des commerces ainsi que des lieux de travail et de loisirs par rapport à la période de référence que sont les 5 premières semaines de l'année 2020 au cours de cette première phase de la gestion de la pandémie.

Avec l'assouplissement des mesures et la mise en œuvre de plans de vaccination massive, la fréquentation de ces lieux a à nouveau augmenté, mais force est de constater que selon les dernières données disponibles, celle des lieux de travail est toujours de près de 10% inférieure à la normale.

Graphique 1 : Moyennes mobiles sur 7 jours de l'évolution de la fréquentation de certains lieux par rapport aux cinq premières semaines de 2020 ; Données mobilité Google du 15/02/20 au 30/10/21



En ce qui concerne plus particulièrement le monde du travail, le passage forcé au télétravail de bon nombre de salariés au printemps 2020 est susceptible de laisser des traces durables en démontrant, d'un côté, par la pratique que le télétravail n'a pas forcément un impact délétère sur la productivité des salariés et, de l'autre côté, en permettant un meilleur équilibre entre vies professionnelle et privée, à condition bien sûr qu'il puisse être mis en œuvre dans de bonnes conditions. De plus, pour nombre de travailleurs la possibilité de travailler à domicile signifie un gain de temps parfois considérable du fait de l'absence de trajet vers le lieu de travail.

Le recours au télétravail est donc susceptible de se pérenniser avec à la fois ses effets bénéfiques, mais aussi des effets potentiellement délétères sur les commerces, cafés et restaurants dont l'activité est dépendante de la fréquentation des lieux de travail environnants.

Le Luxembourg étant une économie axée sur la prestation de services, le recours au télétravail a permis d'atténuer l'impact économique du confinement. À cela s'ajoutent les mesures d'aides aux entreprises et notamment la mesure-phare du recours massif au chômage partiel pour les activités ne pouvant pas être effectuées en distanciel.

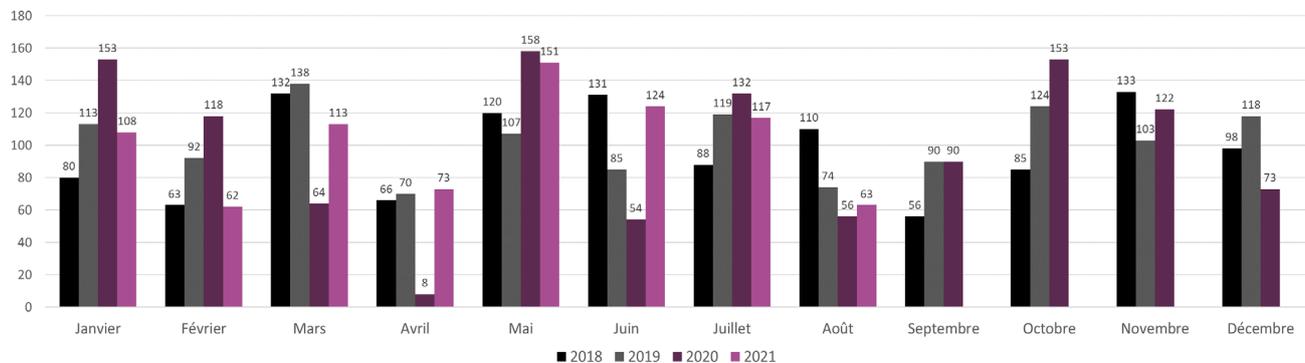
Du côté des entreprises, les mesures sanitaires se sont accompagnées de nombre de mesures d'aides sous différentes formes : extension du chômage partiel, aides d'urgence pour indépendants et PME, avances de liquidités remboursables, prêts garantis par l'État. La mise en œuvre de ces mesures a permis la survie de nombreuses entreprises qui étaient sous la coupe de fermetures administratives pour raisons sanitaires et donc la préservation de nombreux emplois. Ainsi, au 22 septembre 2021, ce sont environ 444 millions d'euros non remboursables¹ qui ont été versés aux entreprises auxquels s'ajoutent 171 millions d'aides remboursables, des prêts garantis par l'État octroyés par les banques

¹ Premières, deuxièmes et troisièmes indemnités pour les indépendants et pour les PME ; aide spécifique pour les commerces de détail ; aide pour la lutte contre la covid-19 ; Fonds de relance et de solidarité ; aide coûts non couverts ; aide pour investissements durables dans l'ère de la covid-19 ; aide salaire social minimum

pour un montant de 189 millions d'euros, ainsi que (au 20 mai 2021) 860 millions d'euros d'avances au titre du chômage partiel étendu (dont 463 millions réellement dus).

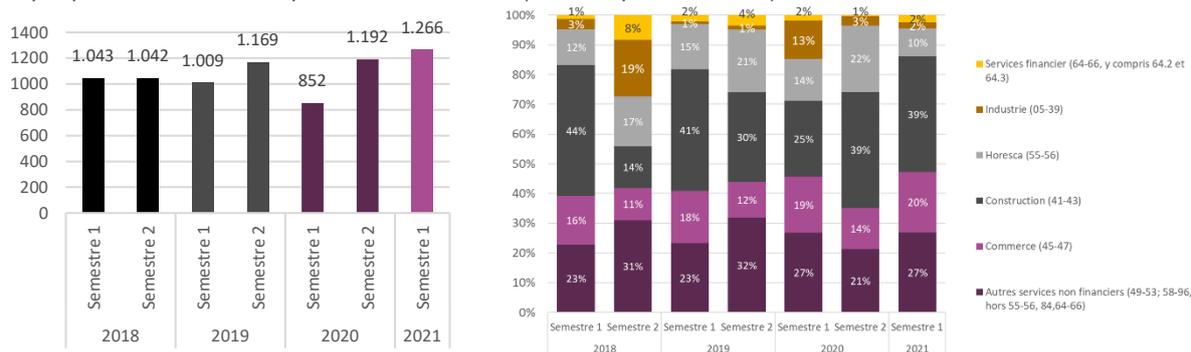
Toutes ces mesures ont empêché une explosion du nombre de faillites d'entreprises, les données 2020 et 2021 affichant une certaine stabilité par rapport aux années précédentes en la matière.

Graphique 2 : Nombre de faillites par mois (au 13 septembre 2021) ; Source : Statec



Si ce sont principalement les sociétés de holding et les fonds de placement qui sont concernés par les faillites (environ un tiers du total entre janvier 2020 et août 2021), force est de constater que le début de l'année 2021 est marqué par un nombre anormalement élevé de pertes d'emploi liées aux faillites : 1 266 postes détruits contre environ 1 000 aux premiers semestres 2018 et 2019.

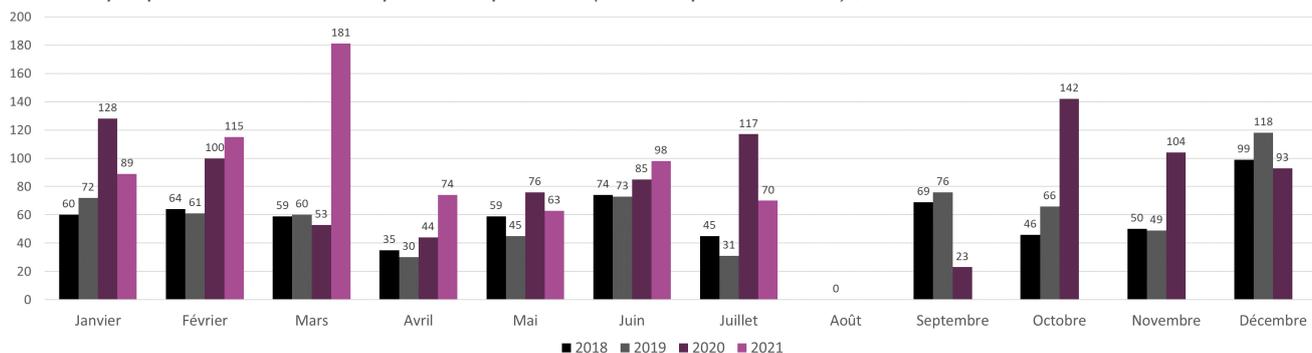
Graphique 2 : Pertes d'emploi dues aux faillites (au 13 septembre 2021) ; Source : Statec



Ce phénomène est principalement le fait de la construction, secteur à la source de près de 40% des pertes d'emploi au cours des deux derniers semestres.

Les liquidations quant à elles connaissent un bond au cours de l'année 2020 : 965 entreprises ont été liquidées contre environ 570 les deux années précédentes. Cette accélération semble se poursuivre au cours des huit premiers mois de 2021 avec 690 liquidations déjà enregistrées (contre 396, 372 et 636 au cours de la même période en 2018, 2019 et 2020).

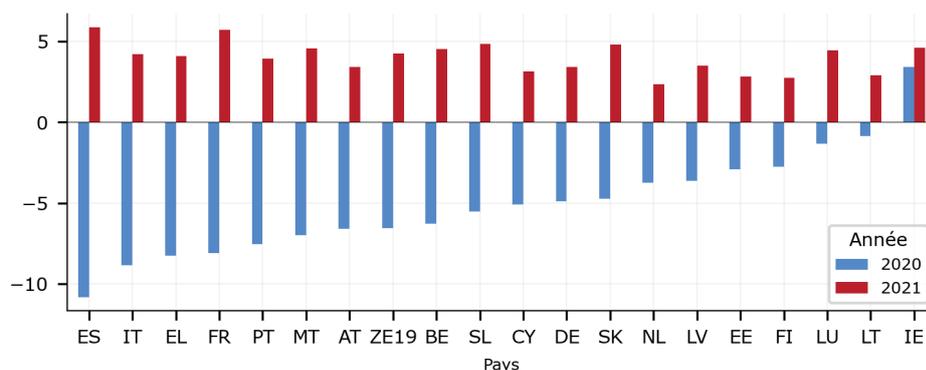
Graphique 3 : Nombre de liquidations par mois (au 13 septembre 2021) ; source : Statec



2.1.1. Le PIB en volume

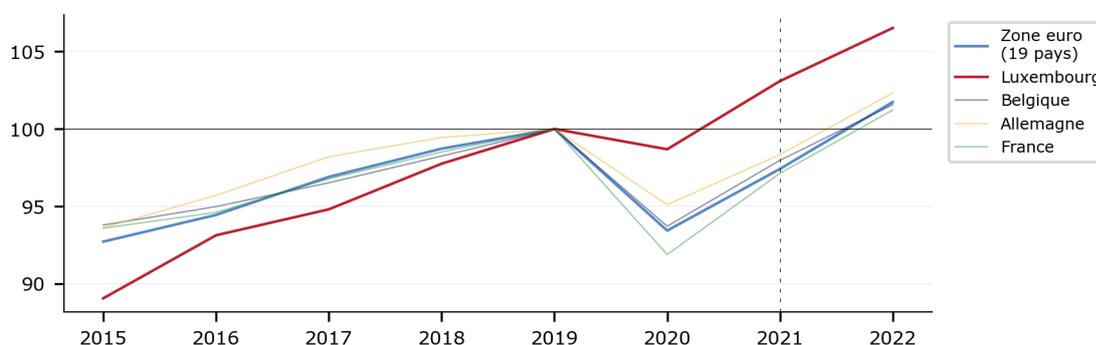
Les caractéristiques de l'économie luxembourgeoise ont permis au pays de tirer son épingle du jeu en matière de croissance économique. Dans la zone euro, en 2020, seule la Lettonie et l'Irlande affichent un taux de croissance supérieur à celui du Grand-Duché et en 2021 la croissance devrait être supérieure à la moyenne de la zone euro. Si l'on considère la croissance du PIB en valeur, le Luxembourg devrait figurer en tête du classement européen en 2021.

Graphique 4 : Taux de croissance du PIB réel dans la zone euro ; source : AMECO



À cet égard, il convient de garder à l'esprit que pour les pays dont les économies ont été le plus affectées par la pandémie, les taux de croissance exceptionnels qu'ils devraient connaître en 2021 sont à peine suffisants pour se hisser au niveau d'activité économique d'avant-pandémie : pour la zone euro et les pays voisins, le PIB en volume devrait encore être de 2 à 3 points de pourcentage inférieur à sa valeur 2019 à la fin de l'année 2021.

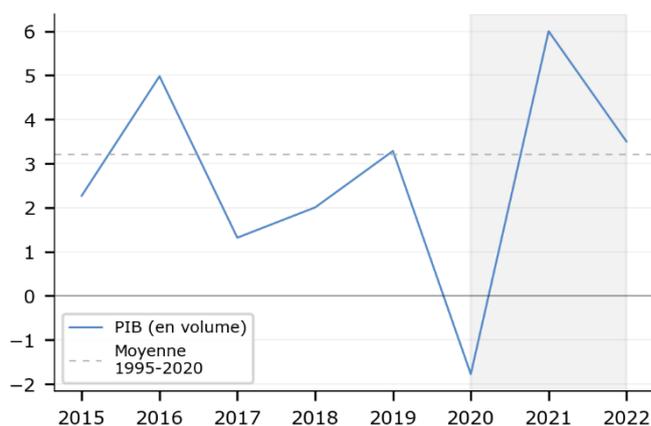
Graphique 5 : PIB en volume, indice base 100 en 2019 ; source : AMECO



En effet, malgré les importantes mesures de préservation de l'activité économique et des emplois, la reprise économique plus précoce et vigoureuse que prévue par la plupart des observateurs est bridée par tout un ensemble de difficultés et de défis (cf. ci-après la section « Risques et incertitudes entourant les projections économiques »).

Pour ce qui est du Grand-Duché, celui-ci devrait rapidement renouer avec des niveaux de croissance réelle légèrement supérieurs à ceux connus au cours des dernières années.

Graphique 7 : Évolution du PIB à prix constants 2015-2022



PIB en volume	2020	2021	2022
Statec / PB 2022	-1,8%	+6,0%	+3,5%
Commission européenne	-1,3%	+4,8%	+3,3%
OCDE	-1,3%	+4,8%	+2,8%
FMI	-1,3%	+5,5%	+3,8%

Ainsi, pour l'année en cours, les experts du Statec (et donc le projet de budget pour 2022), de la Commission européenne et de l'OCDE tablent sur une croissance se situant dans une fourchette allant de 4,8 à 6%, contre un peu plus de 3% par an en moyenne sur la période 1995-2020.

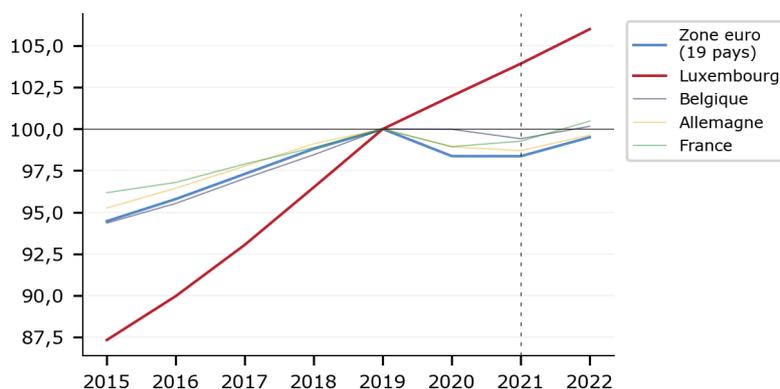
Il convient cependant de noter que les institutions internationales divergent du Statec sur les prévisions pour 2021 en raison d'une appréciation plus optimiste des évolutions du PIB en volume en 2020 : ainsi, tant la Commission européenne, que l'OCDE et le FMI, estiment que cet indicateur n'a chuté que de 1,3% en 2020, contre -1,8% retenus par le Statec et dans les projections servant de base à l'établissement du budget de l'État pour 2022.

L'année 2022 devrait être marquée par des taux de croissance supérieurs à 3% (voire proches de 4% selon le FMI), et qui dépassent donc ceux connus de 2017 à 2019, mais en ligne avec la moyenne historique du quart de siècle passé.

2.1.2. L'emploi

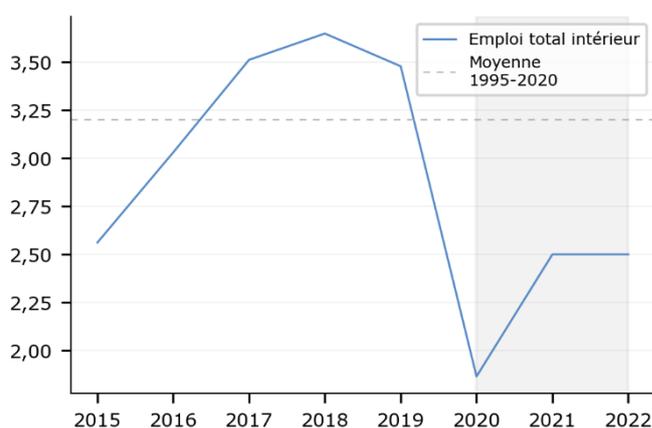
En termes d'emploi, la pandémie ne semble pas avoir particulièrement affecté l'économie grand-ducale, contrairement à ce que l'on peut observer dans les pays voisins. Si chez ces derniers l'emploi devrait connaître une diminution en 2020 et 2021 pour un retour à la situation pré-pandémique (ou presque) en 2022, le Grand-Duché n'a cessé de créer de nouveaux postes de travail à un rythme soutenu.

Graphique 8: *Emploi intérieur, indice base 100 en 2019 ; source : AMECO*



Cette progression se fait toutefois à un rythme un peu moins effréné qu'à l'accoutumé, avec, selon le Statec, dont les projections servent de base au projet de budget, des taux de croissance de 2% en 2020 puis de 2,5% en 2021 et 2022, soit 0,5 à 1 point de pourcentage en moins que la moyenne historique.

Graphique 9: *Taux de croissance de l'emploi intérieur ; source: Statec*



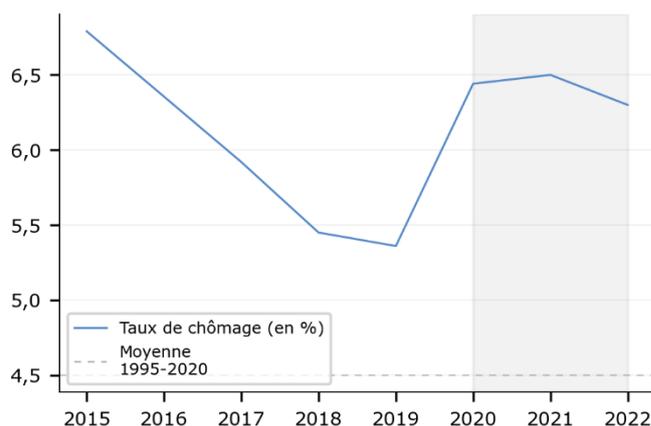
Les experts des institutions internationales que sont la Commission européenne et l'OCDE sont quant à eux plus prudents en la matière et ne prédisent au mieux que des croissances de 2% en 2021 et 2022.

Emploi	2020	2021	2022
Statec / PB (2022)	+1,9%	+2,5%	+2,5%
Commission européenne	+2,0%	+1,9%	+2,0%
OCDE	+1,7%	+1,3%	+1,9%

2.1.3. Le chômage

Le chômage, qui se situait encore à des niveaux relativement élevés (environ 5,5%) par rapport à ses niveaux historiques (4,5% en moyenne entre 1995 et 2020) avant la pandémie, a interrompu sa lente décrue entamée en 2014 pour bondir d'un point de pourcentage en 2020 et atteindre 6,3%.

Graphique 10: Taux de chômage ; source: Statec



Concernant les institutions internationales, les avis pour 2021 et 2022 sont très divergents. Sur base du taux de chômage harmonisé, la Commission européenne craint une forte hausse du taux de chômage en 2021 (qui ne semble toutefois pas se réaliser pour le moment) qui perdurerait au cours de l'année 2022.

Du côté de l'OCDE, la situation devrait rester relativement stable au cours des années 2020 à 2022 avec un taux de chômage harmonisé évoluant dans une fourchette de 6,2 à 6,4%.

Pour ce qui est du FMI, dont les prévisions datent d'octobre 2021, la situation en termes de chômage devrait considérablement s'améliorer pendant l'année en cours pour se stabiliser en 2022 à un taux de chômage de 5,5%, en ligne avec le taux connu en 2019.

Taux de chômage	2020	2021	2022
Statec / PB2022 (déf. ADEM)	6,4%	6,5%	6,3%
Commission européenne (harm.)	6,8%	7,4%	7,3%
OCDE (harm.)	6,3%	6,4%	6,2%
FMI (harm.)	6,3%	5,6%	5,5%

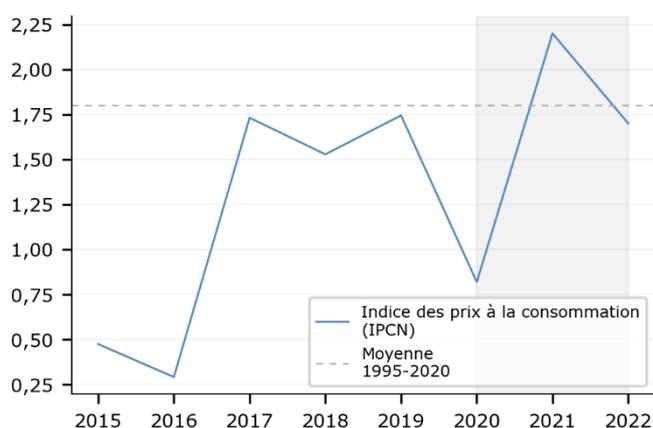
Toutefois, les chiffres publiés par l'ADEM à la fin de l'été semblent pointer vers une inadéquation croissante entre offre et demande de travail : alors même que le chômage est à un niveau relativement élevé, les offres d'emploi déclarées par les entreprises atteignent des niveaux record.

Nous renvoyons aussi à l'analyse plus détaillée ainsi qu'aux mesures de lutte contre le chômage au chapitre 2.

2.1.4. L'inflation

Après avoir marqué le pas en 2020 (+0,8% contre près de +1,8% en moyenne entre 1995 et 2020), l'inflation resurgit en 2021 avec un pic à un peu plus de 2,2% sous l'effet combiné des tensions en matière d'approvisionnement de certains produits (gaz, produits importés d'Asie, automobile) et de hausses de prix de certains services (par exemple les coiffeurs) qui sont censées compenser les coûts induits par la mise en œuvre des mesures sanitaires et/ou les manques à gagner induits par les différentes périodes de fermeture administrative.

Graphique 11 : Taux d'inflation (IPCN) ; source: Statec



Du côté de l'OCDE, les projections tablent sur une persistance durable de la faiblesse de l'inflation : ainsi, le taux d'inflation harmonisé devrait croître de 1,2% par an pour 2020, 2021 et 2022. La Commission européenne estime quant à elle que l'IPCH a stagné en 2020, que l'année 2021 devrait finalement être marquée par un pic d'inflation à 2,5% qui se résorberait en 2022 pour n'atteindre plus que 1,7%. Les prévisions de la Commission concernant l'inflation dans sa définition nationale (IPCN) divergent de celles du Statec par leur ampleur que par leur profil. En effet, les économistes de Bruxelles tablent sur une progression des prix de 1,7% en 2021 et de 1,9% en 2022, soit de 0,5 point de pourcentage (pp.) inférieure aux projections nationales en 2021 et de 0,2 pp. supérieure en 2022.

Les projections les plus récentes, celles du FMI en octobre 2021, tablent sur une inflation modérément élevée en 2021 sous l'effet des tensions dans les chaînes d'approvisionnement mondiales et de l'explosion des prix énergétiques, et en premier lieu de ceux du gaz naturel. En 2022 cependant, les prévisions du FMI restent en ligne avec celles des autres institutions, à savoir une inflation qui se situe dans une fourchette de 1,5% à 2%, en ligne avec les objectifs de la Banque centrale européenne.

Inflation	2020	2021	2022
Statec / PB 2022 (IPCN)	+0,8%	+2,2%	+1,7%
Commission européenne (IPCN)	+0,8%	+1,7%	+1,9%
Commission européenne (IPCH)	+0%	+2,5%	+1,7%
OCDE (IPCH)	+1,2%	+1,2%	+1,2%
FMI (IPCH)	+0%	+2,7%	+1,4%

Dans cette analyse, il faut toutefois tenir compte d'un effet de base résultant de la faible inflation en 2020.

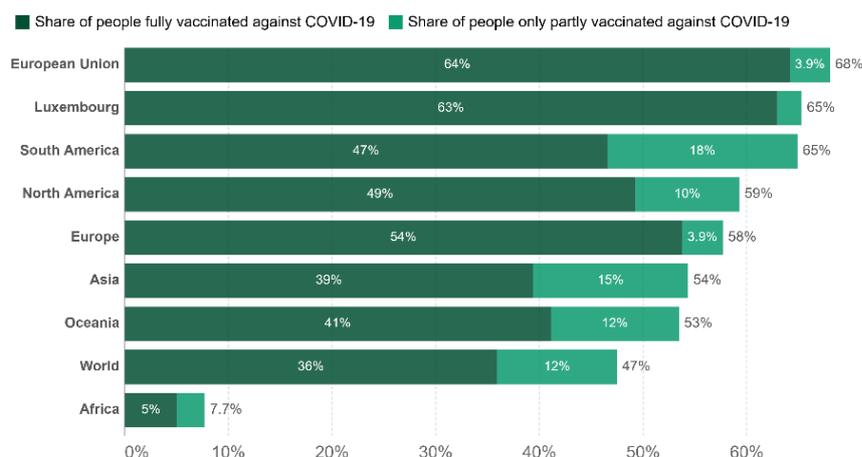
2.2. Les risques et incertitudes entourant les projections économiques

Suite au lancement des plans de vaccination de la population contre la covid-19 à la fin de l'année 2020 (principalement dans les pays développés), l'activité économique a connu une reprise plus rapide qu'attendue par la plupart des observateurs.

De cette reprise plus rapide et vigoureuse que prévu découlent un certain nombre de tensions qui constituent autant de risques susceptibles de brider la relance.

Concernant la vaccination, celle-ci semble atteindre un plafond dans les pays plus avancés. Ainsi, dans l'Union européenne (UE) environ deux tiers de la population sont totalement vaccinés contre la maladie, alors même que selon les estimations des scientifiques il est nécessaire d'atteindre des taux de vaccination de 80% à 90% de la population afin de pouvoir lever la quasi-totalité des restrictions sanitaires sans mettre en péril le système hospitalier.

Graphique 12 : Proportion de personnes vaccinées contre la covid-19 au 15 octobre 2021 ; source : https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL



Toutefois, dans l'Union européenne et dans d'autres régions du monde, la vaccination a déjà permis la levée des restrictions les plus contraignantes et de normaliser dans une certaine mesure la vie quotidienne et l'activité économique. Ces développements restent cependant largement tributaires du taux de vaccination et de la potentielle apparition de nouveaux variants contre lesquels les vaccins actuels seraient moins efficaces. Au Luxembourg, ce sont près de deux tiers de la population totale qui sont vaccinés (dont la quasi-totalité a obtenu ses deux doses). Si l'on raisonne en termes de population éligible à la vaccination (personnes de 12 ans ou plus), ce sont, au 31 octobre 2021, un peu plus des trois quarts de personnes vaccinables qui ont obtenu un schéma de vaccination complet.

Dans ce contexte, la CSL insiste sur le fait que la vaccination contre la covid-19 ainsi que la médication à venir restent toujours entièrement gratuites pour la population, et cela quel que soit le nombre de doses vaccinales ou de pilules nécessaires pour garantir une protection optimale et durable contre cette maladie.

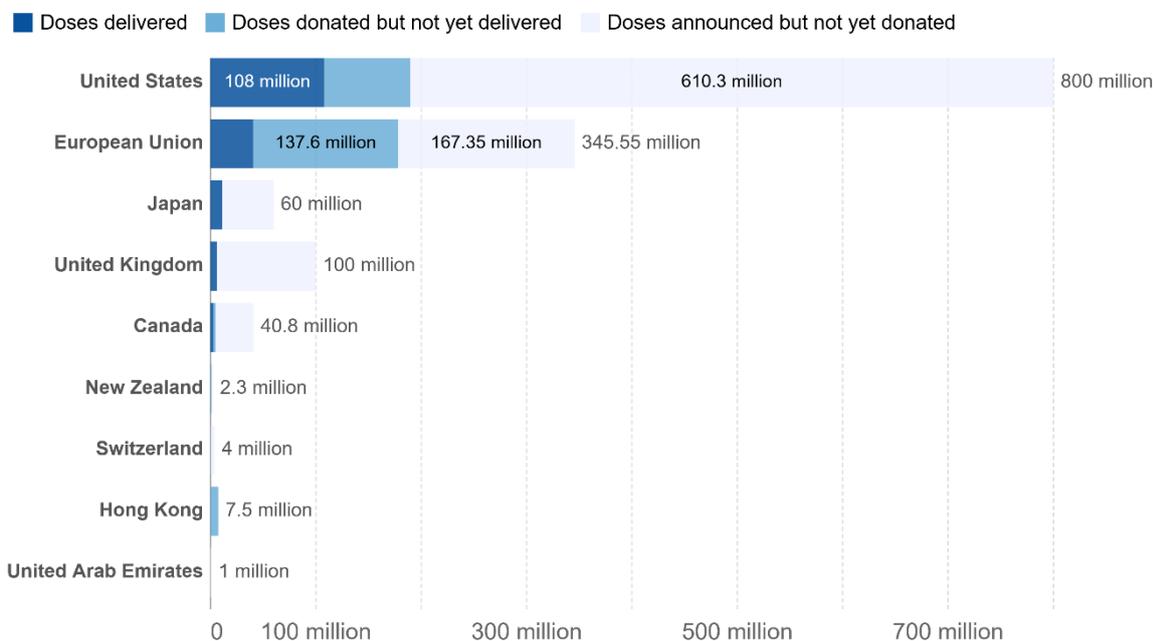
La situation dans certaines zones géographiques, notamment en Afrique et en Asie (hors Chine), risque de provoquer une nouvelle flambée épidémique. C'est pour contrer une telle menace que plusieurs institutions internationales ont lancé l'initiative COVAX pour un accès équitable à la vaccination dans les pays les moins développés et en développement. L'initiative rencontre cependant un succès qu'on peut au mieux qualifier de très modeste. En effet, les pays développés semblent plus enclins à procéder dès fin 2021 à une campagne de rappels vaccinaux (3^e dose) alors même que plus de la moitié de la population mondiale ne bénéficie d'aucune protection vaccinale. À cela se rajoutent les difficultés et retards récurrents dans la production des vaccins ainsi que les difficultés logistiques de mise en œuvre de campagnes de vaccination dans des lieux difficiles d'accès et dépourvus d'infrastructures.

Graphique 13 : Nombre de doses promises et livrées par les pays donateurs dans le cadre de l'initiative COVAX (au 22/10/2021) ; source : <https://ourworldindata.org/grapher/covax-donations>

COVID-19 vaccine doses donated to COVAX



Shown is the number of vaccine doses donated to the COVAX initiative by each country. Donations are broken down by whether they have been announced, donated, or delivered.



Source: COVAX, ACT-Accelerator Hub. Data as of October 22, 2021.

OurWorldInData.org/coronavirus • CC BY

Note: COVAX is a worldwide initiative aimed at equitable access to COVID-19 vaccines. It is directed by Gavi, CEPI, and the WHO.

Note : le Luxembourg a fait don d'environ 500 000 vaccins dans le cadre de l'initiative COVAX.

Malgré cela, il semble improbable que l'on assiste dans les pays développés, et *a fortiori* au Luxembourg, à un retour à des mesures sanitaires et à des restrictions d'activité telles qu'elles ont été implémentées au printemps 2020.

Mais un retour en force de la pandémie dans les pays producteurs d'Asie pourrait brider la relance économique des pays développés de façon indirecte. Ainsi, au cours de l'année 2021, les autorités chinoises n'ont pas hésité à fermer à plusieurs reprises l'un ou l'autre de leurs principaux ports maritimes pour empêcher une nouvelle propagation de l'épidémie suite à la découverte de quelques cas de covid-19 auprès des agents portuaires, retardant ainsi de plusieurs semaines les livraisons de marchandises pour l'Europe et les États-Unis.

En Europe, certains pays affichent au début du mois de novembre 2021 des premiers signes de résurgence d'une nouvelle vague de contaminations et reportent la levée de mesures sanitaires ou viennent à nouveau les durcir après les assouplissements estivaux afin d'éviter une trop forte propagation de la maladie et une fréquentation potentiellement trop importante des hôpitaux.

Dans ce même contexte de chaînes de valeur globales, force est de constater que certains choix effectués au plus fort de la pandémie viennent se répercuter négativement sur la capacité de certaines entreprises à réagir rapidement à la demande. En effet, en 2020, bon nombre de producteurs automobiles, n'entrevoiant pas la lumière au bout du tunnel, ont annulé leurs commandes de puces électroniques qui sont désormais nécessaires pour assurer une bonne partie des fonctionnalités d'une voiture moderne. En parallèle, les confinements ont entraîné une explosion de la demande d'ordinateurs, tablettes et autres gadgets électroniques, les producteurs de ces biens augmentant donc leurs commandes auprès des producteurs de puces et comblant ainsi les trous dans les carnets de commande.

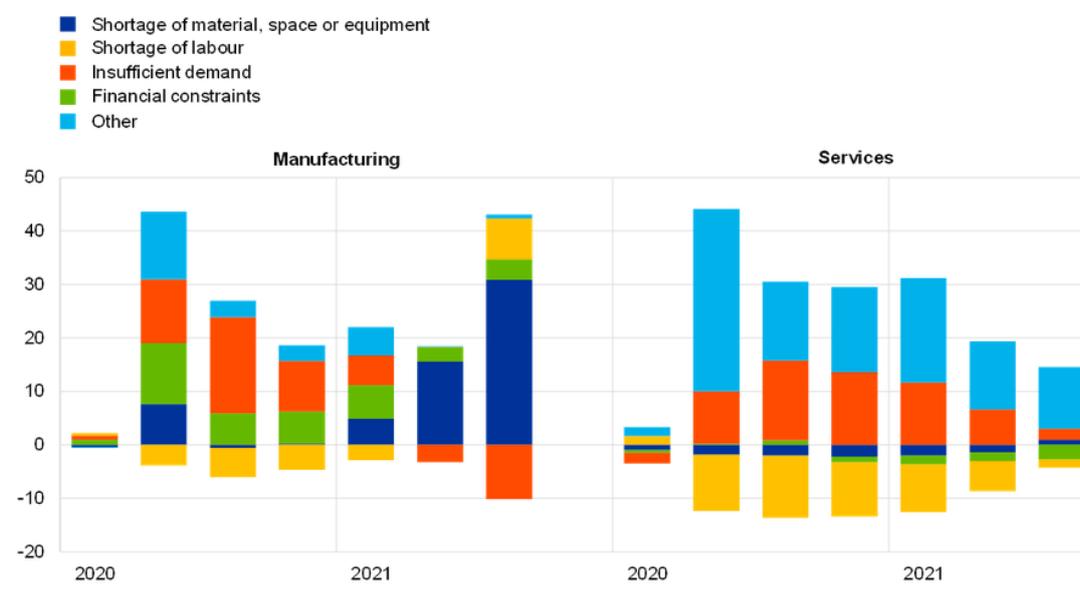
Avec la reprise de la demande, et la diminution de leurs stocks de puces électroniques, les producteurs automobiles se trouvent désormais dans une situation où ils ne sont plus en mesure de produire à un rythme normal et ne produisent au mieux que les modèles à marge élevée afin de

renflouer leur trésorerie en attendant une normalisation de la situation. Selon l'institut allemand Ifo, 83% des entreprises de l'industrie automobile allemande (constructeurs et sous-traitants) sont affectés par cette pénurie dont la fin n'est prédite que pour fin 2022².

Au-delà de l'industrie automobile, c'est de façon plus générale l'ensemble des activités économiques européennes qui fait face aux défis liés à la reprise post-pandémique. Si les capacités de production et la main d'œuvre ont largement pu être préservés malgré les arrêts d'activité prolongés, le décalage entre l'Europe, les États-Unis et la Chine dans la chronologie de la reprise des activités économiques jouent en défaveur des européens. En effet, le relatif retour à la normale ayant été plus précoce en Amérique du Nord et surtout en Chine, les producteurs de ces pays se sont assurés la priorité d'approvisionnement en matières premières et biens intermédiaires au détriment des entreprises européennes. Ainsi, depuis le début de l'année 2021, le manque de matériel, d'espace ou d'équipement est devenu un facteur majeur limitant la production pour l'industrie de la zone euro.

Graphique 14 : Facteurs limitant la production dans la zone euro ; source : Banque centrale européenne - Economic bulletin n°6/20213

(percentages of respondents, difference relative to long-term average)



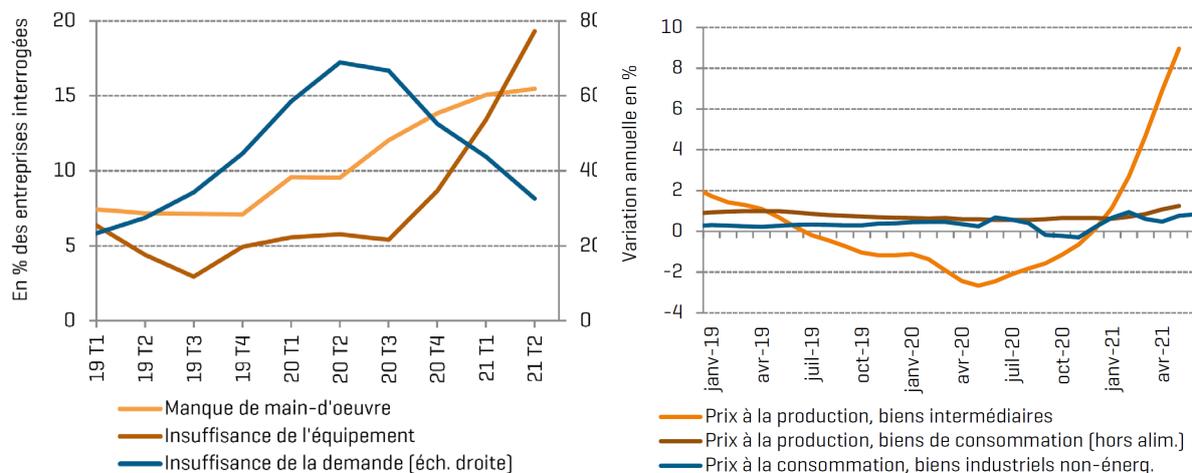
Source: European Commission.

Notes: The long-term average is computed for the period between 2003 and 2019. Quarterly survey carried out in the first month of the quarter. The latest observations are for July 2021.

² <https://www.euronews.com/next/2021/08/03/global-semiconductor-shortage-more-challenging-times-ahead-for-europe-s-major-carmakers>

³ <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202106.fr.html>

Graphique 15 : Facteurs pesant sur l'activité industrielle au Luxembourg (à gauche) et évolution du prix des biens en zone euro (à droite) ; sources : Statec, Conjoncture Flash d'octobre 2021 et août 2021



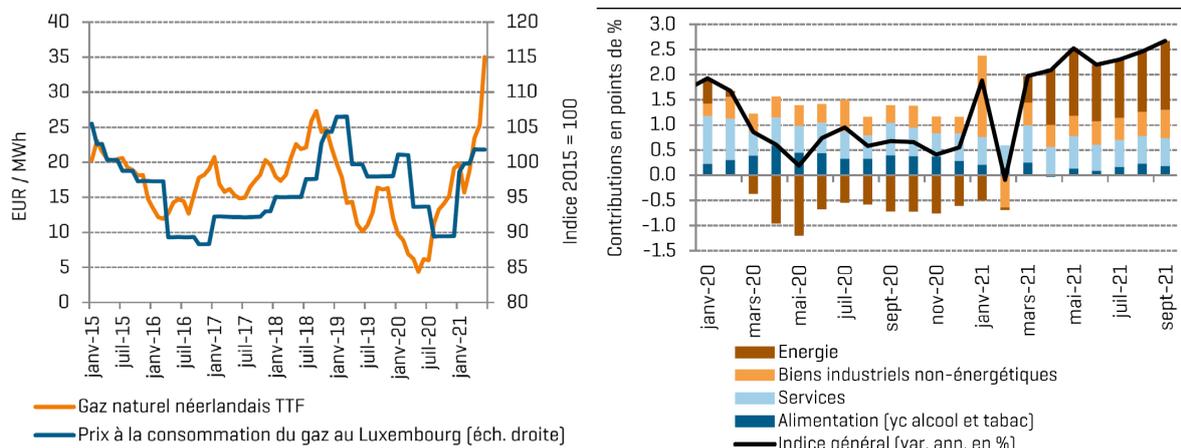
Source: STATEC (enquêtes de conjoncture - données lissées sur 3 trimestres)

Sources: Eurostat, Banque centrale européenne (moyennes mobiles sur 3 mois)

Si pour l'heure les prix à la consommation évoluent de façon relativement modérée dans un contexte de reprise économique vigoureuse, les hausses de prix des matières premières et des biens intermédiaires, si elles perdurent dans le temps, finiront tôt ou tard par se répercuter sur les prix à la consommation au détriment du pouvoir d'achat des ménages déjà affecté par d'autres facteurs (logement, prix du gaz et énergétiques).

En parallèle, les prix énergétiques sont eux aussi fortement orientés à la hausse, en particulier ceux du gaz naturel. Si les facteurs énoncés ci-avant jouent également un rôle dans ce contexte, si rajoutent la faiblesse des stocks de gaz (période de froid inhabituellement prolongée en Europe) et des enjeux géopolitiques (moyen de pression russe pour la mise en service de Nord Stream 2)⁴.

Graphique 16 : Prix du gaz naturel (à gauche) et contributions à l'inflation (à droite) ; source : Statec, Conjoncture Flash de juillet 2021 et octobre 2021



Sources: Macroeuro, STATEC

Source: STATEC

Dans son Conjoncture Flash d'octobre 2021, le Statec fait état d'une inflation en hausse de 2,7% en septembre 2021, dont un peu plus de la moitié (1,4 point de pourcentage) est directement attribuable à la hausse des prix de l'énergie, et plus particulièrement à celle des prix pétroliers : entre septembre 2020 et 2021 on a ainsi assisté à une hausse de +30% du prix des carburants fossiles, de +74% du mazout et de 18% du gaz.

⁴ https://www.spiegel.de/wirtschaft/erdgaspreise-schnellen-hoch-geht-europa-der-brennstoff-aus-a-a7404f22-b4ef-4fb9-9fea-8199d5143fda?d=1632329377&sara_ecid=soci_upd_wbMbjhOSvViISjc8RPU89NcCvtIFcJ

Toujours selon le Statec, la taxe CO₂ contribue avec 0,3 point de pourcentage à la hausse des prix. Un cinquième de la hausse des prix de l'énergie (0,3pp / 1,4pp) serait ainsi imputable à cette seule taxe.

L'institut statistique table sur une contagion de la hausse des prix énergétiques à ceux de la production et craint que la remontée de l'inflation ne soit pas qu'un phénomène transitoire comme le pensaient de nombreux experts et institutions internationales il y a encore quelques mois, mais que la hausse des prix prenne un caractère durable. Ainsi, un représentant d'une entreprise de distribution de gaz luxembourgeoise⁵ s'attend à une hausse de l'ordre de 20 à 25% des prix à la consommation du gaz en janvier 2022 qui vient se rajouter à la hausse de 55% déjà enregistrée de janvier à septembre 2021.

Selon la Commission européenne⁶, les prix de gros du gaz luxembourgeois seraient (avec la Belgique et les Pays-Bas) ceux qui ont connu la plus forte hausse par rapport à 2019. Le même constat serait valable pour les prix de gros de l'électricité.

Tableau 1 : Évolution des prix de gros et de détail du gaz naturel et de l'électricité ; 2019 à 2021 ; source : Commission européenne, COM(2021) 660 final

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV
Wholesale gas¹	592%	159%	565%	554%	559%	264%	100%	11%	370%	562%	<i>N/A</i>	406%	<i>N/A</i>	271%
Retail gas²	38%	23%	7%	51%	5%	-12%	0%	28%	4%	25%	5%	14%	<i>N/A</i>	25%
Wholesale electricity³	306%	122%	227%	245%	259%	151%	343%	121%	271%	281%	153%	210%	<i>N/A</i>	153%
Retail electricity²	21%	8%	15%	16%	5%	23%	14%	19%	-8%	5%	3%	-2%	-2%	4%
	LT	LU ⁴	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	EU ⁵
Wholesale gas¹	283%	572%	410%	<i>N/A</i>	572%	462%	504%	0%	-41%	52%	37%	289%	7%	429%
Retail gas²	8%	17%	-6%	<i>N/A</i>	29%	19%	-2%	-4%	103%	-1%	-8%	<i>N/A</i>	6%	14%
Wholesale electricity³	154%	259%	143%	171%	273%	258%	83%	271%	121%	151%	206%	83%	135%	230%
Retail electricity²	17%	7%	-5%	0%	-20%	14%	3%	-4%	48%	5%	9%	5%	17%	7%

¹ **Source:** Hubs data and EUROSTAT (latest available data). The latest available data is September 2021 for countries with a functioning hub (BE, BG, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, HU, NL, AT, PL, FI)

For the other Member States the data is from June 2021 (EUROSTAT) with the exception of SE (May 2021).

² **Source:** VAASAETT (September 2021).

³ **Source:** ENTSO-E and multiple sources (September 2021).

⁴ Luxembourg wholesale data is based on Germany data for electricity and the Netherlands data for gas.

⁵ Different proxies were used for estimating EU benchmarks based on the data availability

Cependant, ces évolutions ne se répercutent pour l'heure que partiellement sur les prix de vente au détail avec, pour le Grand-Duché, une hausse de 17% du prix du gaz par rapport à 2019 et de 7% du prix de l'électricité sur la même période.

Ces développements se feront dès lors ressentir sur le budget des ménages, et tout particulièrement des plus modestes, au cours des mois à venir, d'autant plus que les consommations énergétiques tendent à être des dépenses relativement incompressibles. Selon Caritas⁷, près de 20 000 personnes ne parviennent pas à chauffer leur logement de façon adéquate en hiver. Outre les difficultés qu'ont déjà nombre de ménages à joindre les deux bouts, ce phénomène viendra réduire les dépenses dans d'autres postes de leur budget, potentiellement brider la demande intérieure et, *in fine*, la reprise de l'activité économique.

⁵ <https://www.rtl.lu/news/national/a/1808471.html>

⁶ COM(2021) 660 final du 13 octobre 2021.

⁷ <https://www.rtl.lu/news/national/a/1808894.html>

Dans le même temps, face à l'explosion des prix énergétiques, la Commission européenne a clarifié⁸ les mesures que les États membres peuvent potentiellement mettre en œuvre tout en respectant les contraintes du cadre légal européen. Ainsi, les pays de l'Union peuvent :

- fournir des mesures d'indemnisation et un soutien direct limités dans le temps aux utilisateurs finaux en situation de précarité énergétique, notamment par le biais de bons ou en couvrant une partie de la facture énergétique ;
- mettre en place (s'ils n'existent pas déjà) des garde-fous pour éviter les coupures du réseau énergétique ou procéder à des reports temporaires de paiement ;
- réduire la taxation (accises, TVA, taxe carbone) pour les populations vulnérables de manière limitée dans le temps. Dans ce contexte, la Commission européenne précise que la directive sur la taxation de l'énergie autorise d'accorder des exonérations ou des réductions de la taxation de l'électricité, du gaz naturel, du charbon et des combustibles solides utilisés par les ménages ;
- envisager de financer les régimes de soutien aux énergies renouvelables par le biais de prélèvements autres que ceux prélevés par le biais des factures énergétiques.

Dès lors, un élément crucial de l'action publique pour 2022 doit être la compensation sociale de cette flambée des prix énergétiques pour les ménages modestes et moyens :

- **assurer la continuité de l'approvisionnement en électricité et gaz même en cas d'impayés⁹**
- **geler temporairement les prix de l'énergie à un niveau raisonnable pour les ménages les plus vulnérables**
- **augmenter de façon significative les montants de l'allocation de vie chère afin qu'ils soient en adéquation avec les prix énergétiques actuels (à ce sujet, voir section « 2.1.2 Revalorisation de l'allocation de vie chère » ci-après)**
- **neutraliser la hausse de la taxe CO₂ nationale prévue pour le 1^{er} janvier 2022 en renforçant de façon significative les compensations sociales de la taxe CO₂ nationale à destination des ménages les plus modestes ;**
- **revoir à la baisse (du moins de façon temporaire) la taxation des produits énergétiques en agissant sur les niveaux d'accises et/ou de TVA prélevés.**

Par ailleurs, il convient de rappeler que la taxe CO₂ est soumise à la TVA, et que toute hausse de la première génère non seulement directement mais aussi indirectement (via la TVA) des recettes supplémentaires pour les caisses de l'État. Ces recettes supplémentaires de TVA pourraient, avec les recettes de la taxe CO₂ proprement dite, être utilement allouées au financement des compensations sociales de la hausse des prix des énergies et au financement de projets d'investissement en matière de lutte contre le changement climatique.

Dans une perspective de moyen et long terme, des mesures plus ciblées doivent être envisagées afin de concilier lutte contre le changement climatique et lutte contre la pauvreté énergétique, en préservant les ménages modestes, et avec pour objectif de :

- mieux cibler les subventions dédiées aux travaux de rénovation thermique/énergétique afin de donner la possibilité aux ménages modestes de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique et d'alléger leur consommation d'énergie ;
- conditionner (davantage) l'octroi d'aides existantes selon des critères sociaux pour que les propriétaires les plus vulnérables puissent en bénéficier ;
- conditionner les possibilités d'augmentation des loyers à l'amélioration de l'efficacité énergétique du logement loué et compenser d'éventuelles hausses dans ce cadre par une augmentation de la subvention de loyer.

Aux coûts énergétiques vient se rajouter la progression soutenue affichée par les prix de l'immobilier au cours des dernières années. Là aussi, le pouvoir d'achat des ménages est progressivement réduit, et cela d'autant plus que les dépenses de logement sont mal prises en compte dans la détermination

⁸ COM(2021) 660 final du 13 octobre 2021.

⁹ Selon Caritas, en 2018, 123 ménages étaient déconnectés au Luxembourg.

de l'inflation. Ce sujet est plus amplement développé dans la suite de cet avis (section « 4.6. Le logement »).

3. Les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg

Les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg

En juin 2010, la Commission européenne a adopté la stratégie Europe 2020 qui consiste en une « croissance intelligente, durable et inclusive » et qui s'articule autour de trois axes :

- l'innovation ;
- l'accroissement du taux d'emploi ;
- la durabilité de la croissance.

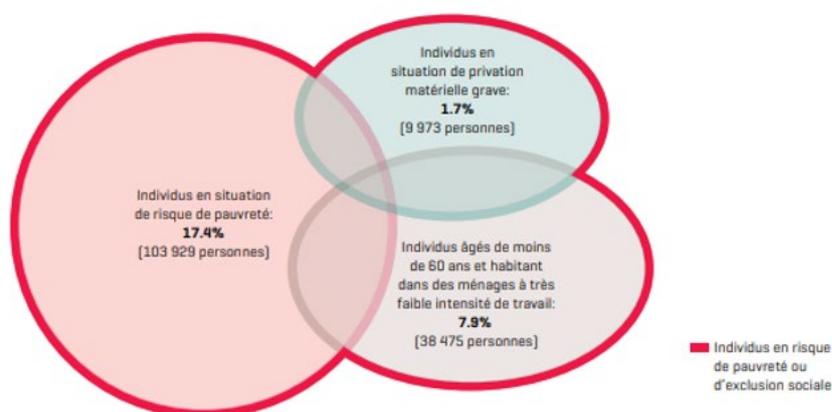
Plusieurs objectifs chiffrés sont avancés, comme un taux d'emploi global de 75% (5% de plus que dans la stratégie de Lisbonne), un budget de la recherche équivalent à 3% du PIB (reprise de l'objectif précédent, réaffirmé malgré le contexte de réduction des déficits et de la crise), une réduction de 25% de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ou encore une diminution de l'échec scolaire de 15 à 10%.

Dans ce cadre, l'Europe s'est engagée à réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale. Chaque pays devant chiffrer ces objectifs, le gouvernement luxembourgeois avait alors prit l'engagement qu'en l'espace de 10 ans, il diminuerait de 6 000 unités le nombre de personnes en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

C'était l'engagement pris en 2010 et aujourd'hui on ne peut que constater l'échec total en la matière.

Concrètement que veut dire être menacé de pauvreté et d'exclusion sociale au Luxembourg en 2020 ? Le graphique suivant permet d'en apercevoir les contours :

Graphique 17 : Composition de l'indicateur « Europe 2020 » de pauvreté ou d'exclusion sociale pour le Luxembourg en 2020



Source: STATEC [en collaboration avec le LISER], EU-SILC 2020

Selon Eurostat, en 2008, 72 000 personnes étaient concernées par cette problématique et donc à l'horizon 2020, selon l'engagement du gouvernement, la part de ces personnes aurait dû être réduite de 8,3%, et arriver à 66 000 personnes. Or au contraire, le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté de 53 091 unités et a atteint le nombre de 125 091 personnes en 2020 courant le risque de la pauvreté et de l'exclusion sociale !

Même si la population au Luxembourg est passée de 511 800 fin 2010 à 634 730 fin 2020 (+24%), cet accroissement démographique ne justifie pas, à lui seul, la croissance des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

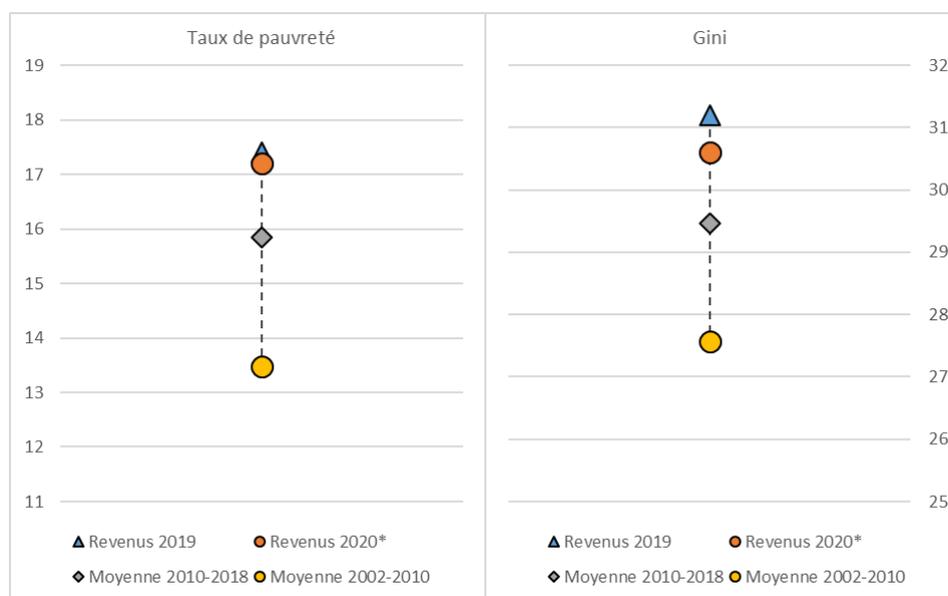
Le constat est simple, il s'agit d'un échec pour les gouvernements luxembourgeois successifs, mais pas seulement, pour d'autres États membres de l'UE également.

Face à cette mauvaise note, la Commission a revu ses objectifs à la baisse quant à la réduction de la pauvreté, et prévoit dans son plan d'action relatif au socle européen des droits sociaux un recul de 15 millions concernant le nombre d'Européens menacés par la pauvreté et l'exclusion sociale (soit une diminution d'environ 15% par rapport aux chiffres de 2020). Le Luxembourg n'a pas encore donné l'objectif attendu pour 2030, mais si le ratio de 15% est appliqué, il faudrait que d'ici 2030 quelque 18000 personnes ne soient plus menacées de pauvreté et d'exclusion sociale.

Cela semble peu réaliste pour le pays, le gouvernement va devoir plancher sur un plan pour contrecarrer cette situation problématique.

Concernant les inégalités de revenus et le risque de pauvreté monétaire, il semble qu'une certaine stabilisation a eu lieu entre 2019 et 2020 ; c'est la conclusion tirée par le Statec dans son rapport annuel Travail et Cohésion sociale. Ce constat est pourtant à relativiser par rapport à l'observation des indicateurs depuis deux décennies.

Graphique 18 : Taux de risque de pauvreté monétaire et coefficient de Gini



Source : Statec, graphique CSL

Note : * 2020 : estimations Statec sur base de données IGSS

Ainsi, depuis 2010, le taux de risque de pauvreté luxembourgeois n'a cessé de croître pour afficher une progression de 26% (+56% par rapport à 2002) tandis que le coefficient de Gini a connu une hausse de 13% sur cette même décennie (+11% par rapport à 2002).

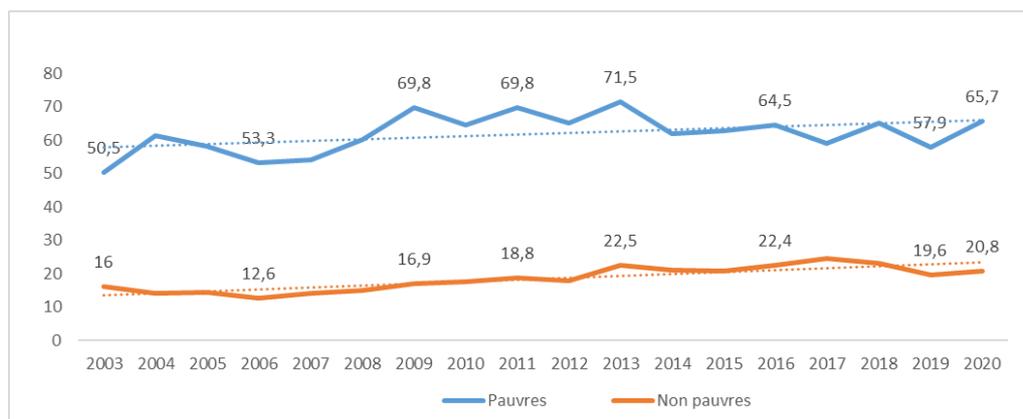
Ces chiffres et indicateurs montrent que les politiques gouvernementales actuelles et passées n'ont pas vraiment permis de freiner cette tendance amorcée dès le début des années 2000.

Si les pronostics d'explosion des inégalités de revenus et de la pauvreté du fait de la crise sanitaire semblent avoir été enrayés, la perception qu'ont les ménages de leur situation n'est pas au beau fixe, loin de là.

En effet, lorsqu'il s'agit d'examiner les indicateurs subjectifs et non monétaires de l'enquête EU-SILC pour l'année 2020, il s'y reflète une détérioration de la situation des ménages par rapport à l'année précédente.

Le premier indicateur présenté est celui de la difficulté des ménages résidents à joindre les deux bouts. Si, pour l'ensemble de la population, ils sont 71,3% à joindre plus ou moins facilement les deux bouts (73,7% en 2019), les conditions de vie ressenties par les ménages vivant sous le seuil de risque de pauvreté ne sont pas similaires.

Graphique 19 Part des ménages joignant les deux bouts avec difficulté (%)

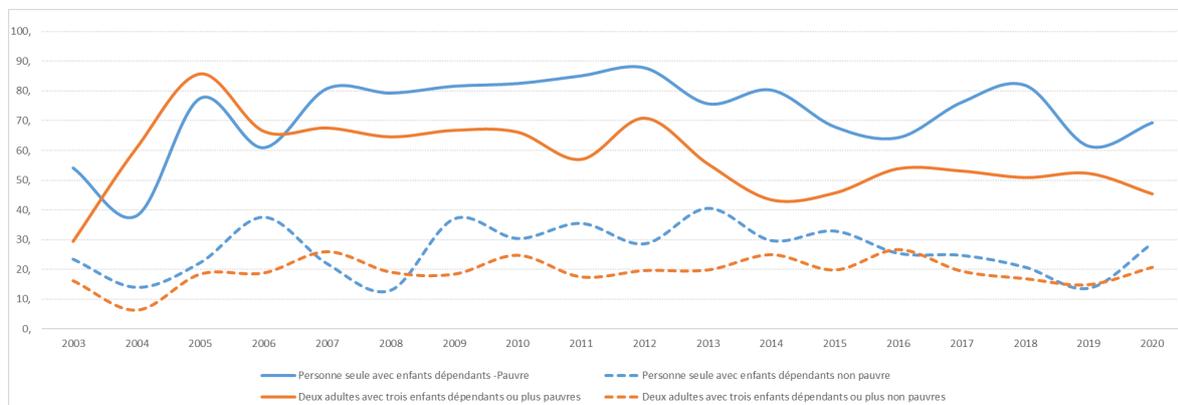


Sources : données SILC 2021

La part des ménages pauvres ayant des difficultés à joindre les deux bouts n'avait plus été aussi élevée depuis ces sept dernières années. Au sortir de la crise financière et les années suivantes, la situation a été tendue pour les ménages pauvres, mais depuis une amélioration semblait se dessiner. C'était sans compter sur la crise sanitaire de 2020 et ses répercussions sur la vie des citoyens. Aussi, près de deux ménages sur trois vivant sous le seuil de risque de pauvreté ont du mal à joindre les deux bouts. Il est à noter qu'un ménage sur cinq considéré comme non pauvre vit la même situation face à la difficulté de boucler son budget.

Le deuxième indicateur présenté est celui de l'incapacité à faire face à des dépenses financières imprévues (soit l'équivalent de 1 763 euros). Ici, en plus de différencier la situation des foyers considérés comme pauvres ou non, deux types de ménages ont été pris en compte également : les familles monoparentales et les familles nombreuses.

Graphique 20 : Incapacité à faire face à des dépenses financières imprévues (%)



Concernant les personnes seules avec enfant(s) dépendant(s), la situation vécue en 2019 présageait d'une amélioration conséquente, que ces personnes soient pauvres ou non (surtout face au rebond de cas enregistré en 2018). Cependant, l'année 2020 marquée par la crise sanitaire a renversé la situation. Aussi, les monoparentaux vivant sous le seuil de risque de pauvreté sont 13% de plus qu'en 2019 à ne pouvoir faire face à une dépense imprévue de près de 1 800 euros. Plus frappant encore : les parents seuls avec enfants non pauvres sont plus du double à faire face à cette incapacité ! Ils étaient 13,6% en 2019, ils sont 28,7% en 2020.

Pour ce qui est des familles nombreuses, là aussi ce sont les non-pauvres qui subissent davantage les conséquences de la crise de 2020.

Depuis les années de sortie de crise financière (2012/2013), on voit que la tendance était plutôt à l'inflexion vers le bas concernant l'incapacité à faire face à des dépenses imprévues, mis à part l'année 2018, mais 2020 semble amorcer un autre dessein.

Aussi, si la pauvreté statistique n'a pas augmenté en 2020, les indicateurs subjectifs non monétaires traduisant les sentiments de précarité et de vulnérabilité des ménages ont connu un rebond en cette année de crise sanitaire.

Ceci laisse à penser que toutes ces familles non considérées comme pauvres doivent vivre dans une situation où leur revenus suffisent à peine à couvrir leurs dépenses. Elles sont de ce fait vulnérables et vivent des situations précaires.

Aussi le gouvernement prévoit dans son budget 2022 les mesures suivantes pour améliorer la situation sociale au Grand-Duché :

- L'augmentation de l'allocation de vie chère au 01/01/2022 : au minima 200 euros par ménage.
- L'indexation du montant de l'allocation familiale avec effet au 1^{er} octobre 2021.
- Gratuité des repas à l'école primaire ou au lycée pour les enfants issus de familles à revenus faibles ou modestes
- Gratuité des maisons relais dès la rentrée scolaire 2022-23, et cela pendant les semaines d'école, de 07:00 à 19:00 heures.

Aussi la CSL propose, quant à elle, les mesures suivantes.

3.1. L'élaboration d'un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Vu l'étendue des situations précaires vécues par de plus en plus de personnes au Luxembourg, **il est primordial que le gouvernement établisse un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.** Un plan contenant des objectifs réalistes, un timing à respecter et des mesures claires et précises à mettre en œuvre. Un plan élaboré avec la société civile (notamment les organisations syndicales) et avec un investissement budgétaire à la hauteur des objectifs à atteindre. En amont du plan, il serait propice de réaliser une étude d'impact de chaque mesure envisagée, tout comme il serait utile de prévoir une évaluation *ex post*.

La CSL estime que ce plan devrait comprendre notamment les mesures suivantes :

- 1. revalorisation des prestations familiales
- 2. revalorisation de l'allocation de vie chère telle que réalisée en 2020
- 3. augmentation de la pension minimale et du complément accueil gérontologique
- 4. soutien renforcé aux familles monoparentales
- 5. une hausse structurelle du REVIS et du SSM
- 6. une hausse structurelle de la pension minimale

3.1.1. Revalorisation de toutes les allocations relatives aux prestations familiales

Si la CSL salue l'indexation annoncée de l'allocation familiale avec effet au 1^{er} octobre 2021, elle critique fortement que seule l'allocation de base et les majorations d'âge soient soumises au système d'indexation automatique.

Pourtant, dans l'accord de coalition 2018-2023, il est prévu d'indexer les prestations familiales et pas seulement les allocations familiales. Le gouvernement ne respecte donc pas son engagement de l'époque. Quant à savoir ce qui est entendu sous les termes de « prestations familiales », on peut aisément se référer aux publications du Ministère de la Sécurité sociale, notamment dans le code de la sécurité sociale, livre IV « Prestations familiales et indemnité de congé parental » sont inscrits : l'allocation familiale (chap. I), l'allocation spéciale supplémentaire (chap. II), l'allocation de rentrée scolaire (chap. III) et l'allocation de naissance (chap. IV). Aussi, dans la publication des paramètres sociaux, l'Inspection générale de la sécurité sociale regroupe allocation familiale, allocation de rentrée scolaire et allocation de naissance sous le registre des prestations familiales.

Aux yeux de la CSL, le gouvernement ne peut faire fi des autres aides en espèces ! Ainsi, l'allocation spéciale supplémentaire, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation de naissance doivent également suivre l'indice du coût de la vie.

Outre cette indexation, la CSL salue également que, dans les amendements gouvernementaux au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022, il soit précisé que tous les montants relatifs aux allocations familiales correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et adaptés aux variations du coût de la vie conformément aux dispositions applicables aux traitements des fonctionnaires de l'État.

Par contre, la CSL regrette que le gouvernement n'a pas répondu à sa demande de revalorisation minimale et immédiate de 7,7% (à laquelle doit évidemment encore être ajoutée la tranche indiciaire récente) de toutes les prestations familiales. Cette augmentation revient à l'équivalent de la hausse du coût de la vie depuis 2014, année durant laquelle gouvernement et syndicats avaient trouvé un accord sur le mécanisme d'adaptation entre les prestations familiales et le coût de la vie.

Une revalorisation de 7,7% des prestations familiales est donc le minimum acceptable, car, en fin de compte, la perte de revenus pour les familles est bien plus grande depuis 2006 et la proposition ne tient pas compte de l'évolution réelle des salaires comme retenu dans l'accord de 2014.

Le coût estimé pour 2021 d'une telle revalorisation s'élève à environ 74,5 millions d'euros selon les calculs de la CSL.

Tableau 2 : *Éléments budgétaires relatifs aux allocations familiales et à leur revalorisation*

12.5 — Caisse pour l'avenir des enfants					
Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2020 Compte provisoire	2021 Budget voté	2022 Projet de Budget
Section 12.5 — Caisse pour l'avenir des enfants					
42.000 (42.00)	13.90	Dotation de l'Etat à la Caisse pour l'avenir des enfants. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	1.213.733.152	1.236.776.000	1.269.106.008

Source : *Projet Budget de l'État 2022, calculs CSL*

Pour l'année 2022, la dotation allouée à la Caisse pour l'avenir des enfants est augmentée de 32 330 008 euros, soit une croissance de 2,61% par rapport à 2021. Cette enveloppe est censée donc couvrir l'indexation des allocations familiales pour 2022.

Selon les estimations de la CSL et en se basant sur les données de 2020 publiées par le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région dans son dernier rapport annuel, le coût de l'indexation des prestations familiales (en dehors de l'indemnité de congé parental) en 2022 s'élèvera à 24,74 millions d'euros ou à 23,62 millions d'euros si le gouvernement se limite aux allocations familiales de base (inclus majoration d'âge).

Étant donné que le projet de budget ne détaille pas davantage les postes budgétaires (allocation de rentrée scolaire, allocation de naissance...) il n'est pas possible de voir précisément la façon dont la répartition de la dotation est faite. **De ce fait, la CSL demande plus de transparence de façon à pouvoir distinguer sur quel poste de dépense le gouvernement met l'accent. Bien qu'il s'agisse d'un crédit non limitatif, il est essentiel de discerner les choix politiques exercés.**

Encadré sur les aides en nature planifiées dans le budget 2022 :

Gratuité des repas à l'école primaire ou au lycée pour les enfants issus de familles à revenus faibles ou modestes

L'amendement gouvernemental numéro 3 précise que la mesure s'applique aux enfants scolarisés lorsque la situation de revenu de leur représentant légal est inférieure à quatre fois le salaire social minimum.

Le quatrième amendement évalue le montant de cette mesure pour le budget à prévoir en 2022, à savoir une dépense supplémentaire totale d'environ 11 millions d'euros.

Gratuité des maisons relais dès la rentrée scolaire 2022-23, et cela pendant les semaines d'école, de 07:00 à 19:00 heures.

Si la CSL salue ces initiatives, elle tient à rappeler que les frontaliers ne peuvent bénéficier de ces avantages. Le message véhiculé est assez ambigu à l'encontre de ces travailleurs et dessert la cohésion sociale au sein de la Grande Région.

En outre, tout comme pour les chèques-service accueil, s'ils ont le mérite d'exister et d'aider bon nombre de ménages, il n'en reste pas moins qu'il manque une étude qui révèle quels sont les utilisateurs et s'ils aident les plus vulnérables également.

La CSL insiste sur les deux moyens d'aide aux familles : les prestations en espèces et les prestations en nature. Il n'est pas possible d'en supprimer certaines au profit des autres ; ce qui semble être, hélas, la voie choisie par nos dirigeants depuis quelques années déjà. Le bien-être des résidents et des frontaliers devrait être le leitmotiv du gouvernement et non les économies au détriment des travailleurs provenant des pays voisins.

L'année 2020, avec la crise sanitaire, a démontré à quel point la cohésion sociale et la solidarité sont primordiales pour le bien-être du pays.

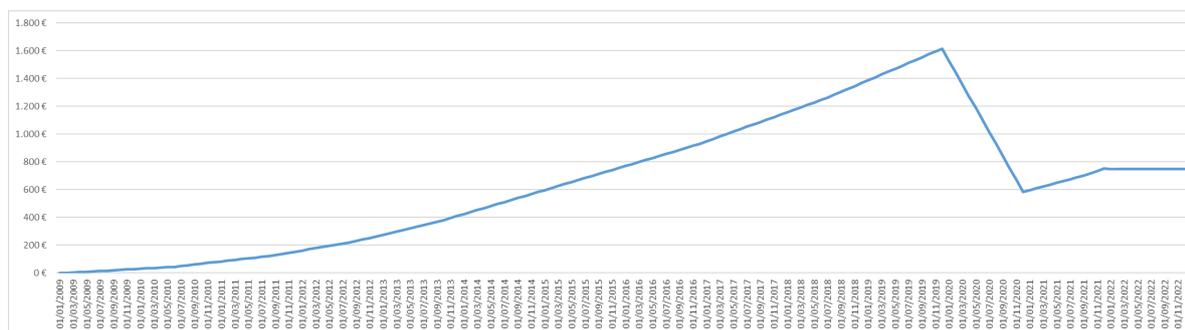
3.1.2. Revalorisation de l'allocation vie chère (AVC)

Il s'agit d'une aide financière dont le but est de satisfaire les besoins des ménages à revenus modestes face à une situation économique difficile, et notamment à une augmentation du coût des biens destinés à la consommation. Cette allocation, bien que non imposable et non soumise à cotisation sociale est considérée comme un revenu dans les calculs du taux de pauvreté. Si elle apporte un plus à ceux qui en bénéficient, elle ne joue pas grand-rôle dans la diminution du taux de risque de pauvreté surtout parce que la prestation n'a pas été revalorisée jusqu'en 2020, année où dans le contexte de la crise sanitaire elle a été doublée. En 2021, le gouvernement a rehaussé le montant de 10% par rapport à 2019 et, en 2022, il est prévu que les ménages perçoivent au minimum 200 euros supplémentaires.

Quel impact ont eu ces variations sur le budget des bénéficiaires ? Est-ce que la non-indexation est couverte par ses augmentations ?

Le graphique suivant s'applique au cas d'une personne seule qui perçoit l'indemnité maximale, depuis le 1^{er} janvier 2009. On y trouve les pertes cumulées si l'AVC avait été indexée dès sa création en considérant ce que cette personne a réellement perçu jusque fin 2021 avec projection pour 2022.

Graphique 21 : Perte cumulée en euros de l'AVC résultant de la désindexation du coût de la vie



Source : CSL

On observe que la perte pour cette personne seule n'a cessé de croître jusqu'en 2020, année charnière puisque grâce au doublement de l'aide, le bénéficiaire a vu sa perte imputée réduite passant de près de 1 600 euros à près de 600 euros. L'année 2021, le gouvernement n'ayant pas maintenu l'avantage du doublement mais une augmentation de 10% du montant, a vu la perte cumulée de la personne remonter. Cependant, avec 200 euros supplémentaires accordés à ce ménage, la perte va se stabiliser et rejoindre le niveau de l'indexation en 2022. Il y aura donc en 2022 un rattrapage par rapport au nombre indice, ce qui n'empêchera pas que cette personne ait toujours un manque à gagner d'environ 750 euros du fait que pendant de longues années l'AVC n'avait pas été revalorisée.

À cet égard, la Chambre des salariés propose que le montant de l'allocation puisse évoluer selon l'indice du coût de la vie au plus vite afin que les bénéficiaires voient réellement leur sort s'améliorer. Le doublement de l'AVC en 2020, l'augmentation de 10% en 2021 et la revalorisation annoncée pour 2022 n'ont pas compensé la perte de pouvoir d'achat subie depuis 2009. De plus, l'allocation de vie chère est considérée comme compensation pour l'introduction de l'écotaxe carbone et ne peut donc pas être considérée comme revalorisation améliorant la situation des plus démunis.

Tableau 3 : Comparaison des montants d'allocation de vie chère

Ménages	Montants annuels AVC 2019	Montants annuels AVC 2020 Covid19	Montants annuels AVC 2021	Montants annuels AVC 2022 Estimation	Montants annuels AVC 2022 Estimation n.i depuis 2009
1 personne	1.320,00 €	2.640,00 €	1.452,00 €	1.652,00 €	1.649,00 €
2 personnes	1.650,00 €	3.300,00 €	1.815,00 €	2.065,00 €	2.061,25 €
3 personnes	1.980,00 €	3.960,00 €	2.178,00 €	2.478,00 €	2.473,50 €
4 personnes	2.310,00 €	4.620,00 €	2.541,00 €	2.891,00 €	2.885,75 €
5 personnes	2.640,00 €	5.280,00 €	2.904,00 €	3.304,00 €	3.298,00 €

Source : IGSS ; calculs : CSL

12.4 — Fonds national de solidarité						
Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2020 Compte provisoire	2021 Budget voté	2022 Projet de Budget	
34.014 (34.32)	06.20	Dotation du fonds national de solidarité dans l'intérêt du versement de l'allocation de vie chère en faveur des ménages à revenu modeste. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	80.820.800	39.593.900	48.153.500	

Source : Projet Budget de l'État 2022

Le crédit voté pour cette mesure en 2019 était de 35,10 millions d'euros ; à l'époque le gouvernement ne pouvait pas imaginer la crise sanitaire et anticiper le doublement du montant. Il est clair que la dotation prévue alors n'était pas suffisante, et, de fait, le décompte provisoire pour 2020 fait état de 80,82 millions d'euros.

Amendement 7

L'article budgétaire 12.4.34.014 – Dotation du fonds national de solidarité dans l'intérêt du versement de l'allocation de vie chère en faveur des ménages à revenu modeste (*crédit non limitatif et sans distinction d'exercice*) est modifié comme suit :

Article	Libellé	Situation Actuelle	Amendements	Projet de Budget amendé
	Section 12.4 – Fonds national de solidarité			
12.4.34.014	Dotation du fonds national de solidarité dans l'intérêt du versement de l'allocation de vie chère en faveur des ménages à revenu modeste. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	48.153.500	+5.730.400	53.883.900
	Total de la section 12.4	366.849.016	+5.730.400	372.579.416
	Total du département 12	1.856.745.966	+5.730.400	1.862.476.366

Source : Amendements gouvernementaux au projet Budget de l'État 2022

Pour 2021 le budget alloué était de 39,59 millions d'euros et passe à 48,15 millions pour 2022, auxquels il faut ajouter 5,73 millions d'euros, somme prévue dans le texte des amendements gouvernementaux, soit un total de 53,88 millions. Ce qui signifie une croissance de 14,29 millions, soit 36% d'augmentation par rapport à 2021.

Ce montant AVC de 53,88 millions sur un total de 372,58 millions d'euros représente donc 14,46% du budget destiné au FNS.

La dotation supplémentaire allouée à la Caisse pour l'avenir des enfants de 32 330 008 euros et le budget additionnel de 14 290 000 euros pour l'AVC font que le gouvernement dégage au total 46,6 millions d'euros en plus par rapport à 2021.

Ce sont les seules **mesures distributives directes** en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Et ceci par rapport au budget total de l'État prévu pour 2022 de 23,5 milliards d'euros. Les 46,6 millions représentent 0,2% de ce budget total¹⁰.

3.1.3. Adaptation des plafonds d'accès au complément accueil gérontologique

La confrontation entre les prix moyens demandés pour vivre en institution et les montants des pensions vieillesse des résidents montrent une différence notable pour les personnes moins bien loties en termes de revenus. La situation est exacerbée pour les femmes et peut s'avérer problématique du moment où la femme pensionnée n'est plus capable de vivre seule et se voit dans l'obligation de vivre soit dans sa famille, soit en institution.

Aussi, la Chambre de salariés revendique une augmentation structurelle de la pension minimale, car la CSL estime que les pensions vieillesse « normales » devraient pouvoir être suffisantes pour que les citoyens âgés puissent résider décemment dans les structures d'hébergement adéquates. La Chambre des salariés attire l'attention sur le fait que la réforme des pensions votée en 2012 va engendrer des pensions plus faibles à l'avenir ; il faudra d'autant plus assurer l'accès aux structures d'hébergement aux futurs retraités.

¹⁰ Si on intègre le montant alloué par l'État pour les cantines gratuites (aide en nature), ce rapport passe à 0,25% du budget total.

Afin de faire face à un manque de moyens pour aller en institution pour personnes âgées, l'État a prévu une aide adaptée ; le complément accueil gérontologique (GERO).

Pour en bénéficier, il faudra remplir les conditions suivantes :

- être admis en institution en durée indéterminée ;
- avoir des ressources personnelles insuffisantes pour couvrir le prix.

Une personne ne pouvant payer par ses propres moyens le prix de séjour peut donc faire une demande afin de profiter de cette aide. Le montant du complément est déterminé en fonction :

- d'un montant qui représente le prix de base mensuel des prestations de l'accueil, appelé montant minimum mensuel de référence.;
- des ressources personnelles du bénéficiaire;
- d'un montant mensuel immunisé sur les ressources du bénéficiaire.

Dans tous les cas, l'aide est plafonnée. Si le coût de l'établissement choisi dépasse le plafond fixé par la loi, les proches devront payer le complément.

On notera que tous les plafonds ont été fixés en 2004 et s'ils suivent l'évolution du nombre indiciaire, ils ne sont plus adaptés au niveau de vie actuel et sont en totale inadéquation avec la valeur actuelle des biens, notamment les biens immobiliers.

Si notre Chambre salue l'existence de ce complément, sa recommandation principale est l'adaptation du barème à la réalité de 2022. Cela permettra à une frange de la population de pouvoir accéder à cette aide et également à ceux qui en bénéficient déjà de disposer d'un « reste à vivre » digne de la réalité de notre époque. D'autre part, si les prix demandés par les institutions n'étaient pas si élevés, l'aide monétaire serait probablement davantage accordée et plus adaptée au niveau de vie actuel. Dans ce cadre aussi, **la CSL recommande de régler la question de la tarification des institutions d'hébergement, ce qui donnerait un deuxième souffle au complément accueil gérontologique et, de ce fait, une amélioration des conditions de vie pour les plus âgés.**

Tableau 4 : Dotation au Fonds national de solidarité aux fins de l'accueil gérontologique (en euros)

12.4 — Fonds national de solidarité					
Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2020 Compte provisoire	2021 Budget voté	2022 Projet de Budget
34.015 (34.32)	06.20	Dotation du fonds national de solidarité au titre de la participation au prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique 1) aux personnes admises à durée indéterminée dans les centres intégrés, maisons de soins, centres socio-gérontologiques et foyers de jour psycho-gériatriques dûment agréés conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique; 2) aux personnes séjournant dans un hôpital et considérées comme cas de simple hébergement au sens de l'article 17 du code des assurances sociales. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	6.791.154	6.792.800	6.897.100

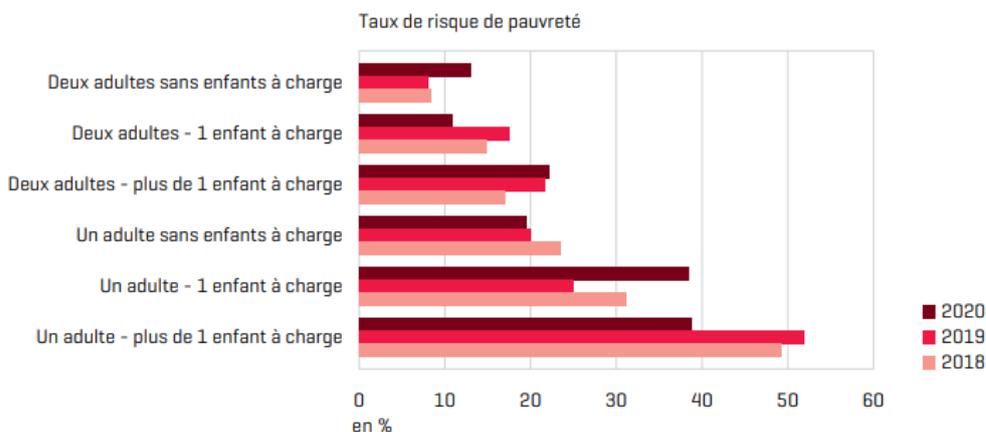
Source : *Projet Budget de l'État 2022*

Le crédit alloué ne pèse pas très lourd dans la manne totale du budget du fait du nombre relativement peu élevé de bénéficiaires ; on en dénombrait que 626 en 2017, 634 en 2018, 615 en 2019 et 612 en 2020. Il est évident qu'une grande partie des aînés n'en profitent pas. Pourtant, le prix des établissements pour personnes âgées sont élevés et le niveau des pensions pas toujours en adéquation. Il est temps de revoir les barèmes fixés depuis 2004.

3.1.4. Soutien renforcé aux familles monoparentales

Du côté des familles monoparentales, on constate que ce sont les ménages avec enfants qui présentent les risques de pauvreté les plus élevés ; et particulièrement les familles monoparentales avec un enfant à charge (38%) ou plusieurs enfants à charges (39%).

Graphique 22 : Taux de risque de pauvreté par types de ménage



Note: rupture de séries en 2020

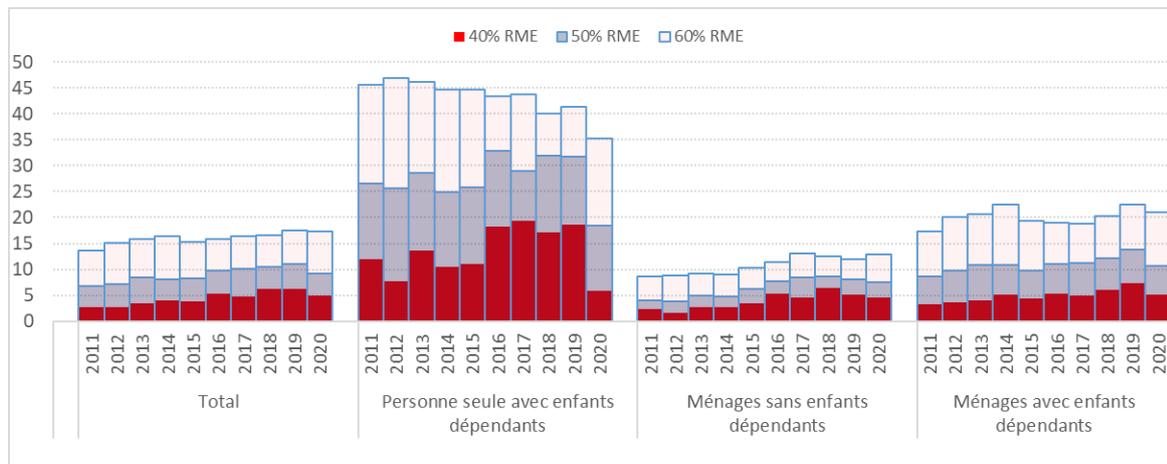
Source: STATEC [en collaboration avec le LISER], EU-SILC 2018-2020

Qu'en est-il de la situation des ménages si plusieurs seuils de pauvreté sont testés ?

Concernant les personnes seules ayant des enfants dépendants dans le foyer, la situation entre 2019 et 2020¹¹ s'est améliorée fortement au seuil de 50% (-13,2 points de pourcentage), et également au seuil de 40% du revenu médian équivalent (RME) (- 12,9 pp.). Ceci dit, de manière générale, les familles monoparentales sont davantage touchées par le risque de pauvreté, mais elles s'en sortent mieux en 2020 qu'en 2019. Il faudra attendre les chiffres de l'an prochain pour parler des revenus de 2020.

Globalement, le taux de risque de pauvreté des ménages avec enfant(s) dépendant(s) est plus élevé que celui des ménages sans enfant dépendant, le taux des ménages avec enfants étant tiré vers le haut par les ménages monoparentaux.

Graphique 23 : Taux de pauvreté en fonction de divers seuils de pauvreté par types de ménage



Source : Statec (2021) ; Note : RME = revenu médian équivalent

¹¹ Basée respectivement sur les revenus 2018 et 2019

De l'avis de la CSL, les familles monoparentales ne sont pas assez soutenues par le gouvernement luxembourgeois, le crédit d'impôt monoparental (CIM) n'améliore pas assez la situation des adultes seuls avec des enfants. Il serait au moins nécessaire de revaloriser le montant de départ du CIM et d'enclencher sa dégressivité à un niveau de revenu imposable plus élevé.

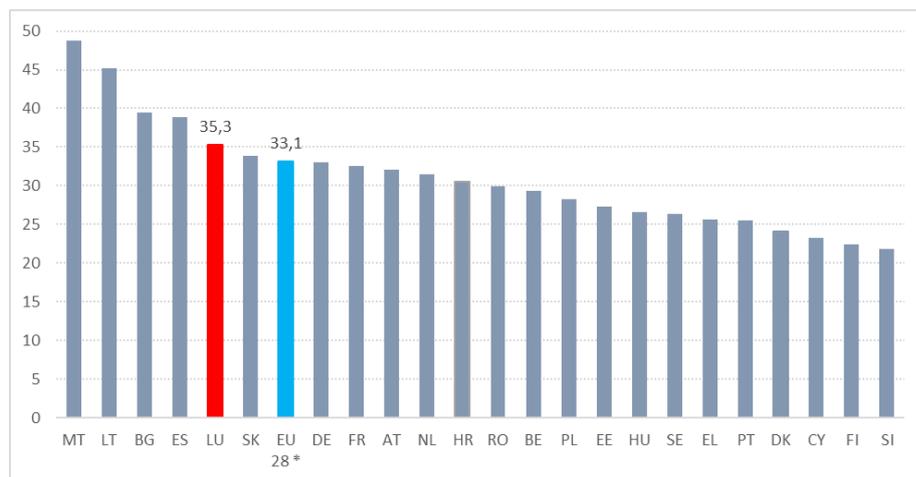
Pour rappel, le CIM s'élève à 1 500 euros par an, pour autant que les revenus imposables ajustés sont inférieurs à 35 000 euros et baisse progressivement de 1 500 à 750 euros par an pour les revenus imposables ajustés entre 35 000 euros et 105 000 euros.

Le CIM est à diminuer de 50% du montant des allocations de toute nature dont bénéficie l'enfant, dans la mesure où elles dépassent respectivement le montant annuel de 2 208 euros ou le montant mensuel de 184 euros. Par allocations, il convient de comprendre les rentes alimentaires, le paiement des frais d'entretien, de garde, d'éducation et de formation professionnelle, etc. Les rentes-orphelins et les prestations familiales (allocations familiales, boni pour enfant, etc.) n'entrent pas en ligne de compte. En cas de pluralité d'enfants et d'allocations, le montant le plus faible des allocations par enfant sera pris en considération pour déterminer, le cas échéant, la réduction du crédit d'impôt.

Il serait aussi nécessaire de revoir la classe d'impôt des foyers monoparentaux en les laissant bénéficier, par exemple, de l'avantage de la classe 2 ou imaginer une classe d'impôts moins progressive.

Il est temps que le gouvernement mette en œuvre des mesures plus conséquentes pour ces familles, même si le pays a amélioré sa position dans le classement des pays de l'UE en matière de pauvreté des ménages monoparentaux (de la 4^e à la 5^e place). D'autant plus que, le Luxembourg est moins bon en matière de pauvreté des familles monoparentales que ses voisins.

Graphique 24 : Pauvreté des familles monoparentales dans l'Union européenne



Source : Eurostat
* : données de 2019

Selon les déclarations de personnes interrogées dans l'enquête EU-SILC 2020 (indicateurs subjectifs), voici encore quelques situations où les ménages monoparentaux se trouvent en mauvaise posture – extraits du rapport Travail et cohésion sociale du Statec 2021:

- 58,7% des ménages monoparentaux avec au moins deux enfants ont des difficultés financières.
- La charge financière du logement est ressentie de manière plus forte chez les monoparentaux : près des deux tiers des familles monoparentales avec plusieurs enfants perçoivent la charge financière de logement comme importante
- Les familles monoparentales avec deux enfants ou plus courent le plus grand risque de rester dans le piège de la pauvreté, avec un faible revenu, une faible consommation et un faible niveau de patrimoine financier.
- Les ménages composés d'un seul adulte et les ménages monoparentaux avec un enfant à charge sont parmi les moins épargnants.

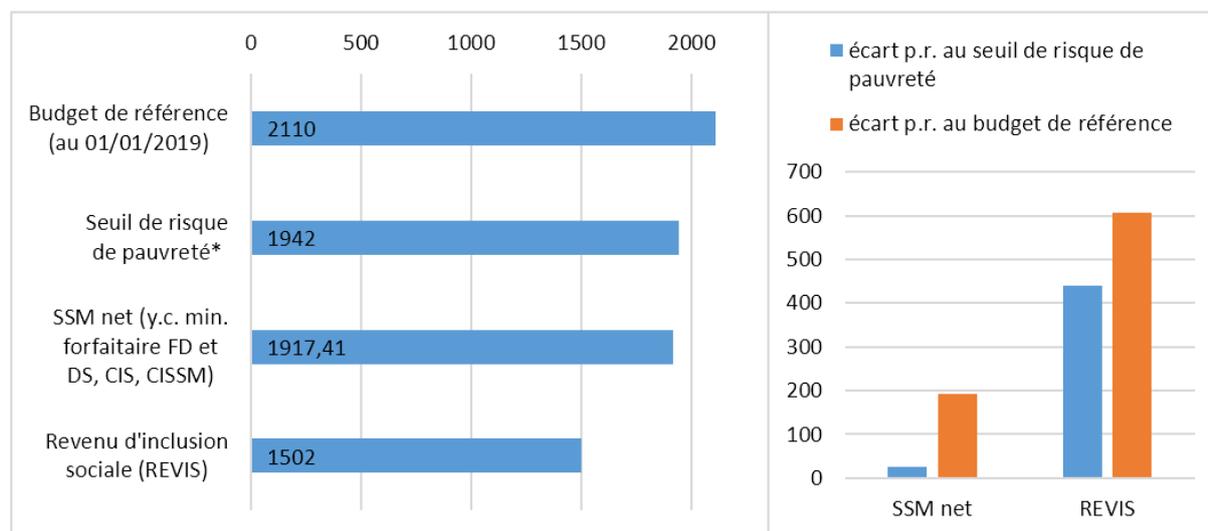
3.1.5. Hausse structurelle du revenu d'inclusion sociale (Revis) et du salaire social minimum

Les montants du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du salaire social minimum (SSM) ont connu au 1^{er} janvier 2021 une adaptation à l'évolution du salaire moyen pour augmenter de 2,8%. Cette adaptation du SSM fait suite aux dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article L.222-2 du Code du travail, tandis que celle du REVIS (et du revenu pour personnes gravement handicapées) y est concomitante afin d'éviter « *un creusement de l'écart entre le salaire social minimum et les revenus destinés à soutenir les personnes les plus vulnérables de notre société.*¹² »

Malgré ces adaptations, force est de constater que les montants, tant du SSM que du REVIS, restent, encore et toujours, inadéquats par rapport au coût de la vie au Grand-Duché. Ce constat est tout particulièrement vrai pour le REVIS dont le montant reste bien en deçà de ce qui est requis pour atteindre un niveau de vie modeste mais digne dans le contexte luxembourgeois.

En effet, si l'on compare ces deux minima que sont le SSM (net) et le REVIS au seuil de risque de pauvreté calculé par le Statec¹³, il appert que – pour un adulte seul sans enfant – ce premier montant est inférieur à hauteur de 25 euros mensuels, à ce seuil, tandis que pour le REVIS, la situation est autrement dramatique avec un écart de plus de 400 euros par mois.

Graphique 25 : Budget de référence, seuil de risque de pauvreté, SSM net et REVIS au 1^{er} janvier 2020 ; sources : Statec, calculs CSL



* Seuil de risque de pauvreté estimé pour 2020 par le Statec sur base de données IGSS

Si l'on se base sur le budget de référence, dont la dernière actualisation se rapporte à l'année 2019, la situation paraît d'autant plus intenable, puisque le SSM net est inférieur de près de 200 euros à ce que les experts du Statec considèrent être le strict minimum nécessaire pour vivre convenablement au Luxembourg.

En ce qui concerne le REVIS, on ne peut que constater que celui-ci est inférieur de 600 euros par mois au revenu indispensable pour vivre décemment mais modestement au Grand-Duché ! Dit autrement, les bénéficiaires du REVIS doivent, mois par mois, joindre les deux bouts tout en disposant d'un budget d'un tiers inférieur au minimum requis selon le budget de référence.

À l'aune de ces constats, auxquels se rajoutent l'explosion des prix des logements, la hausse considérable des prix énergétiques et les pertes de revenu (certes limitées mais néanmoins bien présentes pour certaines catégories de salariés) liées aux périodes de chômage partiel, la CSL appelle à ce que le gouvernement procède d'urgence à une augmentation structurelle conséquente tant du

¹² Exposé des motifs du projet de loi n°7722 adaptant les montants du REVIS et du RPGH à partir du 1^{er} janvier 2021, cf. <https://legilux.public.lu/eli/État/projet/pl/20170377>

¹³ Afin de comparer ce qui est comparable, tous les montants sont ceux de l'année 2020. Au 1^{er} janvier 2021, le SSM net intégrant la hausse de 2,8 % dépasse d'à peine 20 euros le seuil de risque de pauvreté 2020.

SSM que du REVIS, afin que leurs montants respectifs nets soient au moins à hauteur du budget de référence.

Cette hausse doit se traduire par une augmentation structurelle des montants du REVIS et du SSM brut. Pour ce dernier, la hausse peut également se réaliser par une modification du barème d'imposition du revenu des personnes physiques permettant une exonération d'impôt à hauteur du SSM (en dehors des crédits d'impôts).

3.1.6. Hausse structurelle de la pension minimale

Il appert que la pension minimale nette reste trop proche du seuil de risque de pauvreté. C'est pourquoi, il faut réévaluer le montant de la pension minimale. C'est ce qui a été mis en évidence et demandé dans la proposition de loi relative à la préservation du niveau des pensions de la CSL du 25 mars 2021.

Comme indiqué, **la pension minimale**, pour une personne seule, reste trop proche du seuil de risque de pauvreté. C'est pourquoi, il faut **réévaluer son montant brut**. Le 1^{er} janvier 2021, la pension minimale mensuelle s'élève, pour une carrière complète (40 années de stage) au Luxembourg, à 1 908,43 euros bruts. Notre Chambre rappelle qu'à défaut d'un stage complet de 40 ans, ce montant minimal est graduellement diminué de 1/40 par année manquante. Un minimum de 20 ans est requis pour pouvoir bénéficier d'un complément de pension minimale.

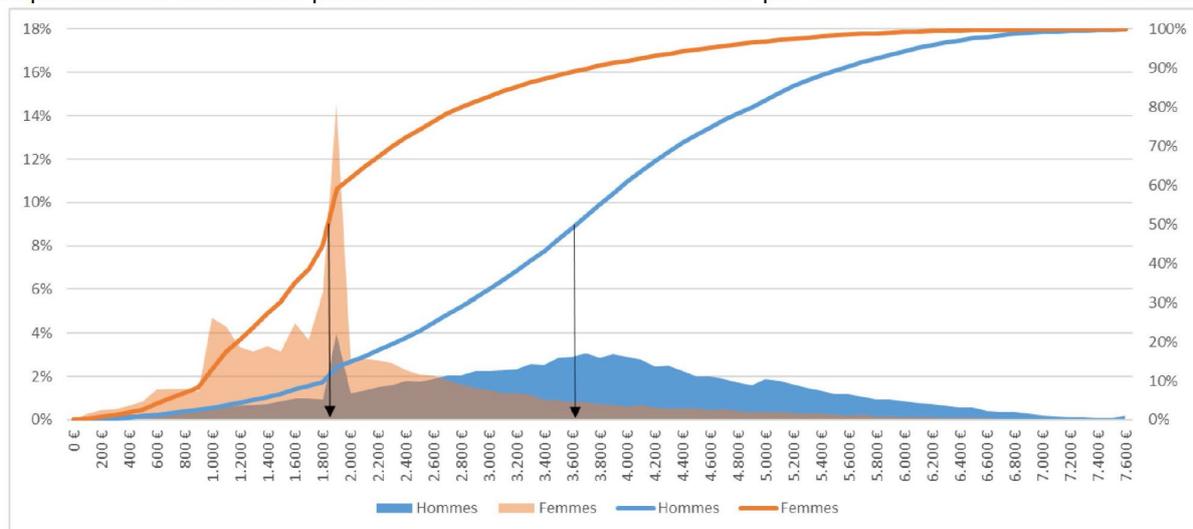
Le montant net de cette pension mensuelle minimale (calculé selon le barème de revenu annuel), pour une personne seule, serait de 1 800,32 euros en classe 1 (pour la personne n'ayant pas terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition) ou 1 893,98 euros en classe 1a (pour la personne ayant terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition) ; tandis que le seuil de risque de pauvreté (60 % du revenu médian) est fixé à 1 804 euros en 2019. Or, le dernier seuil connu au moment de la rédaction de notre proposition de loi, celui de 2019, est calculé en réalité par rapport au niveau de vie médian de la population en 2018 ! Si nous pouvions disposer d'un seuil qui corresponde réellement à l'année 2021, le léger « avantage » de la pension minimale en classe 1a sur le risque de pauvreté aurait de fortes probabilités de disparaître.

En outre, la pension mensuelle de 1 893,98 euros en 2021, pour une personne seule, resterait toujours inférieure au budget de référence mensuel évalué, par le Statec en 2019, à 2 115 euros pour un homme seul et à 2 105 euros pour une femme seule. Pour mémoire, le Statec définit le budget de référence comme étant : « le montant mensuel qui représente l'ensemble des biens et services dont un certain type de ménage a besoin pour satisfaire tous ses besoins de base qui sont regroupés dans différents paniers ».

Quand l'on observe, en 2018, la répartition du niveau des pensions de vieillesse pour les résidents, l'on constate une différence nette entre les hommes et les femmes. Ces dernières ont globalement des pensions beaucoup plus petites. En effet, le graphique présenté plus bas montre que la distribution des femmes se situe nettement plus à gauche que celle des hommes. Elles ont donc généralement une pension moins élevée que celle des hommes. Mais aussi et surtout, il ressort que 14,56% des femmes ont une pension de vieillesse se situant entre 1 800 et 1 900 euros bruts, contre 3,99% des hommes seulement.

Graphique 26 : Répartition et cumul des pensions de vieillesse des résidents par tranches de montants mensuels

Répartition et cumul des pensions de vieillesse des résidents par tranches de montants mensuels



CNAP – Année de référence 2018

À partir de cette répartition par tranche, il est possible, grâce au cumul de pourcentage, de calculer le montant médian de la pension de vieillesse des résidents en fonction du genre. Aussi pour l'année 2018, le montant médian mensuel brut des pensions de vieillesse pour les hommes est de 3 634,40 euros, alors que celui des femmes s'élève à 1 838,20 euros ; soit la moitié du niveau de leur homologue masculin.

En outre, les montants moyens des pensions de vieillesse des résidents, en 2018, s'élèvent à 3 632,26 euros bruts pour les hommes et 2 083,17 euros bruts pour les femmes. Cette différence de traitement entre les hommes et les femmes âgés s'explique, en partie, par le fait que ces dernières ont plus souvent interrompu leur carrière, ont eu davantage recours au temps partiel ou ont occupé des postes moins bien rémunérés, etc. Ce phénomène va s'atténuer à l'avenir, mais il faudra du temps pour que la situation soit plus ou moins équitable entre hommes et femmes.

De cela, il faut notamment en déduire que, du moins actuellement et dans un avenir proche, les femmes sont davantage dépendantes du seuil qui sera fixé pour la pension minimale. Et si elles ont effectivement des carrières incomplètes ne leur permettant d'avoir qu'une fraction de la pension minimale, le choix d'un niveau de montant qui soit approprié est d'autant plus crucial.

En résumé, il faut retenir qu'un montant de pension minimale suffisamment élevé est la meilleure garantie pour lutter contre le risque de pauvreté qui menace les personnes âgées les plus précaires et plus particulièrement les femmes.

Ce faisant, la CSL propose de modifier, dans le code de la sécurité sociale, le calcul de la pension minimale de 90% à 95% du montant de référence. La pension minimale mensuelle brute serait alors, au 1^{er} janvier 2021, de 2 014,45 euros. Cela équivaldrait à une pension minimale mensuelle nette, pour une personne seule, de 1 885,97 euros en classe 1 (pour la personne n'ayant pas terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition) ou 1 993,80 euros en classe 1a (pour la personne ayant terminé sa 64^e année au début de l'année d'imposition).

En 2019, la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) a comptabilisé un montant de 107 243 740,73 euros sous forme de « compléments pensions minima ». Une augmentation de 5,56% (déduit du passage de 90% à 95% du montant de référence) résultera dans des dépenses supplémentaires d'environ 6 millions d'euros (6 005 649,48 euros plus exactement). Or, cela ne représente qu'un coût minime comparé à l'ensemble des dépenses pour les prestations en espèces en 2019, à savoir 4 611 276 278,29 euros, soit une augmentation de seulement 0,13% par rapport au total des dépenses.

La nécessité d'une justice sociale, la bonne santé financière actuelle du régime général ainsi que les pertes pécuniaires infligées historiquement aux pensionnés, détaillées dans la proposition de loi de la CSL, légitiment amplement la revendication d'une hausse structurelle de la pension minimale portée par notre Chambre.

3.2. La lutte contre le chômage

3.2.1. Les mesures prévues par le gouvernement

Il ressort du projet de budget que le gouvernement va prolonger certaines aides de lutte contre le chômage.

Ainsi, la loi du 20 juillet 2017 portant modification du code du travail en vue de l'introduction d'un nouveau dispositif de lutte contre le chômage de longue durée a introduit la possibilité pour certains employeurs de bénéficier d'une aide de la part du Fonds pour l'emploi lors de la conclusion d'un contrat de travail à durée indéterminée avec un demandeur d'emploi qui est inscrit à l'Administration pour l'emploi (ADEM) et qui est sans emploi depuis au moins 12 mois. La loi précitée prévoit que le nombre maximal d'emplois d'insertion pour lesquels une aide peut être sollicitée est fixé, pour chaque année, par la loi budgétaire. Ainsi, pour l'année de calendrier 2022, le nombre maximal d'emplois d'insertion sera fixé à 400 postes.

Pour sa part, le dispositif de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs sera aussi prolongé, pour deux années, jusqu'au 31 décembre 2023.

La CSL salue la prolongation jusqu'au 31 décembre 2023 de la bonification d'impôt sur le revenu des entreprises commerciale, industrielle, minière, artisanale, agricole et forestière ou des professions libérales **en cas d'embauchage de chômeurs.**

Un bilan (par exemple sur les 20 dernières années mentionnées dans le présent projet) de cette mesure, jugée par les auteurs adéquate pour l'accompagnement des autres mesures d'insertion professionnelle des chômeurs, pourrait néanmoins s'avérer utile, tant sur le plan de l'emploi (nombre d'embauches, suivi des emplois à long terme, etc.) que du point de vue budgétaire, dont le coût est estimé à 5 millions d'euros en 2022 en annexe du volume 2 du projet, voire dans l'interrelation coût/bénéfice des deux dimensions. L'objectif serait de faire plus finement comprendre le fonctionnement du mécanisme et de vérifier aussi dans quelle mesure il ne provoquerait pas des effets d'aubaine.

Au niveau budgétaire, le projet de loi prévoit notamment le montant des dépenses qui seront affectées au Fonds pour l'emploi pour l'année 2022.

Tableau 5 : Les dépenses du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire

	2020 Compte	2021 Budget	2022 Projet de budget
Section 16.0 - Travail. - Dépenses générales	13 996 684	15 497 309	17 190 319
Section 16.1 - Agence pour le développement de l'emploi.	49 873 395	49 177 338	56 935 497
Section 16.2 - Inspection du travail et des mines.	19 977 195	20 750 351	21 877 556
Section 16.3 - Ecole supérieure du travail.	657 155	681 063	709 480
Section 16.4 - Fonds pour l'emploi	1 482 155 875	789 544 639	860 391 544
Section 16.5 - Mesures dans l'intérêt de l'emploi, respectivement du réemploi des accidentés de la vie et des personnes handicapées	67 742 465	73 535 150	76 109 300
Section 16.6 - Economie sociale et solidaire	861 443	1 005 000	1 201 000
Section 16.7 - Santé au Travail	-	135 000	142 500
<i>Total des dépenses courantes</i>	<i>1 635 264 212</i>	<i>950 190 850</i>	<i>1 034 557 196</i>
Section 46.0 - Travail. - Dépenses générales	-	-	2 500
Section 46.2 - Inspection du travail et des mines	83 294	259 500	276 900
Section 46.5 - Mesures dans l'intérêt de l'emploi, respectivement du réemploi des accidentés de la vie et des personnes handicapées	127 464	70 000	47 000
Section 46.7 - Santé au Travail	-	10 000	10 000
<i>Total des dépenses en capital</i>	<i>210 758</i>	<i>329 500</i>	<i>336 400</i>
<i>Total général</i>	<i>1 635 474 970</i>	<i>950 520 350</i>	<i>1 034 893 596</i>

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros

Source : projet de budget de l'État pour l'exercice 2022

L'on constate que les dépenses de 2020 du Fonds pour l'emploi ont été particulièrement élevées, ce qui est aisément explicable par les différentes mesures de soutien à l'emploi qui ont dû être mises en place pour faire face aux conséquences de la crise liée à la covid-19, et sur lesquelles l'on ne reviendra pas dans cette section. Entre l'année 2021 et 2022, le projet de loi prévoit une augmentation des dépenses, d'un peu plus de 70 millions. Toutefois, l'on peut se poser la question de savoir si ces moyens financiers seront à la hauteur pour faire face aux problèmes du chômage, et particulièrement des spécificités du chômage de longue durée.

Pour apporter un éclairage sur la situation au Luxembourg, l'on va, dans un premier temps, faire un état des lieux des données actuelles et des prévisions concernant le chômage. Ensuite, une petite rétrospective de la situation avant la crise sanitaire (avant 2020), puis de l'évolution suite à la crise va pouvoir mettre en contexte les différentes données. Cela va permettre d'avoir un aperçu des points faibles sur lesquels les mesures gouvernementales devraient porter plus d'effort.

3.2.2. L'état des lieux et les prévisions

La situation et les perspectives économiques, dressées dans le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022, se basant sur les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Statec), indiquent que le chômage (taux corrigé des variations saisonnières), qui avait fortement augmenté au début de la crise lors du confinement au printemps 2020 (de 5,4% de la population active en février à 7,0% en mai), a continuellement reflué depuis. Au 30 septembre 2021, il se situe à 5,5% et a pratiquement rejoint son niveau d'avant la crise. Pourtant, les demandes de chômage partiel accordées demeurent encore conséquentes pour septembre 2021, concernant environ 3% des salariés (21% de l'effectif dans l'Horeca, 14% dans l'industrie et 5% dans les transports). La part des demandes effectivement réalisées a, elle, fortement baissé au cours des derniers mois (en juin 1/5 des demandes accordées ont effectivement donné lieu au chômage partiel).

Tableau 6 : Indicateurs conjoncturels récents

Indicateurs conjoncturels récents	Déc-20	Jan-21	Fév-21	Mar-21	Avr-21	Mai-21	Juin-21	Juillet-21	Août-21	Moyenne des trois derniers mois	Même période de l'année précédente
	Variations annuelles en %, sauf mention contraire										
Activité											
Production industrielle par jour ouvrable, en volume	-2.6	-0.1	-3.1	17.6	40.8	20.5	9.9	...	...	22.5	-22.3
Production dans la construction par jour ouvrable, en volume	-0.4	-10.8	-5.3	53.9	99.1	1.5	3.9	...	...	23.3	-19.7
Chiffre d'affaires en volume du commerce de détail hors vente par correspondance et carburants	1.3	-2.1	10.4	26.3	56.4	15.5	2.5	...	...	21.1	-7.8
Prix, salaires											
Indice des prix à la consommation (IPCN)	0.6	1.9	-0.1	2.0	2.1	2.5	2.2	2.3	2.5	2.3	0.8
Inflation sous-jacente	1.4	2.5	-0.1	1.5	1.0	1.2	1.1	1.2	1.3	1.2	1.6
Indice des produits pétroliers	-14.8	-8.4	0.4	13.0	28.9	35.5	28.6	28.3	29.9	28.9	-14.7
Indice des prix à la production industrielle	-5.0	-1.4	1.4	3.6	2.5	2.1	3.9	9.6	...	5.2	2.0
Indice des prix à la construction ¹	2.9	4.1	4.1	4.1	5.2	5.2	5.2	...	...	5.2	3.2
Coût salarial moyen par personne (CNT)	3.4	1.7	1.7	1.7	11.2	11.2	11.2	...	...	23.3	-5.7
Commerce extérieur											
Exportations de biens en volume	8.5	-6.6	-3.1	19.1	41.4	19.8	12.4	...	...	23.3	-21.6
Importations de biens en volume	-3.2	-5.7	-0.3	21.1	52.7	31.1	14.4	...	...	30.8	-23.8
Emploi, chômage											
Emploi salarié intérieur	1.6	1.5	1.5	3.2	4.1	3.4	3.5	2.8	3.1	3.2	1.7
Emploi national	1.0	0.9	1.0	2.1	2.8	2.4	2.6	2.1	2.3	2.3	1.5
Taux de chômage (en % de la population active, cvs, ADEM)	6.4	6.4	6.2	6.1	6.1	5.9	5.7	5.6	5.5	5.6	6.7

Source: STATEC

Cvs - corrigé des variations saisonnières, CNT - Comptes nationaux trimestriels

¹ Estimations sur base de données semestrielles

Tableau : projet de budget de l'État pour l'exercice 2022

Tableau 7 : Projections à moyen terme 2021-2025

	1995-2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Environnement international							
	Évolution en % (ou spécifié différemment)						
PIB zone euro (vol.)	1.2	-6.8	4.1	4.8	2.2	1.4	1.4
Indice boursier européen EuroStoxx	3.5	-4.7	18.4	1.7	0.7	0.7	0.7
Prix PIB zone euro	1.5	1.5	1.2	1.9	1.7	1.8	1.8
Prix pétroliers (USD/baril)	54.6	41.8	69.3	65.2	60.7	60.8	62.8
Taux de change (USD/EUR)	1.20	1.14	1.20	1.22	1.23	1.24	1.25
Taux d'intérêt court terme EUR	2.2	-0.4	-0.5	-0.4	-0.4	-0.3	0.1
Taux d'intérêt long terme EUR	3.7	0.1	0.1	0.5	0.8	1.1	1.5
Principaux agrégats macroéconomiques							
	Évolution en % (ou spécifié différemment)						
PIB valeur (mia EUR)	.	64.22	69.34	72.40	75.34	78.52	81.82
kdem, évolution en %	5.9	2.4	8.0	4.4	4.1	4.2	4.2
RNB (mia EUR)	.	45.35	46.17	47.61	49.62	51.24	52.91
kdem, évolution en %	4.8	9.3	1.8	3.1	4.2	3.3	3.3
PIB potentiel (vol.) ¹	3.2	2.4	2.7	2.7	2.6	2.6	2.7
Ecart de production (en % du PIB pot.)	-0.3	-4.0	-0.8	-0.1	0.0	0.1	0.1
PIB (en vol.)	3.1	-1.8	6.0	3.5	2.7	2.6	2.6
Emploi total intérieur ²	3.2	1.9	2.5	2.5	2.4	2.2	2.2
Taux de chômage (% de la pop. active, def. ADEM)	4.5	6.4	6.5	6.3	6.4	6.6	6.9
Indice des prix à la consommation (IPCN)	1.0	0.8	2.2	1.7	1.6	1.7	1.8
Echelle mobile des salaires (1.1.1948=100)	.	834.76	839.98	855.62	866.32	877.01	898.93
kdem, évolution en %	1.8	2.5	0.6	1.9	1.2	1.2	2.5
Coût salarial nominal moyen, évolution en %	2.9	0.4	2.3	4.1	2.3	2.3	2.3
Population, marché du travail							
	Niveaux (1000 pers.) et taux de croissance						
Population totale (1000 pers.) ³	.	634.7	646.3	659.5	671.6	683.7	696.0
kdem, évolution en %	1.7	1.4	1.8	2.1	1.8	1.8	1.8
Emploi total intérieur (1000 pers.)	.	472.2	484.1	496.0	507.8	518.8	530.1
kdem, évolution en %	3.2	1.9	2.5	2.5	2.4	2.2	2.2
Emploi résident (1000 pers.)	.	274.9	279.5	284.4	288.2	292.3	296.5
kdem, évolution en %	2.0	1.5	1.7	1.8	1.3	1.4	1.4
Emploi frontalier (1000 pers.)	.	210.5	218.3	225.4	233.7	240.8	248.1
kdem, évolution en %	5.4	2.3	3.7	3.3	3.7	3.0	3.0
Population active (1000 pers.)	.	293.6	298.8	303.6	307.7	313.1	318.4
kdem, évolution en %	2.1	2.6	1.8	1.6	1.4	1.8	1.7
Nombre de chômeurs (1000 pers.)	.	18.7	19.3	19.2	19.6	20.8	21.9
kdem, évolution en %	5.9	21.4	3.5	-0.7	2.0	6.4	5.3

Source: STATEC (1995-2020: données observées ou estimées; 2021-2025: prévisions du STATEC et d'Oxford Economics)

¹ PIB potentiel basé sur la méthode "Modux"

² Concept comptes nationaux

³ Au 31 décembre

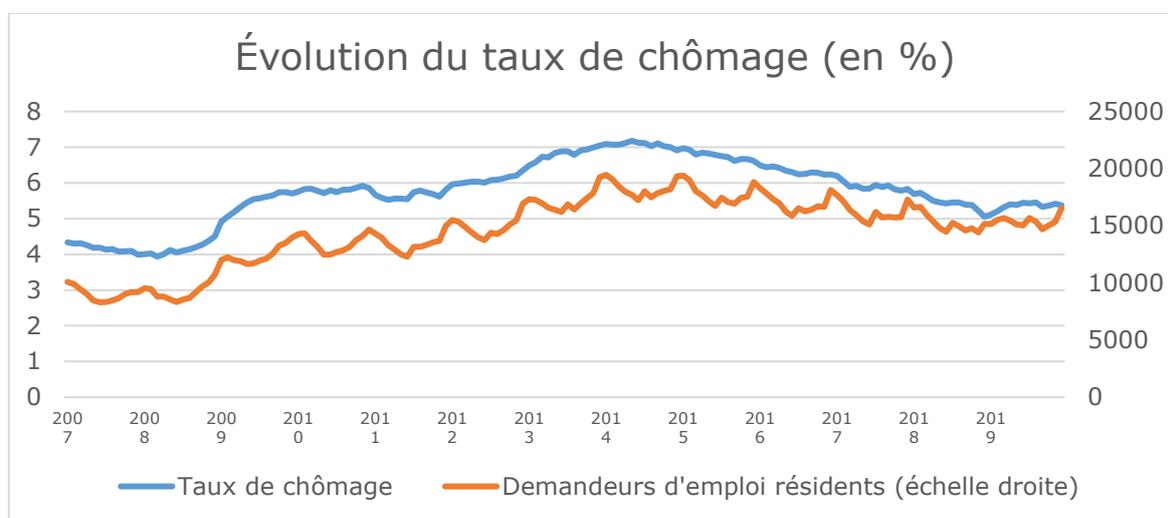
Source : projet de budget de l'État pour l'exercice 2022

Or, ce constat optimiste doit être relativisé. D’abord du fait des prévisions macroéconomiques du Statec, de 2021 à 2025, qui indiquent une hausse du taux de chômage sur les 5 prochaines années, avec un taux prévu de 6,9% en 2025. À l’exception de 2022, le chômage va croître chaque année. Pour rappel, le taux de chômage, en moyenne annuelle, n’était que de 5,4% en 2019, et même de seulement 4,3% en 2007.

3.2.3. La situation avant la crise sanitaire

Si l’on prend du recul, l’on s’aperçoit que de 2007 à 2019, le taux de chômage a augmenté significativement, de 4,3 à 5,4%, et que le nombre des demandeurs d’emploi résidents inscrits à l’ADEM a progressé d’environ 10 000 à 16 500 personnes. Cette hausse d’environ 25% du taux de chômage et de 65% du nombre de demandeurs d’emplois reste préoccupante et doit être analysée en détail afin d’être capable d’en trouver les raisons.

Graphique 27 : Évolution du taux de chômage



Source ADEM, graphique CSL

Analyser l’évolution du chômage par la seule analyse du nombre de demandeurs d’emploi inscrits auprès de l’ADEM est certainement utile, mais insuffisant. Afin de comprendre les forces et les dynamiques du marché du travail, il est important d’étudier bien plus que les données brutes et de différencier selon les différents types de chômeurs.

Les statuts spécifiques des demandeurs d’emploi

Entre 2007 et 2019, le nombre des inscrits à l’ADEM n’a pas seulement évolué en fonction de l’âge des demandeurs, mais la part des demandeurs avec un statut spécifique a varié considérablement.

Les demandeurs d’emploi inscrits à l’ADEM sont subdivisés en quatre catégories différentes en fonction de leur capacité de travail : les demandeurs en capacité de travail réduite (CTR)¹⁴, les demandeurs à statut d’handicap (SH)¹⁵, les demandeurs à la fois CTR et SH, ainsi que les demandeurs d’emploi sans statut spécifique.

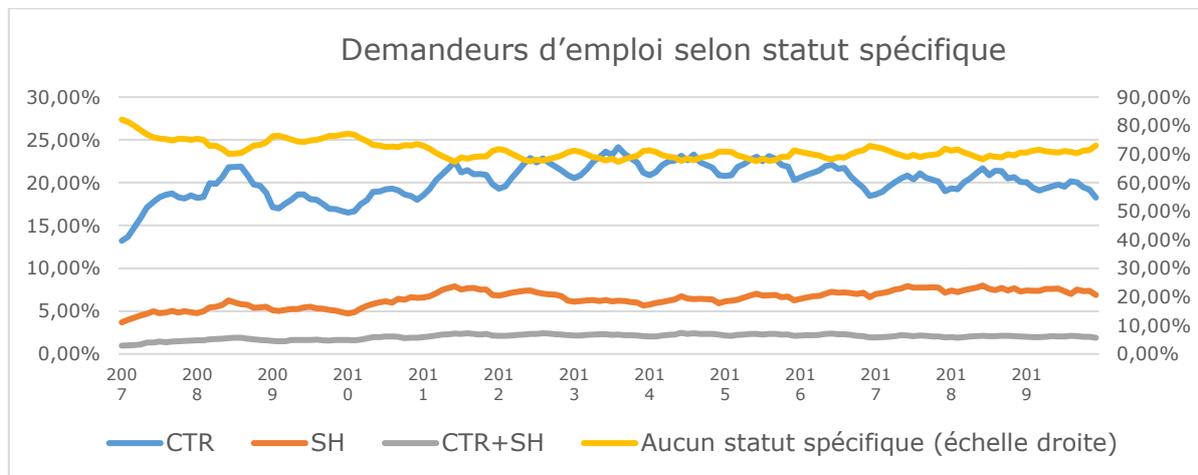
Il est à noter que la part des demandeurs avec statut spécifique a sensiblement augmenté, de 18 à 27% des demandeurs d’emploi inscrits auprès de l’ADEM. Plus concrètement, la fraction des

¹⁴ D’après le code du travail, article L551-1, « est une personne [...] qui n’est pas à considérer comme invalide [...], mais qui par suite de maladie ou d’infirmité présente une incapacité pour exécuter les tâches correspondant à son dernier poste de travail [...] ».

¹⁵ D’après le code du travail, article L561-1, « est une [...] personne qui présente une diminution de sa capacité de travail de trente pour cent au moins, survenue par suite : d’un accident de travail [...], ou d’événements de guerre ou de mesures de l’occupant, ou d’une déficience [...] et qui est reconnue apte à exercer un emploi salarié sur le marché du travail [...] ».

demandeurs CTR s'est élevée de 13,2 à 18%, alors que celle des demandeurs SH a augmenté de 3,7 à 7%, tandis que pour celle visant les deux statuts, l'augmentation a été de 1 à 2%.

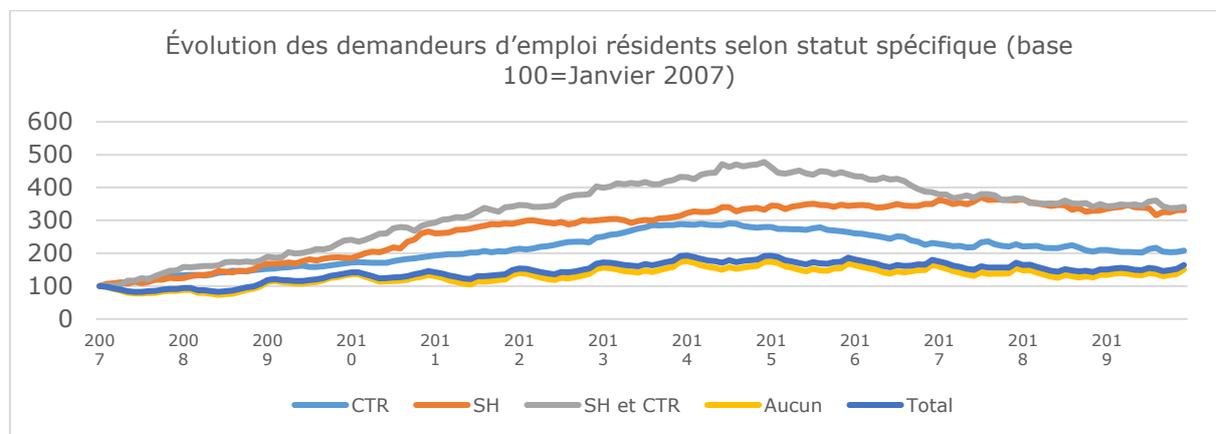
Graphique 28 : Demandeurs d'emploi selon statut spécifique



Source ADEM, graphique CSL

Si l'on analyse soigneusement l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi entre juin 2007 et janvier 2015, dates représentant le minimum et le maximum de demandeurs pour la période allant de 2007 à 2019, l'on peut décomposer l'effet total en plusieurs effets partiels, selon différentes catégories de demandeurs. Alors que le nombre total de demandeurs d'emploi a progressé de près de 150%, le nombre d'inscrits en CTR a augmenté de 190%, celui des demandeurs SH de 200% et celui ayant les deux statuts de 300%.

Graphique 29 : Évolution des demandeurs d'emploi résidents selon statut spécifique



Source ADEM, graphique CSL

La croissance du nombre des demandeurs CTR a ainsi contribué à environ 23% de la hausse du nombre des chômeurs, alors que la contribution des SH explique la hausse de 7%, tandis que les demandeurs avec les deux statuts ont contribué à presque 3% de la hausse. En conséquence, plus de 30% de la hausse du chômage est due au seul fait d'une hausse du nombre des personnes avec des contraintes de santé. Sans cette hausse des personnes SH ou CTR, le nombre de chômeurs n'aurait augmenté « seulement » que de 100%, au lieu de 150%.

Cette hausse considérable des demandeurs à statut spécifique mériterait une analyse plus profonde pour s'apercevoir des causes intrinsèques de cette dynamique, notamment si les personnes avec contrainte ou statut ont toujours plus de difficultés à trouver un emploi sur le marché du travail, ou bien si le dynamisme peut être expliqué par une population de plus en plus malade.

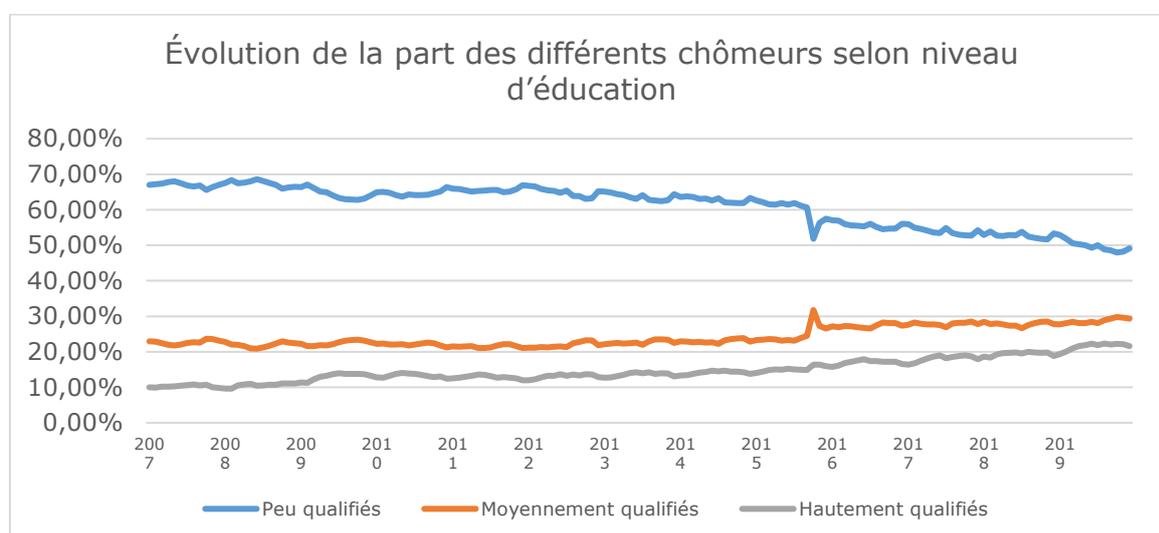
Le chômage en fonction du niveau d'études

Parallèlement, il existe également des contrastes selon le niveau d'études des demandeurs d'emploi.

Les parts de chômeurs en fonction de leur niveau d'études ont évolué assez fortement dans la dernière décennie. En effet, alors que la part des demandeurs d'emploi résidents hautement qualifiés (diplôme de fin d'études supérieures) a doublé entre janvier 2007 et décembre 2019, pour passer de 10 à plus de 20%, et que la part des demandeurs moyennement qualifiés (diplôme de fin d'études secondaires) a augmenté de presque 6 points de pourcentage (29,3%), la fraction des demandeurs peu qualifiés (études en secondaire inférieur) a baissé fortement, de 67 à 49%, pendant cette même période.

Cette évolution indique une tendance à la hausse des qualifications des demandeurs d'emploi et est d'autant plus préoccupante puisqu'un niveau de formation élevé ne paraît plus suffisant pour échapper au chômage. Simultanément, cette baisse relative de la part des personnes peu qualifiées paraît confirmer le constat de certains analystes que la numérisation et l'automatisation affecteront les personnes peu qualifiées d'une manière plus légère, et les personnes moyennement qualifiées d'une manière plus forte qu'initialement prévue¹⁶.

Graphique 30 : Évolution de la part des différents chômeurs selon niveau d'éducation

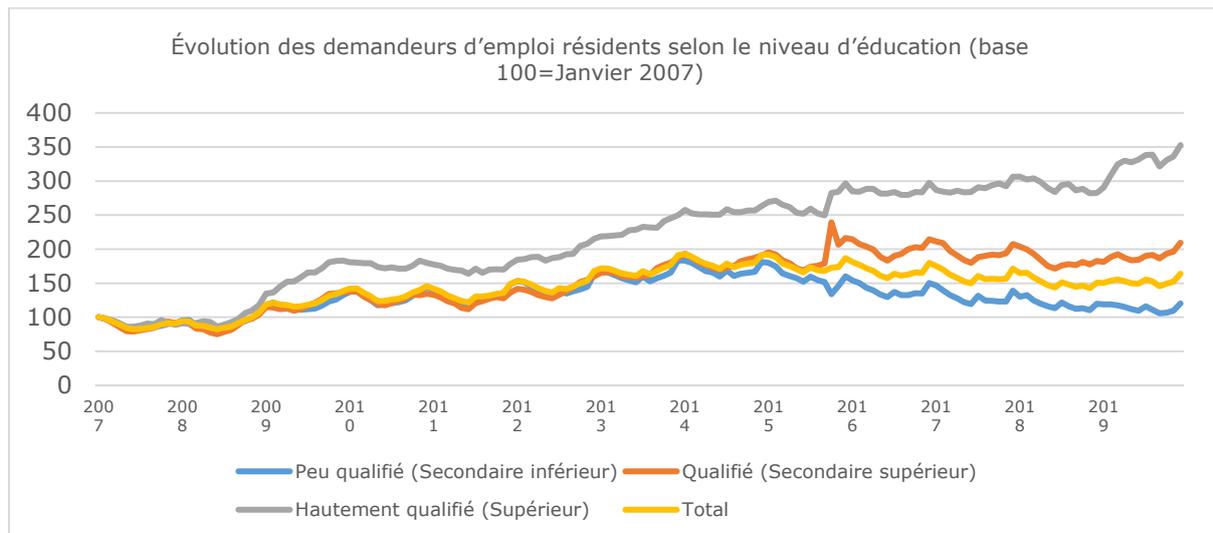


Source ADEM, graphique CSL

En mettant en relation l'évolution des demandeurs d'emploi avec leurs niveaux d'études respectifs, l'on constate que le nombre des demandeurs est tiré vers le haut par les personnes moyennement et hautement qualifiées, alors qu'il est tiré vers le bas par les demandeurs peu qualifiés. En effet, le nombre des personnes qualifiées inscrites à l'ADEM augmente d'une proportion significativement plus importante que la hausse totale des demandeurs d'emploi, alors que pour les personnes demandeuses peu qualifiées, c'est l'inverse.

¹⁶ Perspectives de l'OCDE sur les compétences, 2015

Graphique 31 : Évolution des demandeurs d'emploi résidents selon le niveau d'éducation



Source ADEM, graphique CSL

Tout comme les demandeurs d'emploi à statut spécifique, cette évolution mériterait une analyse plus profonde pour comprendre quels mécanismes et quels changements du marché du travail pourraient expliquer ces mouvements chez les demandeurs d'emploi. L'on peut se demander, par exemple, si la hausse de la part relative des personnes hautement qualifiées est tout simplement due à la hausse du niveau d'études de la population générale, ou si cette hausse est un indicateur d'une baisse de la demande pour le travail qualifié au Luxembourg, ce qui paraît inconcevable.

Mais ce qui est certain c'est que la formation et plus spécifiquement la formation continue sont des éléments clés sur lesquels il faut absolument investir, et notamment celle concernant les compétences numériques. Comme beaucoup de chômeurs de longue durée n'ont que de faibles qualifications, ils sont généralement perdants face aux personnes plus qualifiées. Et cela crée un cercle vicieux. Car plus le temps de chômage s'allonge, plus le retour au travail devient difficile.

3.2.4. Le chômage de longue durée et non indemnisé à partir de 2020

Le *Rapport travail et cohésion sociale* du 14 octobre 2021, édité par le Statec, renseigne sur l'évolution du chômage de longue durée à partir du début de la crise sanitaire qui a débuté à l'aube du printemps 2020.

Le Statec commence par préciser que, concernant la pauvreté et l'exclusion sociale, il ressort que le statut professionnel a une incidence primordiale sur l'inclusion sociale. En effet, le taux de risque de pauvreté est quasiment 4 fois plus élevé pour un chômeur que pour une personne en emploi.

L'office statistique luxembourgeois résume la situation en affirmant que le chômage a été en « nette augmentation en 2020 avant un retour à la normale en 2021, mais pas pour tous ! ». En effet, le Statec constate que le chômage de longue durée a fortement augmenté depuis le début de la crise sanitaire : plus d'un chômeur sur deux est concerné.

Pour rappel, un chômeur est considéré de longue durée s'il est activement à la recherche d'un travail depuis plus d'un an.

Le Statec fait d'abord le constat qu'à première vue les effets de la crise sanitaire sur le marché du travail sont plutôt modérés. C'est principalement grâce au recours massif au chômage partiel que le nombre total de demandeurs d'emploi n'a augmenté que de 291 personnes, soit moins de 2% entre mars 2020 et mars 2021. Cependant, l'évolution des chômeurs de longue durée depuis le début de la crise sanitaire est préoccupante. En mars 2021, plus d'un chômeur sur deux est un chômeur de longue durée, soit 51% des demandeurs d'emploi résidant au Grand-Duché, contre 49,5% il y a un an. En comparaison avec mars 2019, les chômeurs de longue durée sont même 36,2% plus nombreux qu'il y a deux ans.

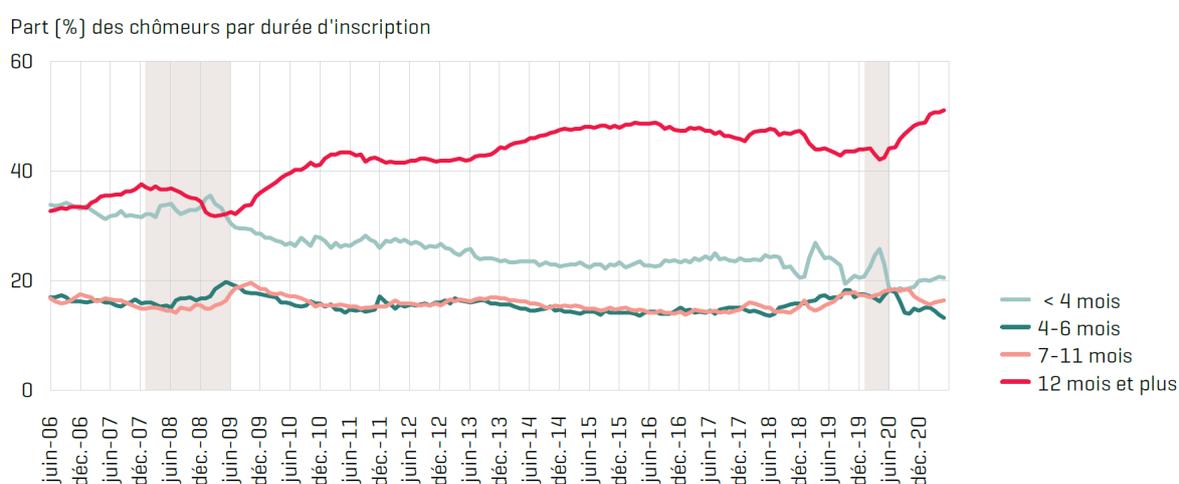
Cette tendance est d'ailleurs confirmée par les derniers chiffres publiés par l'ADEM qui indiquent que 52% des demandeurs d'emploi résidents disponibles sont concernés par le chômage de longue durée au 30 septembre 2021.

L'institut de statistique avance que l'évolution du chômage de longue durée pendant la crise de la covid-19 peut être comparée à la situation de la dernière grave crise économique en 2008-2009, quand la récession déclenchée par la crise financière a entraîné une forte augmentation de la proportion des chômeurs de longue durée. Dans les années suivantes, cette augmentation n'a pu être compensée par le marché du travail pourtant très dynamique.

Avec la fin de la récession déclenchée par la crise sanitaire, le chômage de longue durée a de nouveau bondi à partir de la mi-2020. Il a donc atteint en 2021 une part record avec 52% de chômeurs de longue durée sur le total des demandeurs d'emploi. Un niveau jusqu'alors jamais atteint.

Graphique 32 : Évolution de la part des chômeurs selon durée d'inscription

Après un an de pandémie une personne au chômage sur deux l'est depuis au moins un an



Sources: ADEM, STATEC, données désaisonnalisées

Le Statec soutient que, parmi les nombreuses perturbations économiques induites par la pandémie, la montée inquiétante du chômage de longue durée se distingue par ses effets durables sur les carrières individuelles et l'économie. Car si le nombre global de personnes sans emploi a à peine augmenté, le nombre des personnes au chômage depuis au moins 12 mois s'est considérablement accru. De plus, malgré un nombre record de postes vacants, le chômage de longue durée reste élevé. Pour mieux comprendre cet enjeu, l'office de statistique explique qu'il est important d'examiner cette tendance plus en détail et de vérifier si ces nouveaux chômeurs de longue durée diffèrent dans leurs profils en termes d'âge, de sexe et de niveau d'éducation. Dès lors, le Statec se pose la question de savoir si les chômeurs de longue durée « en temps de covid » sont toujours les plus âgés et les moins qualifiés.

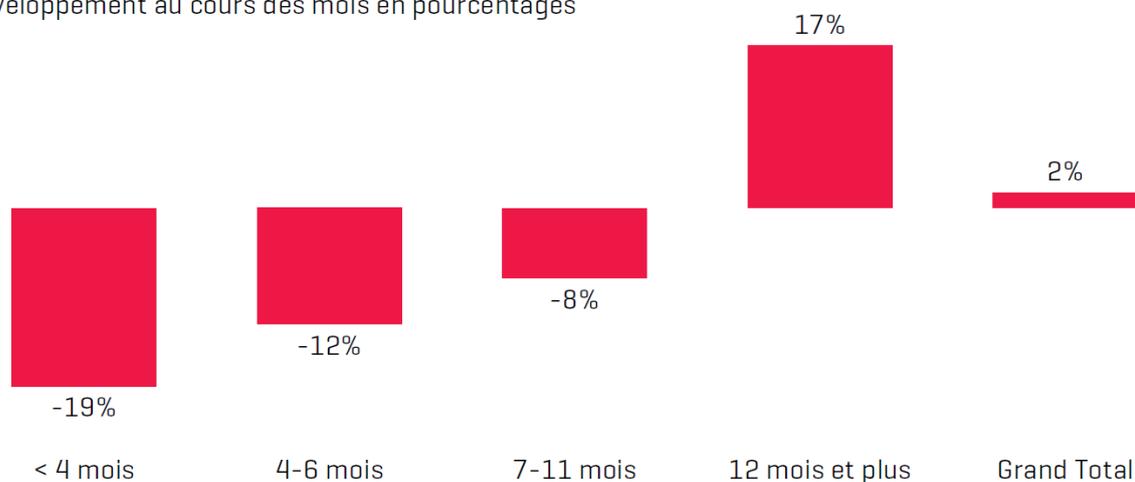
Dans les données suivantes, fournies par le Statec, les variations sont exprimées en pourcentages, calculées par la différence du nombre de chômeurs dans les catégories respectives entre mars 2020, lorsque le Luxembourg se trouvait dans le premier confinement, et mars 2021, soit le début de la reprise sur le marché du travail.

De fait, l'évolution du chômage a été différente selon la durée. Le chômage de courte durée (< 4 mois) connaît une forte baisse de -19% et tombe ainsi de 4 506 à 3 790 personnes, similaire à la catégorie de 4-6 mois (-12%) et de 7-11 mois (-8%). En revanche, la catégorie qui compte le plus de chômeurs, celle de 12 mois et plus, augmente de manière inquiétante de 17% en passant de 7 644 à 9 219 personnes.

Graphique 33 : Envolée du chômage de longue durée

Envolée du chômage de longue durée

Développement au cours des mois en pourcentages



Sources: ADEM, STATEC

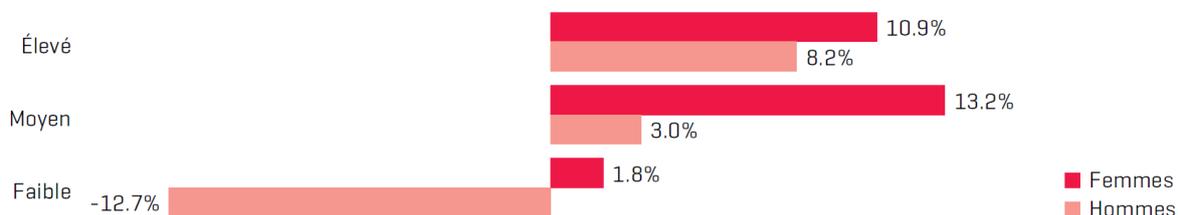
Note : variations entre mars 2020 et mars 2021

Comme cela a déjà été constaté, le chômage de longue durée est principalement lié au niveau d'éducation. La plupart des chômeurs de longue durée ont un niveau d'éducation faible (53% contre 44% pour l'ensemble des demandeurs d'emploi). Toutefois, depuis le début de la crise sanitaire, les taux de croissance les plus élevés ont été observés chez les personnes ayant un niveau d'éducation élevé (avec une augmentation de 10,9% pour les femmes et de 8,2 % pour les hommes). Les répercussions de la crise sanitaire sont cependant moins prononcées pour les demandeurs d'emploi de longue durée avec un niveau d'éducation faible (+1,8% pour les femmes et même -12,7% pour les hommes).

Graphique 33 : Évolution de la part des chômeurs par niveau d'éducation

De manière exceptionnelle, durant la pandémie les chômeurs moins éduqués sont moins concernés par le chômage de longue durée

Par niveau d'éducation en pourcentages



Sources: ADEM, STATEC

Note : variations entre mars 2020 et mars 2021

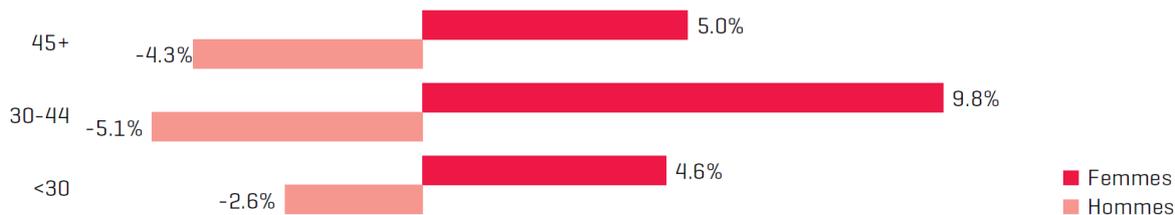
L'institut luxembourgeois constate que, depuis le début de la crise liée à la covid-19, le chômage de longue durée a atteint des cercles plus larges de la société, notamment en termes d'âge et de sexe, qui auparavant n'étaient que relativement peu touchés. La majorité des chômeurs de longue durée (54%) appartient toujours au groupe d'âge des 45 ans et plus (pour tous les chômeurs, ce groupe représente 41%). Toutefois, depuis le début de la crise sanitaire, la proportion de femmes à la

recherche d'un emploi depuis plus d'un an a augmenté dans toutes les tranches d'âge. La plus forte augmentation a été observée chez les femmes âgées de 30 à 44 ans, avec près de 10%, tandis que le nombre d'hommes dans ce groupe d'âge a diminué de 5% au cours de la dernière année. Une image similaire se dégage dans les autres catégories d'âge, quoique moins prononcée.

Graphique 34 : Proportion de femmes au chômage de longue durée

La proportion de femmes au chômage de longue durée a augmenté dans toutes les tranches d'âge

Par âge en pourcentages



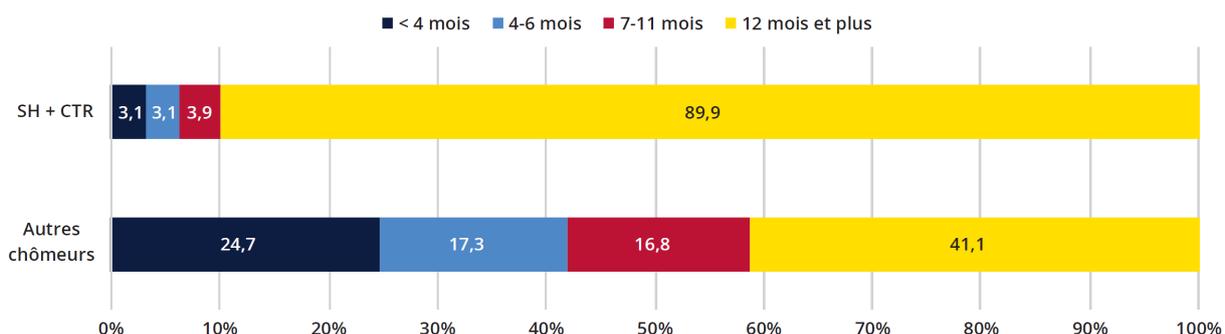
Sources: ADEM, STATEC

Pour sa part, l'édition 2021 du *Panorama social*, publié annuellement par la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL), apporte d'autres informations concernant le chômage, notamment celui de longue durée et des demandeurs d'emploi non indemnisés.

Les données de l'ADEM de décembre 2020, présentées dans le *Panorama social*, permettent de mieux comprendre quels sont les facteurs qui empêchent les demandeurs d'emploi de retrouver rapidement leur place sur le marché du travail. En effet, près d'une personne sur trois inscrite depuis plus d'un an auprès de l'ADEM a un statut de travailleur handicapé (SH) ou à capacité de travail réduite (CTR). Formulé autrement, parmi les demandeurs d'emploi ayant l'un de ces statuts spécifiques, 90% cherchent un emploi depuis au moins un an, contre 40% pour les chômeurs sans statut spécifique.

Graphique 35 : Répartition des chômeurs selon leur durée d'inscription auprès de l'ADEM, décembre 2020

Répartition des chômeurs selon leur durée d'inscription auprès de l'ADEM, décembre 2020



Note : SH = salariés handicapés ; CTR = capacité de travail réduite

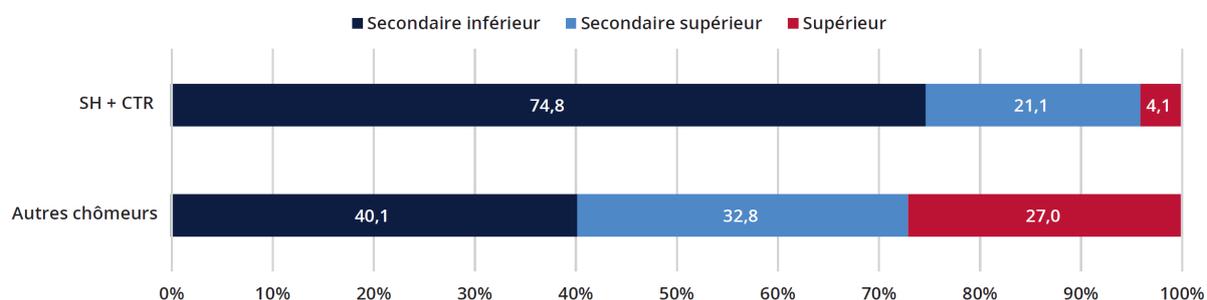
Données : ADEM

Graphique : CSL

Il faut également ajouter que, globalement, les demandeurs d'emploi faiblement qualifiés forment sans équivoque le groupe de personnes le plus important parmi les inscrits à l'ADEM. Mais surtout, ils sont fortement surreprésentés au sein de la catégorie des chômeurs ayant le statut SH ou CTR.

Graphique 36 : Répartition des chômeurs avec et sans statut spécifique selon leur niveau de diplôme, Luxembourg, décembre 2020

Répartition des chômeurs avec et sans statut spécifique selon leur niveau de diplôme, Luxembourg, décembre 2020



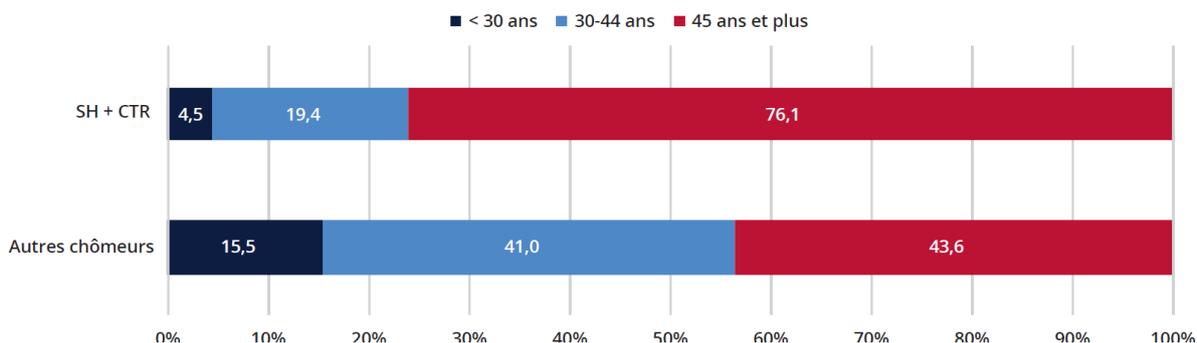
Note : SH = salariés handicapés ; CTR = capacité de travail réduite

Données : ADEM
Graphique : CSL

Mais la situation des demandeurs d'emploi ayant un statut spécifique donne aussi un éclairage supplémentaire sur la relation entre âge et chômage. Ainsi, les trois quarts des personnes handicapées ou CTR inscrites auprès de l'ADEM ont plus de 45 ans.

Graphique 37 : Chômeurs de longue durée selon l'âge, moyenne 2020

Chômeurs de longue durée selon l'âge, moyenne 2020



Note : SH = salariés handicapés ; CTR = capacité de travail réduite

Données : ADEM
Graphique : CSL

Si l'on place la focale sur l'indemnisation, les données de l'ADEM montrent que si la part des chômeurs indemnisés ne tombait guère sous la barre des 50% avant 2013 (à l'exception de 2010, année au cours de laquelle cette proportion est passée pendant plusieurs mois sous ce niveau symbolique), la crise de la dette souveraine européenne a contribué à un allongement des périodes de chômage, et donc à une diminution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés. Par exemple, de janvier 2014 à décembre 2017, ce ne sont en moyenne que 47% des personnes inscrites auprès de l'ADEM qui sont indemnisées.

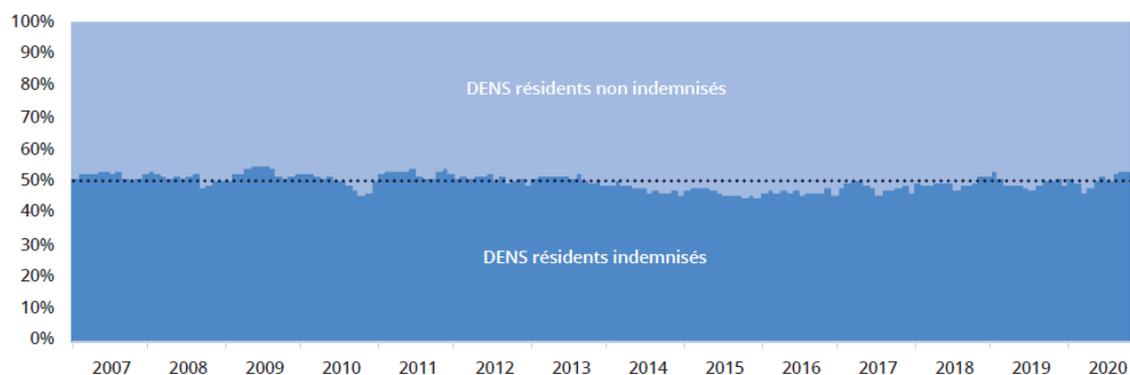
Depuis lors, la proportion de chômeurs indemnisés connaît une timide tendance à la hausse qui se renforce courant 2020 sous l'afflux de personnes ayant perdu leur emploi dans le cadre de la crise sanitaire. Toutefois, la proportion des demandeurs d'emploi non indemnisés représente toujours près de la moitié des chômeurs.

Concernant la proportion de demandeurs d'emploi indemnisés selon le genre, il appert que les femmes sont moins bien loties que leurs congénères masculins. Ainsi, pour ces premières, la proportion d'indemnisées se situe durablement sous 50% depuis 2010, avec un creux de moins de

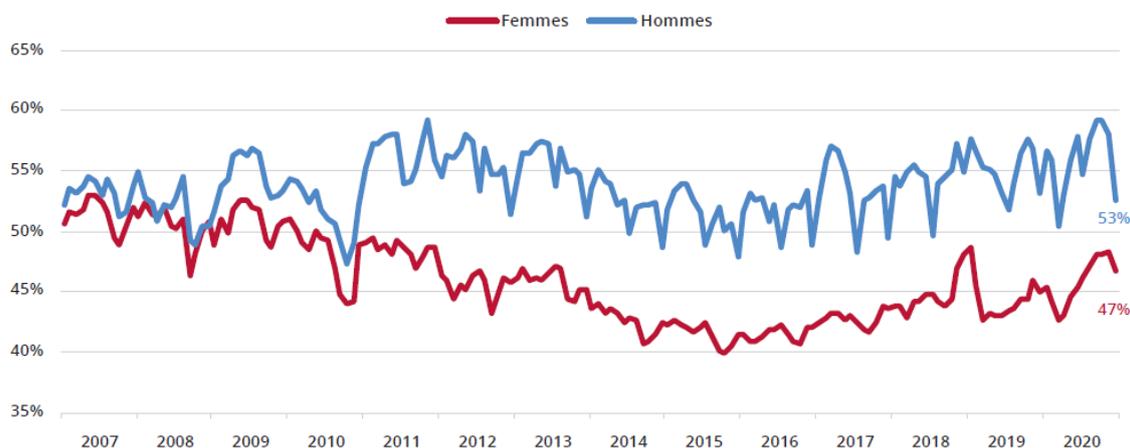
45% de 2014 à 2018. Pour les hommes, en revanche, ce n'est que très ponctuellement que la part de ceux qui sont indemnisés tombe sous 50%.

Graphique 38 : Part des demandeurs d'emploi résidents indemnisés et non indemnisés inscrits auprès de l'ADEM

Part des demandeurs d'emploi résidents indemnisés et non indemnisés inscrits auprès de l'ADEM



Proportion de chômeurs résidents indemnisés par genre



Note : DENS = demande d'emploi non satisfaite

Données : ADEM
Graphiques : CSL

3.2.5. En conclusion

Il est un fait que le taux de chômage, qui avait fortement augmenté au début de la crise sanitaire en 2020 (5,4% de la population active en février et 7,0% en mai), a continuellement reflué depuis. En septembre 2021, il se situe à 5,5% et a pratiquement rejoint son niveau d'avant la crise.

Toutefois, ce constat optimiste doit être relativisé.

D'abord du fait des prévisions macroéconomiques du Statec, de 2021 à 2025, qui indiquent une hausse du taux de chômage sur les 5 prochaines années, avec un taux prévu de 6,9% en 2025. Pour mémoire, le taux de chômage, en moyenne annuelle, n'était que de 5,4% en 2019, et même de seulement 4,3% en 2007.

Ensuite, le chômage de longue durée a bien continué à croître, tandis que la part des demandeurs d'emploi non indemnisés représente la moitié des personnes inscrites à l'ADEM.

Le Statec résume bien la situation en affirmant que le chômage a été en nette augmentation en 2020 avant un retour à la normale en 2021, mais pas pour tous ! En effet, l'institut constate que le chômage

de longue durée a fortement augmenté depuis le début de la crise sanitaire : plus d'un chômeur sur deux est concerné.

En effet, l'évolution des chômeurs de longue durée depuis le début de la crise sanitaire est préoccupante. En mars 2021, plus d'un chômeur sur deux est un chômeur de longue durée, soit 51% des demandeurs d'emploi résidant au Grand-Duché, contre 49,5% il y a un an. En comparaison avec mars 2019, les chômeurs de longue durée sont même 36,2% plus nombreux qu'il y a deux ans.

Cette tendance se confirme avec les derniers chiffres publiés par l'ADEM qui indiquent que 52% des demandeurs d'emploi résidents disponibles sont concernés par le chômage de longue durée au 30 septembre 2021.

L'institut de statistique avance que l'évolution du chômage de longue durée pendant la crise de la covid-19 peut être comparée à la situation de la dernière crise économique grave en 2008-2009, quand la récession déclenchée par la crise financière a entraîné une forte augmentation de la proportion de chômeurs de longue durée. Dans les années qui ont suivi, cette augmentation n'a pu être compensée par un marché du travail pourtant très dynamique.

Avec la fin de la récession déclenchée par la crise sanitaire, le chômage de longue durée a de nouveau bondi à partir de la mi-2020. Il a ainsi atteint en 2021 une part record avec 52 % de chômeurs de longue durée sur le total des demandeurs d'emploi. Un niveau jusqu'alors jamais atteint !

Le Statec soutient que, parmi les nombreuses perturbations économiques induites par la pandémie, la montée inquiétante du chômage de longue durée se distingue par ses effets durables sur les carrières individuelles et l'économie. Car si le nombre global de personnes sans emploi a à peine augmenté, le nombre des personnes au chômage depuis au moins 12 mois s'est en effet considérablement accru. De plus, malgré un nombre record de postes vacants, le chômage de longue durée reste élevé.

L'institut luxembourgeois constate également que, depuis le début de la crise liée à la covid-19, le chômage de longue durée a atteint des cercles plus larges de la société, notamment en termes d'âge et de sexe, qui auparavant n'étaient que relativement peu touchés.

Si l'on se focalise sur le chômage non indemnisé, les données de l'ADEM montrent que si la part de chômeurs indemnisés ne tombait guère sous la barre des 50% avant 2013. La crise de la dette souveraine européenne a contribué à un allongement des périodes de chômage, et donc à une diminution du nombre des demandeurs d'emploi indemnisés. Par exemple, de janvier 2014 à décembre 2017, ce ne sont en moyenne que 47% des personnes inscrites auprès de l'ADEM qui sont indemnisées. Depuis lors, la proportion de chômeurs indemnisés connaît une timide tendance à la hausse qui se renforce courant 2020 sous l'afflux de personnes ayant récemment perdu leur emploi dans le cadre de la crise sanitaire. Toutefois, la proportion des demandeurs d'emploi non indemnisés représente toujours près de la moitié des chômeurs.

Il ressort donc clairement que la question du chômage reste préoccupante, notamment celui de longue durée qui d'ailleurs, mécaniquement, entraîne à terme l'arrêt des indemnités. Dans ce groupe, les personnes plus âgées et à statut spécifique (SH et CTR) sont particulièrement exposées. C'est pourquoi, davantage de mesures ciblées doivent être prises, notamment au niveau de la formation et de la formation continue, pour ne pas laisser tomber ces franges plus vulnérables de la population.

Par ailleurs, notre Chambre demande un allongement de la durée normale d'indemnisation (hors prolongations déjà prévues, notamment pour les chômeurs de plus de 50 ans et difficiles à placer) au-delà des 365 jours au maximum par période de 24 mois. Il faut d'ailleurs rappeler que le Luxembourg bénéficie d'une durée maximale relativement courte par rapport à ses voisins. Si la durée maximale est également de 12 mois en Allemagne, elle est de 2 à 3 ans en France (selon que la personne est âgée de plus de 55 ans ou pas) et d'une durée en principe illimitée en Belgique (le montant de l'allocation diminuant progressivement en fonction de la durée du chômage et en tenant compte du passé professionnel en tant que salarié).

Faire basculer les demandeurs d'emploi en fin de droit de l'assurance chômage vers d'autres dispositifs d'assistance sociale, par exemple le revenu d'inclusion sociale (REVIS), va faire chuter leurs ressources et, dans de multiples cas, les situer en-dessous ou fort proches du seuil de risque de pauvreté.

4. Finances publiques

Compte tenu des circonstances, le Luxembourg a enregistré une « bonne » performance économique en 2020 avec un recul de seulement 1,8% du PIB réel. En plus, grâce à une reprise qui était marquée jusqu'ici par un dynamisme largement supérieur à la moyenne des autres États membres de la zone euro (ZE), le PIB réel du Luxembourg se trouve déjà aujourd'hui à 3,5% au-dessus de son niveau d'avant-crise. Notons dans ce contexte que l'évolution du PIB nominal – qui est un meilleur indicateur pour prédire l'évolution des recettes fiscales – était positive en pleine crise économique avec +2,4% en 2020 suivi par +8% en 2021 (selon les prévisions).

4.1. Toutes les obligations budgétaires européennes respectées dès 2022

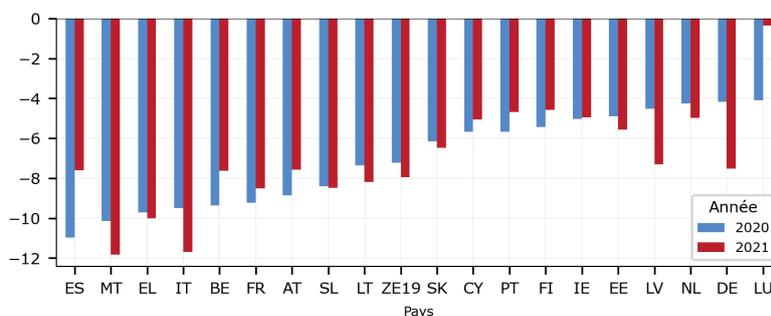
En raison de la pandémie de covid-19 ayant provoqué un choc économique exceptionnel et historique, la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été activée le 20 mars 2020 et restera en vigueur jusqu'en 2022. En conséquence, le gouvernement du Luxembourg (ainsi que les autres États membres de l'UE) n'est pas tenu de respecter les obligations budgétaires européennes découlant du PSC – un déficit public maximal de 3% du PIB, une dette publique limitée à 60% du PIB, ainsi que l'Objectif budgétaire à moyen terme (OMT) spécifique au Luxembourg de 0,5% du PIB (2020-2022) – pendant les années 2020-2022.

Toutefois, au vu des projections budgétaires à moyen terme établies dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (ci-après « le Pluriannuel »), il appert que le Luxembourg respectera tous les critères européens dès 2022.

4.1.1. Le solde de l'Administration publique

En ce qui concerne les finances publiques, l'année 2020 a bien évidemment été fortement marquée par le coût faramineux des mesures sanitaires et de soutien à l'économie. Au sein de la zone euro, le déficit public s'est en moyenne établi à -7% du PIB en 2020 et devrait encore s'accroître à -8% en 2021.

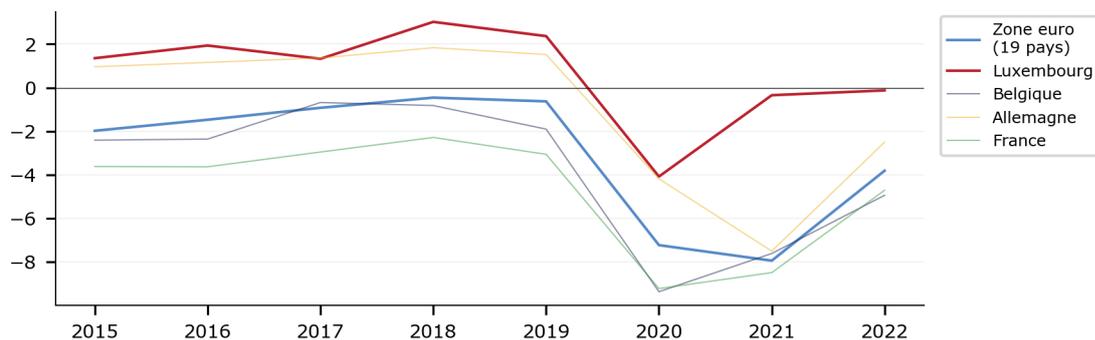
Graphique 39 : Solde des administrations publiques en % du PIB ; Source : AMECO



Dans ce contexte, le Luxembourg est à la fois le pays de l'Union monétaire où les finances publiques ont le moins été affectées en pourcentage de la richesse créée en 2020 et le seul pays dont le déficit public devrait être presque totalement résorbé en 2021 selon les projections à la fois du Statec (-0,7%) et de la Commission européenne (-0,4%).

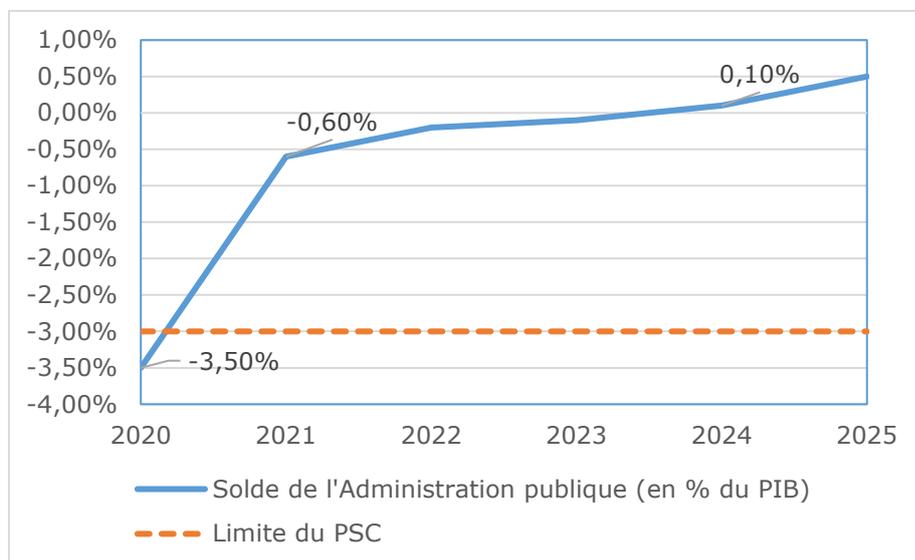
Au plus tard en 2022, le Grand-Duché devrait renouer avec des finances publiques proches de zéro voire avec un solde faiblement positif. Parmi les pays voisins, la situation se présente tout autrement : en effet, ces trois pays devraient, selon les projections européennes, continuer à afficher un déficit public au cours de l'année prochaine, celui-ci devant se situer dans une fourchette allant de -2,5% pour l'Allemagne à près de -5% pour la Belgique.

Graphique 40 : Solde des administrations publiques (en % du PIB) ; Source : AMECO



Ainsi, il est fortement probable que la première obligation découlant du PSC – le déficit public maximal de 3% du PIB – sera déjà largement respectée en 2021.

Graphique 41 : L'évolution projetée du solde de l'Administration publique (en % du PIB, 2020-2025)

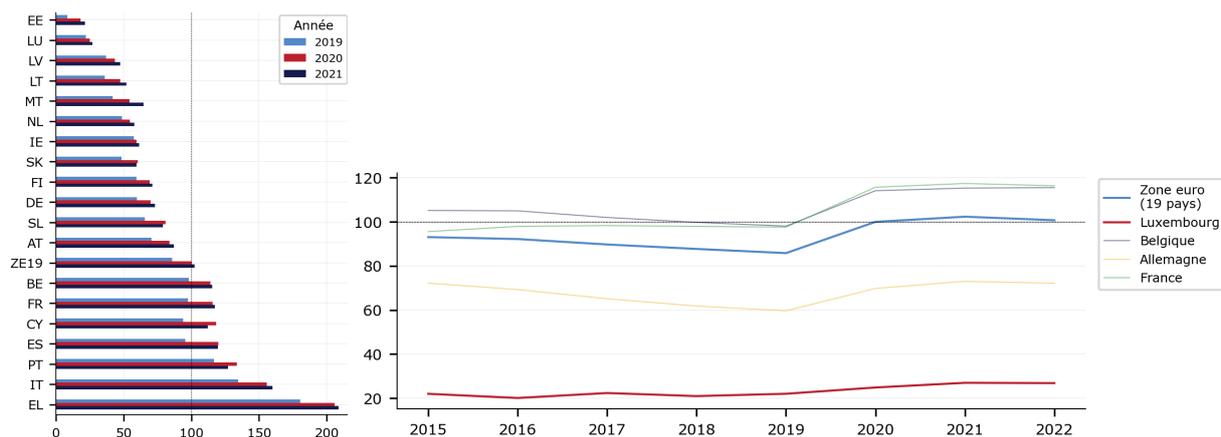


Données : Pluriannuel 2021-2025 ; Graphique : CSL.

4.1.2. La dette publique du Luxembourg

Le creusement des déficits publics en 2020 et 2021 s'accompagne bien évidemment d'une progression des niveaux de dette publique au sein de la zone euro. Ainsi, le niveau moyen de dette publique dans la zone euro est passé de 86% du PIB en 2019 à 100% en 2021.

Graphique 42 : Dette publique (en % du PIB) ; Source : AMECO



Selon la Commission européenne, la dette publique dans l'Union monétaire devrait culminer à 102% du PIB en 2021, pour ensuite se résorber sans pour autant retomber sous la barre des 100% en 2022.

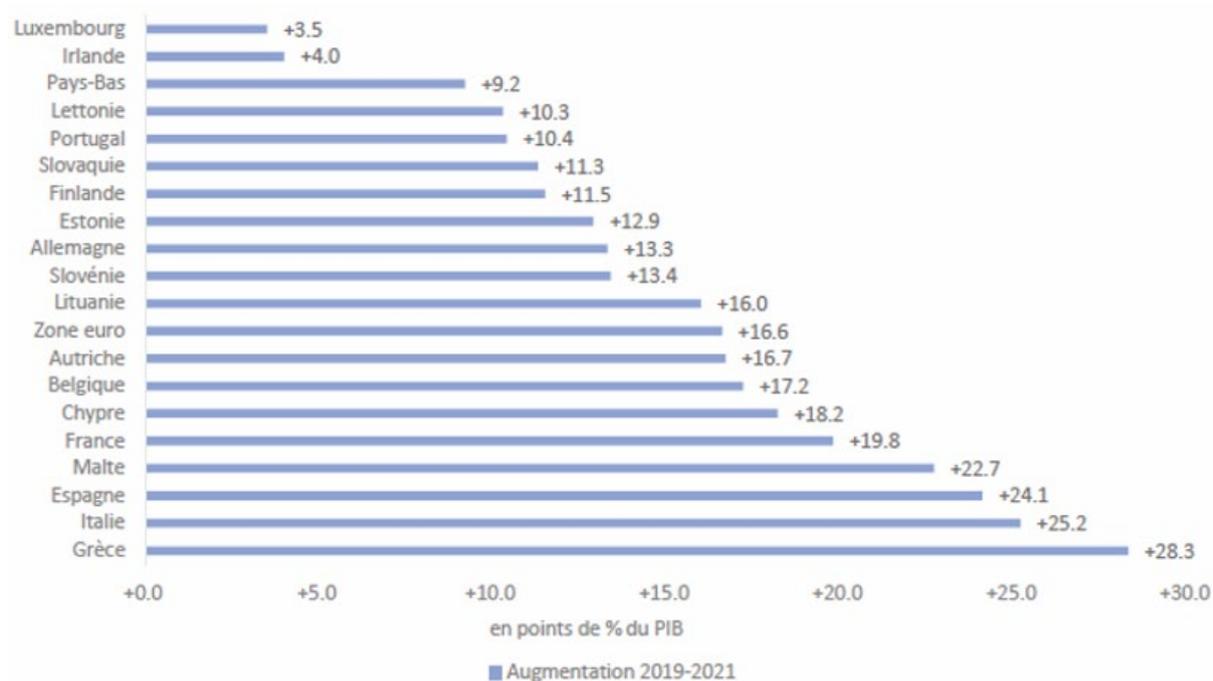
Le Grand-Duché suit cette même tendance de hausse de la dette publique en pourcentage du PIB entre 2019 et 2021 selon la Commission européenne. Toutefois, l'OCDE table quant à elle sur une stabilisation de la dette publique à un peu plus de 25% au cours des années 2020 à 2022.

Dette publique (% PIB)	2020	2021	2022
Statec	-	-	-
Commission européenne	24,9%	27,0%	26,9%
OCDE	24,9%	25,2%	25,8%

Ces projections étant cependant exprimées en pourcentage du PIB, elles sont tributaires du niveau de richesse créée au cours de la période 2020-2022, les divergences d'évolution de la dette s'expliquent donc, du moins en partie, par les divergences en termes d'estimation du PIB pour les années à venir.

Si la crise économique et les mesures anticycliques de soutien financier ont pesé légèrement sur l'évolution de la dette publique du Luxembourg, force est de constater que la hausse de 3,5 pp. entre 2019 à 2021 est la plus faible parmi les États membres de la ZE. En plus, en comparaison intra-communautaire, le Luxembourg affichait avant le début de la pandémie la dette publique la moins élevée après l'Estonie.

Graphique 43 : L'augmentation des dettes publiques au sein de la ZE (2019-2021, en % du PIB)

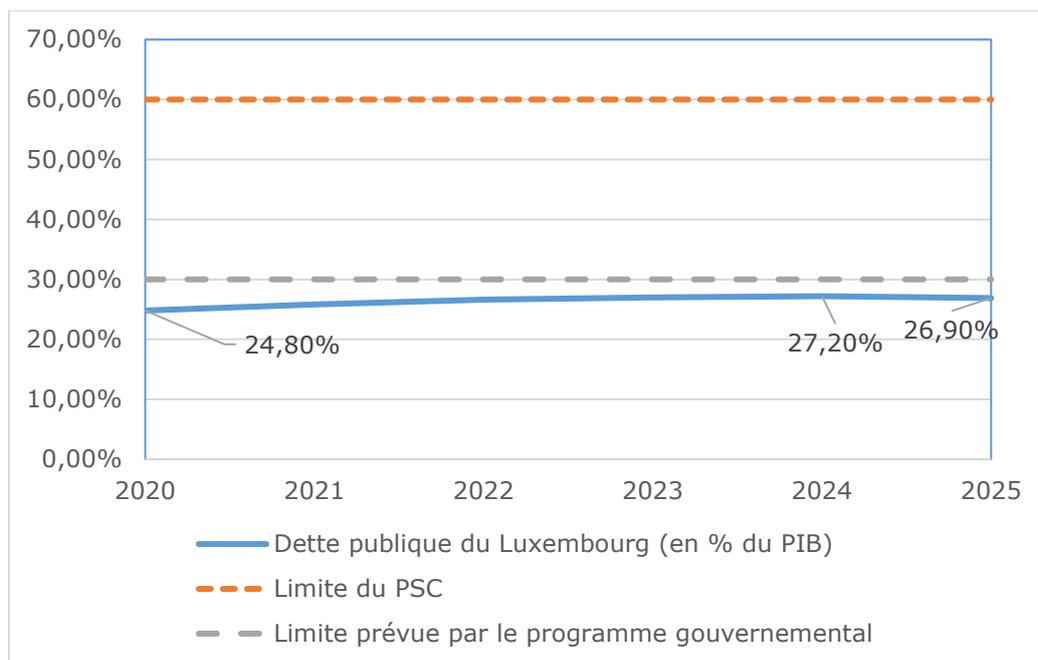


Source : Ministère des Finances, STATEC, AMECO (printemps 2021) ; graphique : Pluriannuel 2021-2025.

En conséquence, le niveau de la dette publique reste non seulement amplement en dessous de la limite de 60% du PIB fixée dans le cadre du PSC, mais également inférieur au niveau de référence de 30% du PIB prévu au programme gouvernemental et fixé de manière arbitraire. **Ainsi, le Luxembourg respectera ses obligations en matière de dette publique sur toute la période 2020-2025 tout en continuant à afficher un des taux d'endettement les plus bas de la ZE.**

En plus, la charge d'intérêts demeure non seulement très faible (environ 0,1% du PIB) sur la période 2022-2025, mais continuera, selon les prévisions, à baisser davantage au cours des prochaines années grâce aux taux d'intérêt historiquement bas, voire négatifs dont le Luxembourg peut continuer à profiter pour s'endetter.

Graphique 44 : L'évolution projetée de la dette publique du Luxembourg (en % du PIB, 2020-2025)



Données : Pluriannuel 2021-2025 ; graphique : CSL.

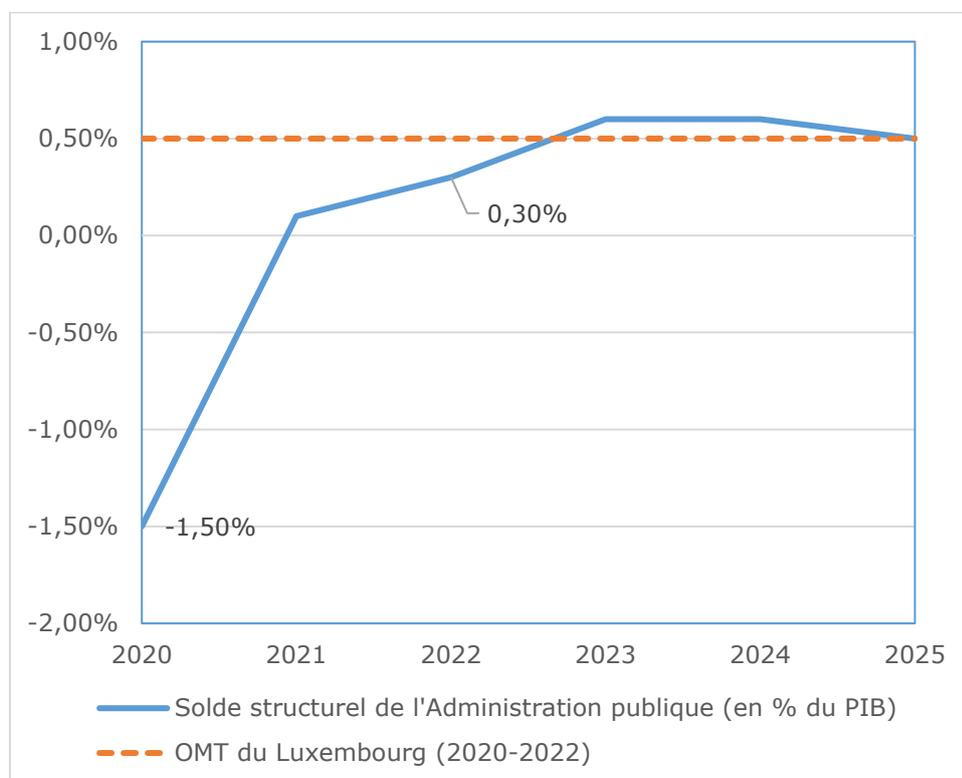
4.1.3. Le solde structurel de l'Administration publique

La troisième obligation découlant du volet préventif du PSC porte sur le respect de l'Objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ; l'OMT est spécifique à chaque État membre et désigne le solde budgétaire structurel à atteindre afin de garantir à moyen terme le respect du déficit public maximal de 3% du PIB tout en assurant la viabilité des finances publiques à long terme. L'OMT est toujours fixé pour une période de 3 ans et adapté continuellement à l'évolution budgétaire et démographique des différents États membres. En 2019, la Commission européenne (CE) a fixé l'OMT minimal à respecter pour le Luxembourg pendant les années 2020-2022 à +0,5% du PIB.

Si le Luxembourg n'a théoriquement pas respecté son OMT en 2020 et en 2021, la désactivation temporaire des obligations du PSC élimine toute nécessité de redressement budgétaire. Selon la trajectoire projetée dans le Pluriannuel, le solde structurel du Luxembourg passera +0,3% en 2022 pour se stabiliser autour de +0,5/+0,6% du PIB par la suite.

Ainsi, indépendamment d'une désactivation potentielle de la clause dérogatoire générale en 2023 et grâce à la marge d'appréciation de 0,25 pp. généralement appliquée par la CE, le Luxembourg recommencera à respecter son OMT dès 2022.

Graphique 45 : L'évolution projetée du solde structurel de l'Administration publique (en % du PIB, 2020-2025)



Données : Pluriannuel 2021-2025 ; graphique : CSL.

L'OMT à atteindre par le Luxembourg pendant la période 2023-2025 sera fixé dans le cadre de l'actualisation du PSC qui sera présentée en avril 2022. Or, vu que le niveau de l'OMT dépend en partie de l'évolution projetée des coûts liés au vieillissement, les prévisions démographiques établies dans le cadre du *Ageing Report 2021* (AR2021) en combinaison avec la situation économique et budgétaire actuelle permettent de tenter d'établir quelques premières estimations.

L'évaluation de la règle budgétaire nationale portant sur le solde structurel et son respect de l'OMT représente la mission principale du Conseil national des finances publiques (CNFP). Dans son diagnostic de la soutenabilité à long terme des finances publiques du Luxembourg¹⁷, le CNFP propose une première estimation préliminaire selon laquelle l'OMT minimal à respecter par le Luxembourg sur la période 2023-2025 serait fixé à 0,0% du PIB. S'il ne s'agit pas d'un constat définitif, force est

¹⁷ Conseil national des finances publiques (CNFP), « Évaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques » (Luxembourg, octobre 2021), 33.

de constater qu'au cas où cette première estimation serait confirmée, le Luxembourg continuerait à largement respecter toutes ses obligations budgétaires sur la période 2023-2025.

Toutefois, en ce qui concerne cette première estimation du CNFP, la CSL tient à faire quelques remarques. Comme évoqué ci-dessus, un des objectifs de l'OMT est de garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques. À cette fin, l'ajustement nécessaire pour financer un tiers du coût actualisé du vieillissement de la population est intégré dans le calcul de l'OMT.

En effet, la baisse projetée de l'OMT de +0,5% du PIB (2020-2022) à 0,0% du PIB (2023-2025) résulte principalement de la révision à la baisse des estimations sur l'évolution du coût lié au vieillissement établie dans le cadre du AR2021 par rapport à son prédécesseur de 2018 (baisse de 8,6% à 7,7% du PIB)¹⁸.

Si de nombreux facteurs impactent l'évolution projetée du coût lié au vieillissement, la baisse du coefficient modérateur du réajustement des pensions à 0,25 à partir de l'année 2027, supposée dans les projections de l'AR2021 (contrairement à l'AR2018), provoque un effet non négligeable.¹⁹ En effet, cette baisse du coefficient modérateur a un effet réducteur sur la hausse à long terme des dépenses de pension et, mécaniquement, sur l'évolution des dépenses liées au vieillissement et donc sur l'estimation de l'OMT minimal à respecter sur la période 2023-2025.

Si, d'un côté, la CSL se réjouirait d'une baisse de l'OMT minimal qui permettrait au Luxembourg de mener une politique budgétaire plus ambitieuse, **notre Chambre rejette**, de l'autre côté, des prévisions supposant **une telle baisse du coefficient modérateur à 0,25 qui ne représente ni une nécessité économique inéluctable, ni une nécessité légale**. Tout au contraire, elle relève d'un choix politique à prendre aux termes de l'article 225bis du Code de la sécurité sociale.

La CSL demande que cette décision soit prise dans le cadre d'une profonde délibération démocratique et que d'autres options telles qu'une augmentation des recettes de la sécurité sociale à travers d'autres pistes alternatives de financement soient étudiées.

4.2. Appel à une réforme des obligations budgétaires européennes

Le Luxembourg se trouve en matière budgétaire dans une situation optimale pour lancer des investissements publics ambitieux constituant un levier économique indispensable pour soutenir la relance et pour accélérer la transformation socio-écologique de notre société.

Or, si le Luxembourg peut se réjouir d'une certaine marge de manœuvre, nous tenons tout de même à signaler que la CSL est convaincue que le cadre budgétaire européen, réglé à travers les obligations découlant du PSC, est généralement dépassé et rend impossible aux États membres de l'UE la mission de s'attaquer aux défis majeurs en matière sociale, numérique et environnementale. Or, l'économie du Luxembourg ne peut fleurir que sous condition que la transition écologique et numérique ainsi que le bon fonctionnement de l'économie européenne dans son ensemble soient assurés.

En effet, la Chambre des salariés a souligné à maintes reprises les défauts majeurs du PSC.

Premièrement, le caractère procyclique des contraintes budgétaires ne permet pas de relancer une économie en menant une politique budgétaire expansionniste en période de crise. À titre d'exemple, après la crise financière 2008-2009, l'assainissement prématuré des finances publiques dans certains, voire dans tous les États membres de l'UE a freiné la reprise et mené l'économie européenne vers une récession en double creux. Le régime de gouvernance économique qui est centré sur la discipline budgétaire était incapable de contrer le choc économique et a provoqué une décennie marquée par des taux de croissance décevants et des taux d'emploi médiocres. Une désactivation précoce de la clause dérogatoire générale après la pandémie de covid-19 risquerait de provoquer un phénomène similaire.

Deuxièmement, de manière générale, les règles budgétaires européennes et l'inclusion des investissements publics nets dans le calcul des déficits publics constituent un obstacle à une politique ambitieuse en matière d'investissements publics. Or, vu les défis importants qui existent pour le moment dans les domaines indissociables que sont le social et l'écologie, il est incontournable de lutter contre le sous-investissement chronique qui a, pendant longtemps, marqué l'économie

¹⁸ Conseil national des finances publiques (CNFP), 26.

¹⁹ Conseil national des finances publiques (CNFP), 18.

européenne et de mobiliser les capacités financières nécessaires pour soutenir une reprise durable et une transition juste.

Ainsi, la limitation du déficit public à 3% du PIB et de la dette publique à 60% du PIB ainsi que toutes les contraintes qui en résultent limitent amplement les moyens des États membres de l'UE se trouvant dans une situation budgétaire moins avantageuse de participer financièrement à la transition socio-écologique de l'UE dans son ensemble.

En conséquence, la CSL revendique que le Luxembourg se positionne au niveau des institutions européennes (1) contre un retour trop rapide aux critères de Maastricht afin de donner à tous les États membres de l'UE la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour stabiliser leur économie et (2) en faveur d'une réforme en profondeur du PSC qui permettra de libérer les investissements publics indispensables en tant que vecteur d'une transition socio-écologique.

Dans ce contexte, la CSL revendique l'introduction d'**une règle d'or** qui permettrait d'exclure les investissements publics nets au service du bien commun – investissements dans la transition écologique et numérique, santé, éducation et formation, logement abordable, santé, ... – du calcul des déficits nominaux et du plafond de dépenses publiques. Cet instrument permettrait de renforcer les investissements publics et d'éviter des coupes budgétaires trop importantes en période de contraction économique tout en luttant contre la détérioration continue du stock en capital public dans certains États membres.

En même temps, nous proposons de remplacer la notion du solde structurel par une **règle de dépenses publiques**. Comme évoqué ci-dessus, l'obligation de respecter l'OMT en période de contraction économique réduit la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements pour lancer une politique de soutien contracyclique. Nous sommes d'avis que la surveillance du rythme de croissance des dépenses des États membres devrait être maintenue, mais elle devrait se limiter à l'évolution des dépenses courantes ordinaires. Devraient être exclus du calcul des dépenses courantes, les dépenses d'investissements dans les biens communs, les paiements d'intérêts sur la dette publique, ainsi que les dépenses « conjoncturelles » telles que les dépenses au titre du chômage partiel pendant la pandémie de covid-19.

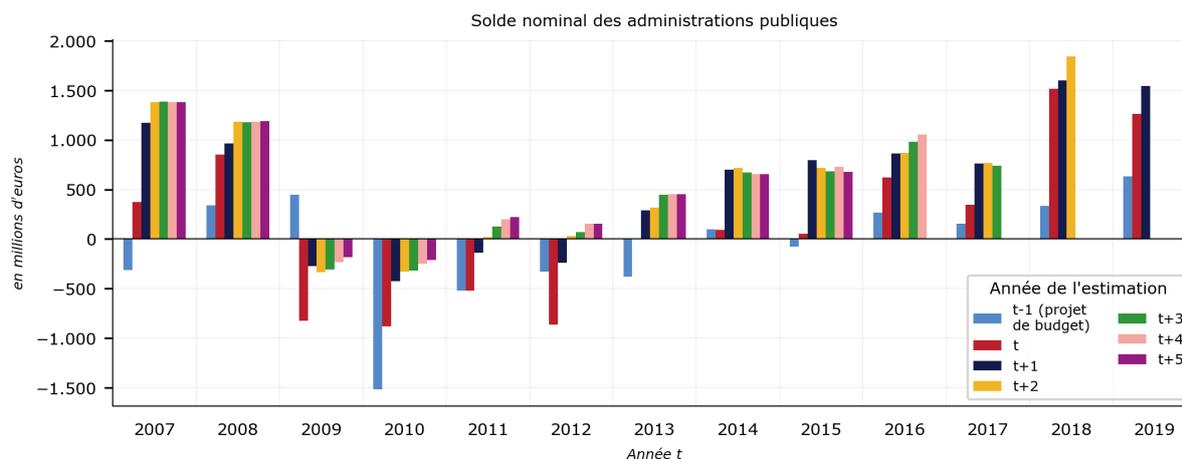
Pour le contrôle de l'évolution des dépenses courantes ordinaires, un certain rythme devrait être fixé au niveau européen. À titre d'exemple, en pourrait limiter leur croissance à un taux équivalent à la somme du taux de croissance du PIB réelle et du taux d'inflation de 2% visé par la Banque centrale européenne (BCE).

4.3. Focus sur le solde des administrations publiques généralement meilleur que prévu et sur des recettes publiques sous-estimées pour 2021 et 2022

Du fait de biais dans les projections des indicateurs macroéconomiques, les projets de budget de l'État présentent, eux aussi, des distorsions systématiques. En effet, la croissance du PIB réel (donc de l'activité économique), la progression de l'emploi et du chômage influent fortement sur les finances publiques, surtout en cas de retournement conjoncturel inopiné, par le biais tant des recettes (impôts sur les revenus des personnes physiques et les bénéficiaires des entreprises) que des dépenses (stabilisateurs automatiques et mesures discrétionnaires de lissage conjoncturel) auxquels s'ajoutent parfois les priorités politiques mises en œuvre par le gouvernement en place (réformes fiscales, des allocations familiales, etc.).

Ainsi, en amont de l'année budgétaire, le gouvernement table systématiquement sur un solde des administrations publiques bien en deçà de ce qu'il sera. En moyenne, cette sous-estimation est de l'ordre de 650 millions d'euros l'année précédant l'exécution du budget ($t-1$) et encore de 430 millions d'euros au cours de l'année d'exécution (t). Suite à l'année budgétaire considérée, force est de constater que le solde est systématiquement revu à la hausse pour des montants allant en moyenne jusqu'à 160 millions d'euros cinq ans après l'année d'exécution ($t+5$).

Graphique 46 : Estimations successives du solde des administrations publiques selon la comptabilité nationale (en millions d'euros)



Données : Avis sur le budget de l'État 2007 de la Cour des comptes 2007-2020 ; graphique : CSL

Tableau 8 : Erreurs moyennes et biais statistiques par rapport à l'année t+1 dans les estimations du solde des administrations publiques

Année de l'estimation du solde des admin. publiques	2007-2019			
	Erreur moyenne	Erreur moyenne absolue ²⁰	Biais	Statistiquement significatif ²¹
t+5	+166,59	203,54	Révision à la hausse	Non
t+4	+161,79	184,65		Non
t+3	+109,37	145,23		Non
t+2	+92,56	115,88		Non
t	-429,14	429,14	Sous-estimation	Oui
t-1 (projet de budget pour l'année t)	-652,16	763,04		Oui

Données : Avis sur le budget de l'État de la Cour des Comptes 2007-2020 ; Calculs : CSL sur base de la méthodologie retenue dans CNFP, Évaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires, juin 2018

Dans les faits, il en résulte que sur les six déficits des administrations publiques annoncés dans les projets de budget pour l'année considérée (2007, 2010-2013 et 2015), au vu des dernières données disponibles, un seul (2010) a effectivement été observé²², tandis qu'un autre déficit observé, celui de 2009, n'avait même pas été prévu.

Notons d'abord qu'il existe de fortes différences entre les diverses méthodes de calcul des recettes et des dépenses. Ainsi, les recettes et les dépenses du budget de l'État sont généralement calculées suivant la législation sur la comptabilité de l'État, tandis que les recettes et les dépenses des différents secteurs des Administrations publiques ainsi que les prévisions sur l'ensemble de l'Administration publique sont calculées selon le Système européen des comptes SEC2010.

Le projet budget 2022 compare prioritairement ses prévisions avec celles du budget voté de 2021 pour calculer les taux de variation. Or, les budgets votés ont tendance à systématiquement sous-estimer l'évolution des recettes et par conséquent le solde budgétaire. Ceci est effectivement le cas pour l'année 2021. Même si l'année 2021 est encore marquée par la crise de la covid-19, les recettes courantes du compte prévisionnel figurant dans le projet budget 2022 dépassent largement les recettes courantes du budget voté de 2021. L'écart se chiffre à presque 2 milliards d'euros.

²⁰ L'erreur moyenne absolue rend compte de l'écart moyen en valeur absolue entre les prévisions/observations et l'année de référence (t+1) et donc de la précision des estimations par rapport à la valeur de référence. Ainsi, plus l'erreur moyenne absolue est importante, plus les prévisions/observations s'écartent de la valeur de référence et sont donc imprécises.

²¹ Un résultat statistiquement significatif indique qu'il existe des erreurs (en l'occurrence des sous-estimations) systématiques dans les estimations. La significativité est mesurée par le biais d'un test des rangs signés de Wilcoxon avec un seuil de signification statistique à 5%.

²² Pour ce qui est du déficit des administrations publiques en 2010, force est de constater que le montant de -1,5 milliard d'euros prévu en 2009 dans le projet de budget de l'État pour 2010 a fortement été relativisé au fil des révisions successives pour n'atteindre « que » -213 millions d'euros d'après la dernière révision effectuée en 2015.

Tableau 9 : Variations des recettes courantes et en capital (en millions d'euros)

Année	2019			2020			2021				2022		
	Compte	Compte au 30 septembre	Compte extrapolé au 31 décembre	Compte	Compte au 30 septembre	Compte extrapolé au 31 décembre	Budget voté	Compte prévisionnel	Compte au 31 août	Compte extrapolé au 31 décembre	Projet de budget	Variation en % ¹	Prévision selon les calculs de la CSL
Recettes budgétaires (courant et capital)	17 410,6	12 899,9	17 199,9	16 688,5	11 929,2	15 905,6	16 882,4	18 852,5	12 610,2	18 915,3	19 514,2	3,5%	20 066,8

Données : Ministère des Finances ; Calculs : CSL. Note : ¹ Variation en % par rapport au compte prévisionnel 2021.

Selon le projet de budget, les recettes hors opérations financières pour l'exercice 2022 s'élèveront à 19,5 milliards d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 3,5% par rapport au compte prévisionnel de 2021. **La CSL est d'avis qu'il s'agit d'une prévision trop prudente des recettes hors opérations financières pour l'exercice 2022.**

Il faut mettre cette prévision dans son contexte économique. Le STATEC prévoit, pour l'exercice 2022, une progression du produit intérieur brut (PIB) en volume à hauteur de 3,5% et une inflation qui atteindra prévisiblement 2,5%²³. L'évolution des recettes publiques s'oriente généralement plus à l'évolution du PIB nominal et devrait donc dépasser les 3,5%.

En extrapolant le compte du 31 août 2021 des recettes courantes et en capital, on arrive à un montant de 18,9 milliards d'euros au 31 décembre 2021. Si on se base sur ce montant pour la prévision des recettes courantes et en capital pour l'exercice 2022, et en intégrant les prévisions du STATEC pour le PIB réel et pour l'inflation, **les recettes courantes et en capital pour l'exercice 2022 s'élèveront à presque 20,1 milliards d'euros²⁴, soit une plus-value de 550 millions d'euros par rapport à la prévision qui figure dans le projet de budget.**

Si l'approche basée sur l'extrapolation pourrait être remise en question, une analyse des recettes des exercices 2020 et 2019 montre que cette approche ne surestime pas les recettes prévisionnelles, mais au contraire, qu'elle a plutôt tendance à les sous-estimer. En effet, en extrapolant le compte du 30 septembre 2020 des recettes courantes et en capital, on arrive à un montant de 15,9 milliards d'euros au 31 décembre 2020. Le compte officiel des recettes courantes et en capital pour l'exercice 2020 affiche cependant un montant de 16,7 milliards d'euros, donc une plus-value de 800 millions d'euros par rapport à la méthode de l'extrapolation. Cette différence est d'autant plus marquante, si on tient compte de l'évolution sanitaire et économique après le 31 août 2020. De même, pour l'année 2019, le compte officiel des recettes dépasse le compte extrapolé au 31 décembre de 200 millions d'euros.

Dans son « Conjoncture Flash » d'octobre 2021, le Statec traite également de la progression des recettes fiscales des trois premiers trimestres en 2021 par rapport aux trois premiers trimestres en 2020 et en 2019. En effet, avec un montant de 14,7 milliards d'euros, les recettes fiscales ont augmenté de 18,6% par rapport à la même période en 2020, et de 9,6% par rapport à la même période en 2019.²⁵ Ceci confirme la situation confortable au niveau des recettes.

La CSL prend acte des amendements gouvernementaux au projet de loi n°7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 (ainsi que des amendements gouvernementaux au projet de loi n°7879 relatif à la programmation financière pluriannuelle 2021-2025). Les amendements en question ne modifient cependant pas les prévisions des recettes et n'influencent donc pas le raisonnement et les conclusions susmentionnés. Ils annoncent en effet seulement une augmentation des dépenses courantes de 16,7 millions d'euros pour l'exercice 2022, ce qui correspond à une hausse légère de 0,9% par rapport à ce qui était prévu initialement dans le projet sous avis.

En analysant plus en détail les prévisions et la composition des recettes courantes dans le projet de budget, il faut souligner la prévision du compte « **Impôt retenu sur les traitements et salaires** ». Le projet de budget prévoit une **augmentation de 9,2%** pour ce compte en 2022 par rapport au compte prévisionnel de 2021. Cette augmentation est d'un côté due à l'indexation des salaires du 1^{er} octobre 2021, qui a augmenté les salaires de 2,5% et, par conséquent, également les recettes obtenues à travers l'impôt sur les salaires. De l'autre côté, la non-indexation du barème d'impôts mène, avec chaque tranche indiciaire, graduellement à une augmentation de la base imposable des ménages.

²³ Statnews N°56 du 8 novembre 2021 – Prévisions d'inflation (scénario central)

²⁴ 18,9 x (augmentation PIB réel x augmentation IPCN) = 18,9 x (1,035 x 1,025) = 20,066 milliards d'euros

²⁵ Statec, Conjoncture Flash « Une reprise sous tension(s) » - Octobre 2021

L'indexation des salaires, ensemble avec la non-indexation du barème d'impôts, augmentent donc forcément les recettes budgétaires, ainsi que le taux d'imposition effectif des ménages. Cette augmentation cachée de la base imposable est appelée « **kal Progressioun** » (dérive fiscale). Elle impacte surtout les faibles et moyens revenus, qui sont proportionnellement plus touchés que les revenus élevés à cause de la progressivité du tarif.

Face à la sous-estimation des recettes budgétaires, ainsi qu'à l'augmentation de 9,2% du compte « Impôt retenu sur les traitements et salaires » pour l'exercice 2022, **la CSL estime qu'il existe une marge de manœuvre pour indexer le barème d'impôts**. Cette mesure apporterait une plus grande justice sociale et serait financièrement réalisable, puisque, selon le projet de budget, les recettes courantes couvrent de nouveau largement les dépenses courantes à partir de 2022, avec un excédent de plus d'un milliard d'euros²⁶.

Analysons maintenant l'évolution pluriannuelle des recettes budgétaires de l'État hors opérations financières.

Tableau 10 : Évolutions pluriannuelles des recettes et des dépenses (en milliards d'euros)

	2021 Budget	2022 Projet	2023 Prévisions	2024 Prévisions	2025 Prévisions
Budget courant					
Recettes	16,74	19,42	20,57	21,62	22,72
Dépenses	16,88	18,41	19,11	19,71	20,62
Excédents.....	-0,14	+1,01	+1,46	+1,91	+2,10
Budget en capital					
Recettes	0,14	0,10	0,10	0,17	0,10
Dépenses	2,47	2,58	2,71	2,93	2,92
Excédents.....	-2,30	-2,49	-2,61	-2,76	-2,82
Budget total					
Recettes	16,88	19,51	20,67	21,79	22,82
Dépenses	19,34	20,99	21,82	22,64	23,54
Excédents.....	-2,46	-1,48	-1,15	-0,85	-0,72

Source : Budget pluriannuel 2021-2025

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en milliards d'euros aux différences d'arrondi près.

Concernant l'évolution pluriannuelle, force est de constater que l'excédent de la balance courante continue à augmenter les années prochaines, jusqu'à 2,1 milliards d'euros en 2025. L'augmentation du déficit de la balance en capital est due à la politique d'investissement ambitieuse du gouvernement. Le déficit du budget total se réduit cependant graduellement grâce à l'augmentation de l'excédent de la balance courante.

D'après les prévisions, on peut s'attendre à un solde budgétaire négatif sur toute la période 2021-2025. Si l'État privilégiait un solde excédentaire, il aurait toutefois les possibilités pour le faire, en réduisant les dépenses d'investissements. **La CSL soutient cependant la politique d'investissement ambitieuse du gouvernement et rappelle qu'une politique d'austérité est surtout à éviter.**

Notons toutefois que la politique ambitieuse n'est que très rarement intégralement réalisée, ce qui fera encore diminuer le déficit en 2021 et 2022 (cf. partie suivante).

²⁶ L'augmentation de 9,2% du compte « Impôt retenu sur les traitements et salaires » se chiffre à 440 millions d'euros.

5. Investissements publics

Dans un contexte de sortie de crise et de relance, les investissements publics revêtent un caractère encore plus important que d'habitude : il s'agit là, en effet, de l'outil par excellence dont disposent les pouvoirs publics afin de stabiliser et renforcer l'activité économique. Qui plus est, dans un tel contexte, les politiques de relance par le biais des investissements publics sont particulièrement efficaces.

Cependant, à l'automne 2021, le nombre de contaminations par la covid-19 repartent à la hausse. Si la campagne de vaccination fait que les capacités hospitalières restent pour l'heure épargnées, l'activité économique reste néanmoins susceptible d'être bridée par ces développements et d'empêcher la mise en œuvre des plans d'investissement prévus par le budget de l'État pour 2022, la politique d'investissements publics et de relance devant rester tributaire des évolutions sanitaires et de la protection de la santé de la population.

Dans une publication récente²⁷, le Fonds monétaire international (FMI) constate certes que l'investissement public peut contribuer de façon cruciale à un redressement de la situation économique et faciliter la transition vers des modèles de croissance plus résilients, inclusifs et respectueux de l'environnement. En même temps, l'institution relève qu'un certain nombre d'éléments, notamment une offre de biens et services contrainte par les impératifs sanitaires et les restrictions d'activité et des perspectives très incertaines en l'absence de vaccins et/ou de traitements efficaces, peuvent peser négativement sur ces plans de relance et leur impact.

Concernant les domaines prioritaires pour l'investissement public, le Fonds monétaire international relève que c'est dans les domaines du social et des soins de santé que les dépenses publiques sont associées à des fortes augmentations de l'investissement privé à court terme, notamment du fait d'absences de fuites vers l'extérieur de ce type d'investissements et de la forte intensité en main-d'œuvre des deux secteurs.

Une autre priorité est celle des investissements dans la production d'énergie à zéro émissions, l'amélioration de l'efficacité énergétiques des bâtiments et le développement des zones vertes qui offrent des retours sur investissement importants. Pour ce qui est des investissements d'adaptation au changement climatique, certains auteurs estiment même que les retours sur investissement dépasseraient les 100%.

Enfin, il convient également de garder à l'esprit l'importance cruciale que revêtent les régions frontalières pour le Grand-Duché qui y puise une bonne part de sa main d'œuvre. Il est donc de plus en plus nécessaire de prendre en compte ces territoires afin d'assurer un développement harmonieux, non seulement du Grand-Duché mais aussi des régions d'où proviennent les frontaliers qui participent à la prospérité de l'économie luxembourgeoise.

Cette prise en compte pourrait notamment et utilement se faire par le biais d'une participation luxembourgeoise aux projets d'infrastructures dans les communes frontalières, par exemple en ce qui concerne les grands axes routiers, les transports en commun transfrontaliers. Ce type de projets permettrait de redynamiser les économies locales des territoires outre-frontières et de réduire les importantes fractures territoriales et sociales²⁸ générées par les inégalités de développement économique croissantes entre le Grand-Duché et ses voisins les plus proches.

5.1. Les investissements publics selon la comptabilité nationale

Au cours des années à venir, les investissements publics luxembourgeoise devraient largement se situer à des niveaux de 200 à 300 millions d'euros plus élevés que prévus par les lois de programmation pluriannuelle des années passées. Ainsi, les investissements publics directs et indirects devraient dépasser le cap des 3,5 milliards d'euros en 2023 et continuer à croître au cours des deux années suivantes.

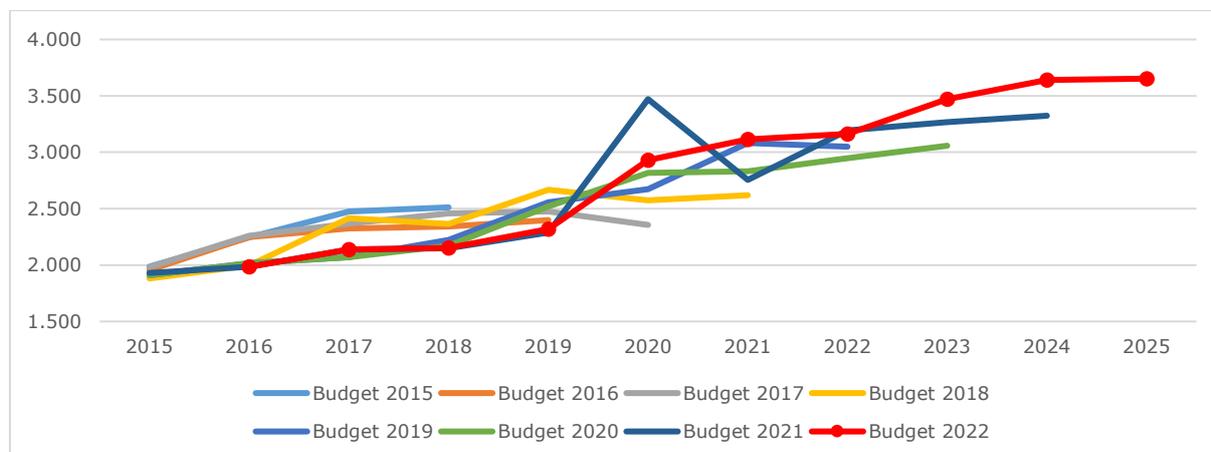
On note que, par rapport au projet de loi de programmation pluriannuelle 2021-2024, les investissements publics ont fortement été revus à la baisse pour l'année 2020 et légèrement à la

²⁷ FMI, Fiscal Monitor: Public investment for the recovery, chapitre 2, octobre 2020.

²⁸ Voir par exemple Insee, « Une précarité monétaire intense pour les ménages pauvres des zones riches près du Luxembourg » dans Insee, *Analyses Grand Est* n°74, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3588929#titre-bloc-8>

hausse pour 2021. Cela s'explique notamment par le fait que certaines des mesures de soutien à l'activité économique mises en œuvre par le gouvernement ont eu un succès moindre que prévu.

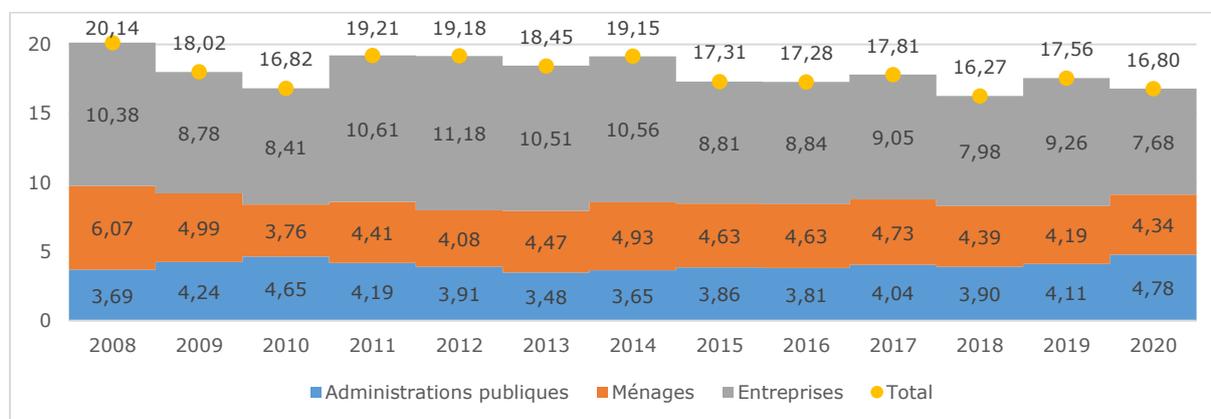
Graphique 47 : Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale ; en millions d'euros ; source : Projets de loi de programmation pluriannuelle 2015-2015 à 2022-2025



Au vu des nouvelles données contenues dans la programmation pluriannuelle pour 2022 à 2025, il appert alors que les investissements publics reprennent peu ou prou la progression prévue avant l'émergence de la crise sanitaire. On note cependant une accélération à partir de 2023 qui n'était pas prévue dans les programmations pluriannuelles antérieures.

En comparaison avec les acteurs privés, il appert que le niveau d'investissement des administrations publiques est relativement faible et ne représente, selon les années, qu'entre un cinquième et un quart de l'ensemble des investissements.

Graphique 48 : Décomposition des investissements par secteur au Luxembourg ; en pourcentage du PIB ; Source : Eurostat

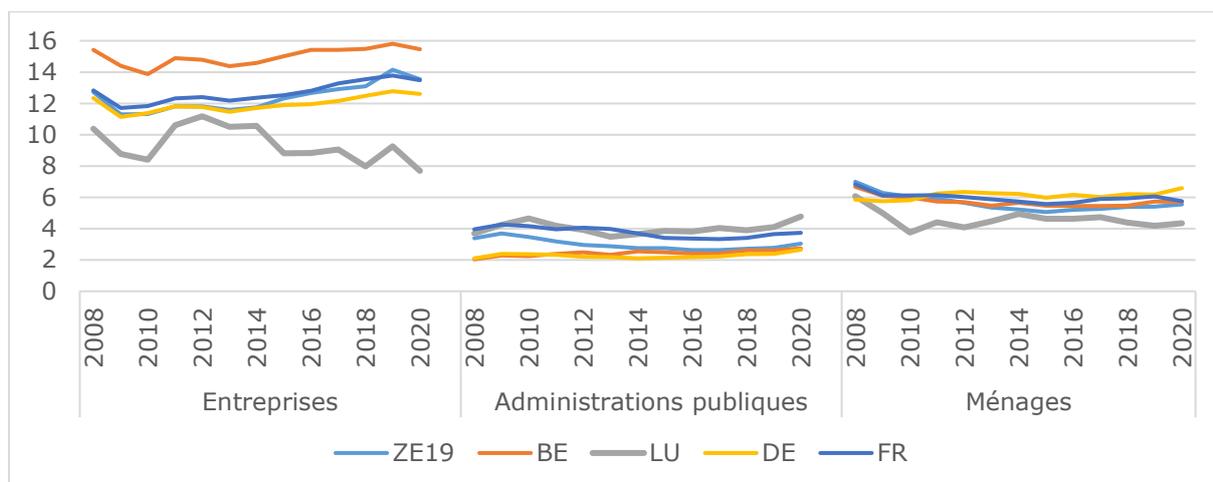


Néanmoins, ce constat doit être relativisé au vu des performances des pays voisins. En effet, la comparaison internationale montre que :

- ce sont les administrations publiques luxembourgeoises qui investissent le plus en proportion du PIB ;
- les acteurs privés luxembourgeois, et plus particulièrement les entreprises, investissent bien moins que leurs équivalents des pays voisins.

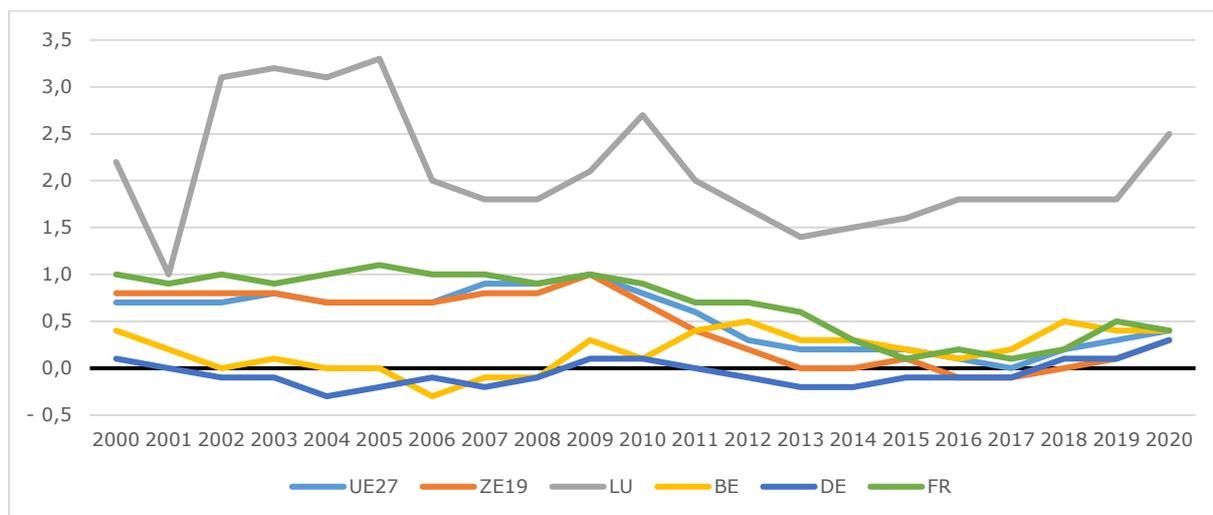
Ainsi, avec 7,7 en 2020, les entreprises du Grand-Duché ont investi un tiers de moins en proportion du PIB que la moyenne de la zone euro (13,5%).

Graphique 49 : Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés ; en pourcentage du PIB ; source : Eurostat



Si l'on s'intéresse à la qualité des investissements publics effectués, une comparaison par rapport à la situation connue dans les pays voisins fait état d'une situation favorable pour le Grand-Duché. Ainsi, au cours des vingt dernières années, le Luxembourg affiche en pourcentage du PIB une proportion d'investissements publics nouveaux de l'ordre de 2% à 2,5%, tandis que chez les voisins ce pourcentage ne dépasse pas 1% du PIB. Depuis 2015, le Luxembourg consacre même une part quatre fois plus importante de son PIB à l'investissement public net que ses voisins.

Graphique 50 : Investissement net des administrations publiques ; en pourcentage du PIB ; source : Eurostat



Si les niveaux actuels restent en deçà des trois points de PIB connus au début des années 2000, l'année 2020 reste marquée par une résurgence des investissements publics nets afin de lutter contre la crise sanitaire.

5.2. Les investissements selon la loi budgétaire : les fonds spéciaux de l'État

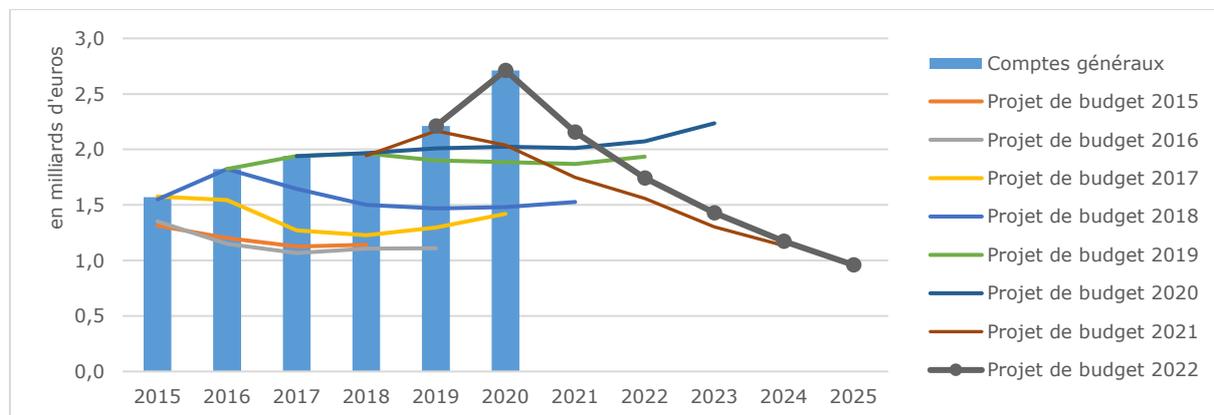
La très grande majorité des investissements publics se font par l'intermédiaire des fonds spéciaux de l'État, ceux-ci permettant en effet de déroger à la contrainte d'annualité du budget.

5.2.1. Les avoirs des fonds spéciaux

De façon générale, le gouvernement table sur une forte diminution des avoirs détenus par les fonds spéciaux de l'État au cours des années à venir : d'un peu plus de 2,7 milliards d'euros en 2020, ils ne devraient plus se situer qu'à un peu moins d'un milliard d'euros en 2025, et cela malgré des avoirs

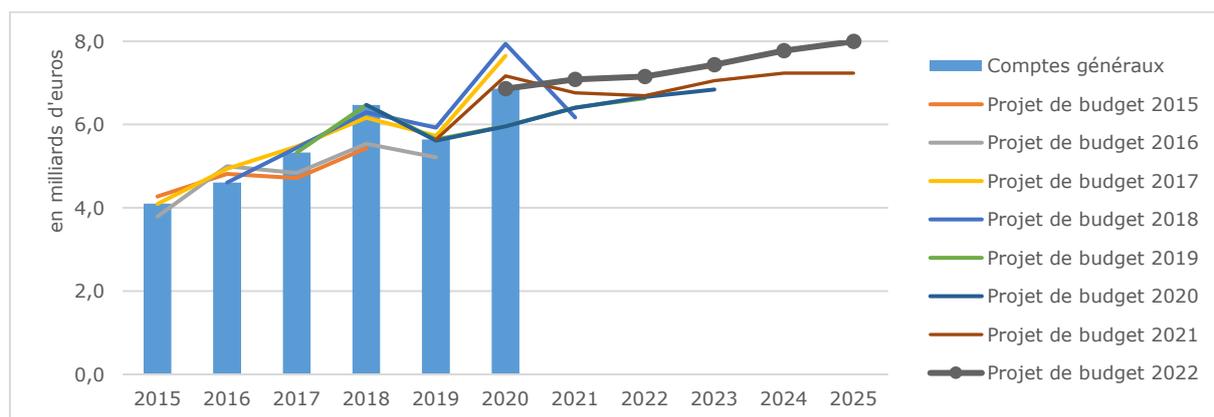
considérablement plus élevés que prévus en 2020 (2,7 milliards d'euros en 2020 au lieu des 2 milliards indiqués dans le projet de budget pour 2021 pour cette même année).

Graphique 51 : Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'État ; source : projets de budget pour 2015 à 2022



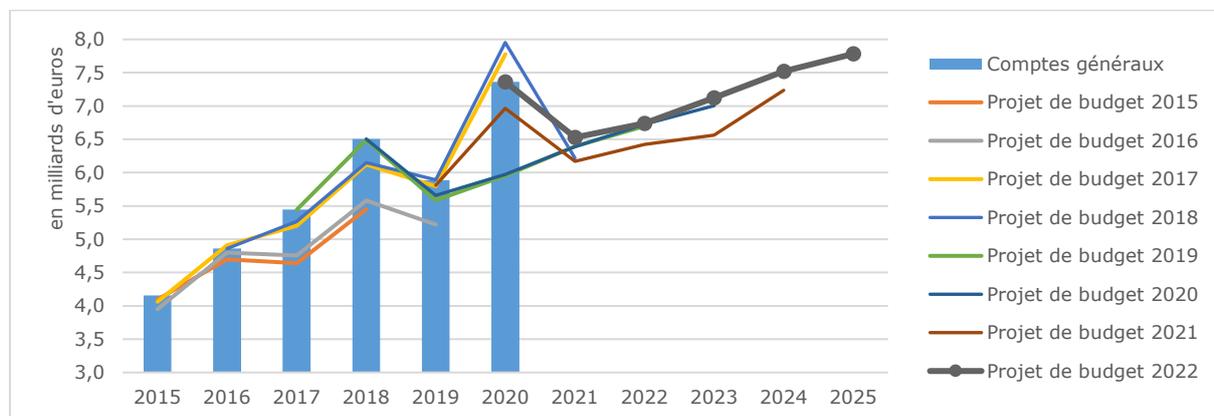
Cette évolution baissière s'explique par des prévisions de dépenses soutenues au cours des quatre années à venir : en 2025, les dépenses effectuées par les fonds spéciaux de l'État devraient, pour la première fois, dépasser les huit milliards d'euros. Par ailleurs, les dépenses devraient se situer un cran au-dessus (près de 500 millions d'euros de plus par an de 2022 à 2025) de ce qui était prévu jusqu'ici.

Graphique 52 : Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État ; source : projets de budget pour 2015 à 2022



Or, dans le même temps, force est de constater que les recettes (provenant essentiellement de l'alimentation budgétaire par l'État) des fonds spéciaux n'affichent pas de déviation notable par rapport aux prévisions antérieures, ceci venant expliquer la fonte des avoirs de fonds spéciaux.

Graphique 53 : Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État ; source : projets de budget pour 2015 à 2022



5.2.2. Focus sur le Fonds des routes

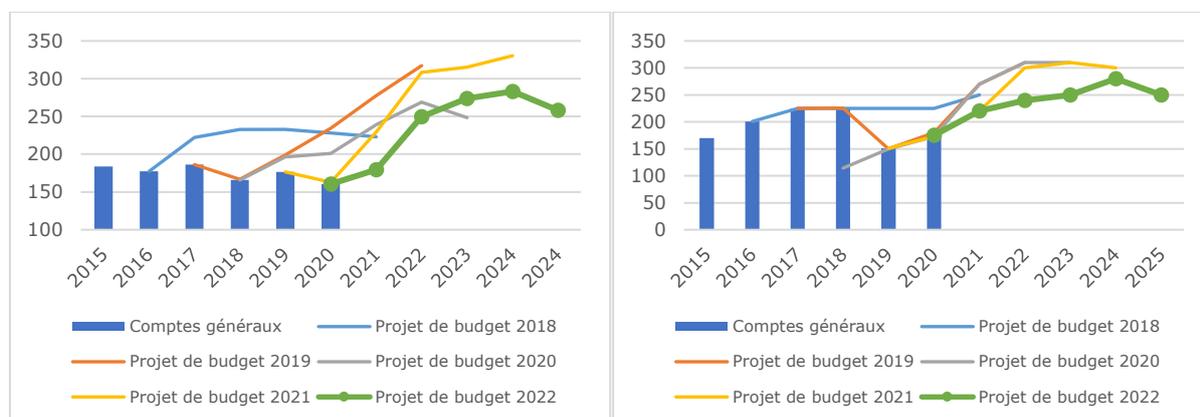
Le Fonds des routes est l'un des principaux fonds spéciaux de l'État et a pour objet de couvrir les dépenses générées par les travaux de construction et d'entretien des grandes voiries de communication, des ouvrages d'art et hydrauliques de l'État, des routes nationales et chemins repris, du réseau national de pistes cyclables, ainsi que des plateformes multimodales et des gares routières.

Le Fonds des routes est alimenté par des dotations budgétaires, des recettes d'emprunts, le produit de la vente d'immeubles acquis dans le cadre du programme général d'établissement d'une grande voirie de communication et rendus disponibles après l'établissement de cette dernière.

On constate que, du côté des dépenses, la confrontation entre les montants retenus dans les différents projets de budget des dernières années et les montants définitifs inscrits aux comptes généraux fait état d'une forte surestimation systématique des dépenses par rapport à celles effectivement réalisées.

En 2020, une partie du décalage peut s'expliquer par les mesures de confinement dans le cadre de la lutte contre la propagation de la covid-19 au printemps, qui ont contraint les entreprises de construction à mettre temporairement à l'arrêt leurs chantiers.

Graphique 54 : Dépenses (à gauche) et recettes (à droite) du Fonds des routes ; en millions d'euros ; sources : projets de budget pour 2015 à 2022



Du côté des recettes, on note une forte baisse en 2019 qui s'explique par le fait que, contrairement à ce qui a pu être observé les années précédentes, à partir de cette année-là, le Fonds des routes n'est plus alimenté par les biais de recettes d'emprunts et/ou d'alimentations supplémentaires de la part de l'État, mais plus par des alimentations budgétaires normales.

À moyen terme, le projet de budget pour 2022 table sur une nette hausse tant des dépenses que des recettes du Fonds des routes au cours des années à venir. Néanmoins, l'analyse des évolutions de ce fonds par le passé montre qu'en réalité (selon les comptes généraux donc) les dépenses restent relativement stables depuis 10 ans, aux alentours de 175 millions d'euros par an en moyenne, et que les surcroûts de dépenses prévus n'ont *in fine* pas lieu.

5.2.3. Focus sur le Fonds du rail

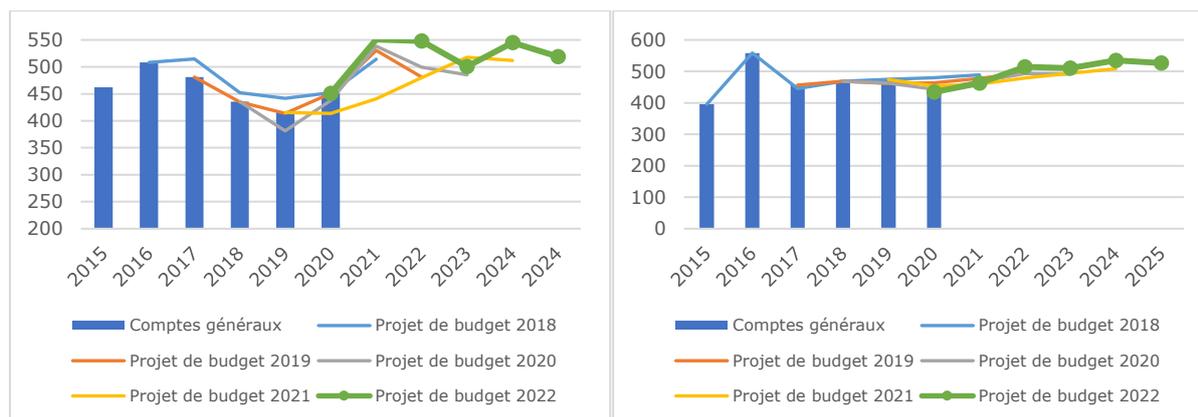
C'est par le biais du Fonds du rail que se font la remise en état, la modernisation et l'extension du réseau ferroviaire national sur base de plans d'investissement quinquennaux élaborés par le ministère de la Mobilité et des Travaux publics en concertation avec le gestionnaire de l'infrastructure.

Le Fonds du rail est alimenté par des dotations budgétaires, des emprunts, des redevances d'utilisation d'infrastructure, le produit de ventes d'immeubles et de terrains appartenant au domaine foncier du réseau et rendus disponibles après réalisation des programmes d'investissement ainsi que par des subventions de l'UE.

Si de 2014 à 2017 le Fonds du rail affichait des dépenses effectives qui se situaient au-delà des prévisions effectuées dans les projets de budget successifs, force est de constater qu'au cours des dernières années cette tendance s'est inversée et que les dépenses effectuées par le biais de ce fonds diminuent régulièrement pour passer de près de 510 millions d'euros en 2016 à 415 millions d'euros en 2019.

L'année 2020 est cependant marquée par une inversion de cette tendance avec des dépenses de l'ordre de 450 millions d'euros selon le projet de compte général pour 2020. D'après le projet de budget pour 2022, les dépenses du Fonds du rail devraient suivre cette nouvelle tendance haussière au cours des années à venir pour à nouveau dépasser le demi-milliard d'euros entre 2021 et 2025.

Graphique 55 : Dépenses (à gauche) et recettes (à droite) du Fonds du rail ; en millions d'euros ; sources : projets de budget pour 2015 à 2022



Du côté des recettes, on constate une abrupte diminution de l'ordre de 100 millions d'euros en 2017 suivie d'une légère augmentation d'année en année qui devrait perdurer jusqu'en 2025. Seule l'année 2020 marque, par la force des choses, une exception à cette tendance.

De façon générale, les alimentations du Fonds du rail devraient toutefois augmenter à un rythme un peu plus lent que les dépenses au cours de la période de prévision, de sorte que les avoirs du Fonds du rail devraient globalement diminuer de 115 millions d'euros entre 2020 et 2025, pour n'afficher qu'un solde de 8,7 millions cette dernière année.

5.2.4. L'explosion des investissements dans les capacités et moyens militaires

Dans le but « d'assurer la crédibilité et la fiabilité continue du Luxembourg en tant que partenaire de sécurité partageant le fardeau collectif de la sécurité et de la défense »²⁹, **le gouvernement vise une augmentation de l'effort de défense jusqu'à 0,72% du PIB d'ici 2024.**

Dans ce contexte, le gouvernement a lancé plusieurs projets d'investissement importants tels que l'acquisition de l'avion militaire 400M, la participation financière au programme multinational MRTT – la Chambre des députés a voté le 23 juillet 2020 pour une augmentation de la participation maximale sur trente ans au MRTT de 172 millions (fixé en 2016) à 598,4 millions d'euros –, le lancement et l'exploitation du futur satellite militaire LUXEOSys pour lequel le coût initial a explosé de 170 millions à 309 millions d'euros, ainsi que l'acquisition prévisible de 80 véhicules blindés de commandement pour une enveloppe estimée à 367 millions d'euros.

En conséquence, le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 projette une forte croissance de la dotation budgétaire annuelle alimentant le Fonds d'équipement militaire qui devrait servir au paiement de dépenses occasionnées par les investissements dans les capacités et moyens militaires. **En effet, la dotation globale devrait exploser de 129 millions d'euros en 2021 à 245 millions en 2025, ce qui équivaut à une croissance de 97%³⁰. La CSL regrette, voire rejette cette explosion du niveau des investissements dans les équipements militaires.**

²⁹ Gouvernement du GDL, « Projet de budget 2022 », Pub. L. No. 7878 (2021), 66.

³⁰ Gouvernement du GDL, « Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 », Pub. L. No. 7879 (2021), 331-32.

La CSL est d'avis que la crise climatique et environnementale ainsi que la rareté croissante de certaines ressources indispensables risquent de provoquer des conflits et des flux migratoires inédits et posent aujourd'hui le plus grand danger à la sécurité internationale. La hausse du niveau de la mer, la raréfaction de ressources cruciales telles que l'accès à l'eau potable ou aux terres arables, la multiplication et l'amplification des catastrophes environnementales – sécheresses, famines, inondations, cyclones, incendies, ... - auront des conséquences sans précédent sur la stabilité économique, sociale et politique au niveau mondial et devraient figurer au cœur des questions de sécurité.

D'ailleurs, ce seront une fois de plus les sociétés les plus vulnérables et les régions les plus pauvres qui seront les premières à être touchées par les dévastations liées à la crise climatique. Par conséquent, en pleine crise climatique et environnementale, tout investissement qui vise la lutte et la protection contre la crise climatique et environnementale devrait également être interprété comme investissement dans le combat contre la pauvreté et en faveur de la sécurité mondiale à moyen et à long terme.

Notons dans ce contexte que les auteurs du projet de budget 2022 indiquent eux-mêmes que « *les liens entre le changement climatique, la raréfaction des ressources naturelles et l'émergence de conflits dans le monde sont étudiés, afin de déterminer dans quelles mesures le secteur de la Défense peut contribuer – dans le cadre de la politique étrangère des 3D (Diplomatie, Développement, Défense) – à prévenir et à atténuer de tels conflits.* »³¹

Nous saluons le fait que l'aide publique dans le domaine de la coopération au développement et de l'action humanitaire sera maintenue au niveau de 1% du RNB du Luxembourg et qu'elle continuera à être développée autour des objectifs de développement durable sur les plans économique, social et environnemental. Toutefois, au lieu d'investir, d'un autre côté, dans des capacités militaires qui risquent *in fine* d'obliger le Luxembourg à participer dans des conflits interventionnistes, la CSL plaide de détourner ces investissements dans des projets de lutte et de protection contre la crise climatique, ici et ailleurs. Au lieu d'intervenir dans des conflits, essayons de les prévenir !

À la place d'une multiplication des investissements dans les capacités militaires, nous demandons que les moyens financiers soient mobilisés pour accélérer, au niveau mondial, dans le cadre de la coopération multilatérale :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- L'augmentation de l'efficacité énergétique de l'économie ;
- Le développement de l'économie circulaire ;
- La protection, notamment dans les régions les plus touchées, contre les catastrophes environnementales ;
- La lutte contre la pauvreté et les inégalités mondiales, etc.

5.3. Les mesures en matière de transition écologique

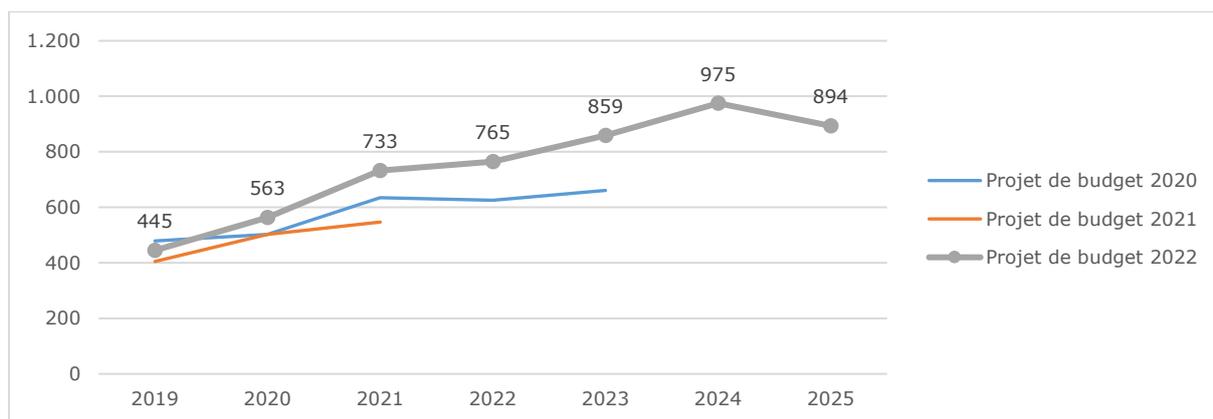
Dans ses recommandations pour 2022, la Commission européenne conseille au Grand-Duché « *de donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique [...]* ».

Concernant les investissements en faveur de la transition écologique, le Luxembourg affiche depuis plusieurs années une tendance haussière des dépenses publiques correspondantes.

Ainsi, selon le projet de budget pour 2022, les investissements environnementaux et climatiques devraient passer de 445 millions d'euros en 2019 à un peu plus du double en 2025 (soit 894 millions d'euros) avec un pic à près d'un milliard d'euros en 2024. Sur la période 2021-2025, les dépenses annuelles devraient ainsi être de 100 à 200 millions d'euros plus élevées que ce qui était prévu par les projets de budget pour les années 2020 et 2021.

³¹ Gouvernement du GDL, Projet de budget 2022, 67.

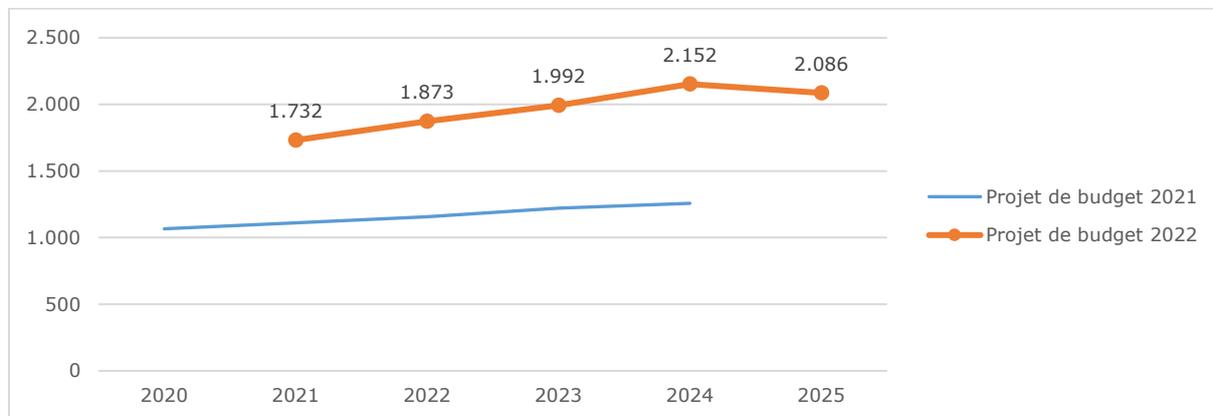
Graphique 56 : Évolution des investissements environnementaux et climatiques ; en millions d'euros ; sources : Projets de budget pour 2020 à 2022



Cependant, comme pour les projets de budget précédents, la transparence n'est pas de mise en la matière et le doute continue de planer sur la teneur exacte de ces investissements en faveur de la transition écologique : en effet, leur composition exacte n'est pas communiquée. Face à cette situation, on peut considérer que les dépenses effectuées par le biais du Fonds climat et énergie (ancien Fonds Kyoto) et Fonds pour la protection de l'environnement font partie de cette catégorie d'investissements et représentent, pour l'année 2022, près de 42% (318 millions d'euros) du montant total annoncé.

Concernant plus globalement les dépenses (investissements et dépenses courantes) dédiées à la mise en œuvre du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), les informations consolidées de l'Inspection générale des finances indiquent que celles-ci devraient s'élever à près de 1,9 milliard d'euros en 2022, soit 700 millions d'euros de plus que ce qui était prévu pour 2022 dans le projet de budget de l'État pour 2021.

Graphique 57 : Dépenses publiques liées à la mise en œuvre du PNEC ; en millions d'euros ; sources : Projets de budget pour 2021 et 2022



Une fois encore, le détail de ces dépenses reste largement inconnu, mais un peu moins de la moitié (entre 41% et 45%) de ces montants devrait être consacrée aux investissements environnementaux et climatiques au cours de la période 2022-2025.

À ces montants d'investissements se rajoutent les dépenses courantes en matière de « décarbonisation » identifiables dans les budgets de dépenses des différents ministères à l'aide de leur code fonctionnel³² :

³² Voir tableau page 42* du Projet de budget pour 2021.

Tableau 11 : Structure des dépenses du Fonds climat et énergie (en euros)

Alias structuré	Libellé	2020 (provisoire)	2021 (voté)	2022	2023	2024	2025
20.0.33.010	Promotion du transport de fret conventionnel par chemin de fer ou par barge	/	/	100	7 000 000	8 000 000	9 000 000
20.0.33.011	Promotion du transport combiné fret ferroviaire et fluvial	10 000 000	12 500 000	12 925 081	11 000 000	12 000 000	13 000 000
20.2.12.120	Frais d'experts et d'études liés à la planification de la mobilité	1 453 465	850 000	1 000 000	1 000 000	1 500 000	1 500 000
20.2.12.121	Cellule mobilité douce	148 115	100 000	100 000	200 000	200 000	200 000
20.2.12.122	Observatoire digital de la mobilité	257 651	550 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
20.2.31.023	Contributions à la S.N. des C.F.L. conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi modifiée du 28 mars 1997 sur le statut de la S.N. des C.F.L.	2 056 600	0	0	0	0	0
20.2.33.014	Subsides à des organismes privés œuvrant pour la promotion de la mobilité douce	36 000	36 000	36 000	36 000	36 000	36 000
20.4.14.010	Barrages-écluses de la Moselle et infrastructures relevant du domaine public fluvial : entretien et renouvellement des installations et équipements	344 781	442 500	380 000	385 000	390 000	395 000
20.4.14.011	Participation aux frais d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des ouvrages hydrauliques communs de la Moselle	21 010	68 500	56 000	50 000	50 000	50 000
20.7.12.120	Frais d'experts et d'études	/	750 000	420 000	450 000	450 000	450 000
20.7.31.040	Services publics d'autobus réguliers assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de services publics conclus avec l'État	227 403 387	221 068 000	214 600 000	220 000 000	220 000 000	220 000 000
20.7.33.010	Subsides aux associations promouvant les transports publics	/	1 821	2 000	2 000	2 000	2 000
20.7.43.000	Services publics d'autobus assurés par la Ville de Luxembourg en exécution de la convention conclue avec l'État	8 759 000	8 759 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000
20.7.43.020	Services publics d'autobus assurés par le Syndicat des T.I.C.E. en exécution de la convention conclue avec l'État	35 750 804	35 655 000	35 655 000	35 655 000	35 655 000	35 655 000
20.7.43.500	Services publics d'autobus et quasi-gratuité du transport des jeunes assurés par la Ville de Luxembourg	/	/	9 519 629	/	/	/
25.0.12.120	Frais d'experts et d'études	484 405	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000
25.0.33.004	Soutien aux producteurs de biogaz en tant que rémunération du biogaz injecté dans le cadre de l'exécution du règlement grand-ducal relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz	5 615 229	6 847 200	6 847 200	6 847 200	8 500 000	8 500 000
25.0.41.012	Participation financière aux frais de fonctionnement du Groupement d'Intérêt Economique "My Energy"	1 300 000	1 400 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
50.4.51.000	Régime d'aide aux sociétés en rapport avec la promotion du transport fluvial et le développement des infrastructures de navigation	60 900	70 000	100 000	100 000	100 000	100 000
50.4.63.000	Régime d'aide aux communes en rapport avec la promotion du transport fluvial et le développement des infrastructures de navigation	/	30 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Montant total		293 691 347	289 928 021	314 961 010	316 045 200	320 203 000	322 208 000

Les dépenses au titre des quatre autres dimensions des mesures prévues dans le PNEC que sont :

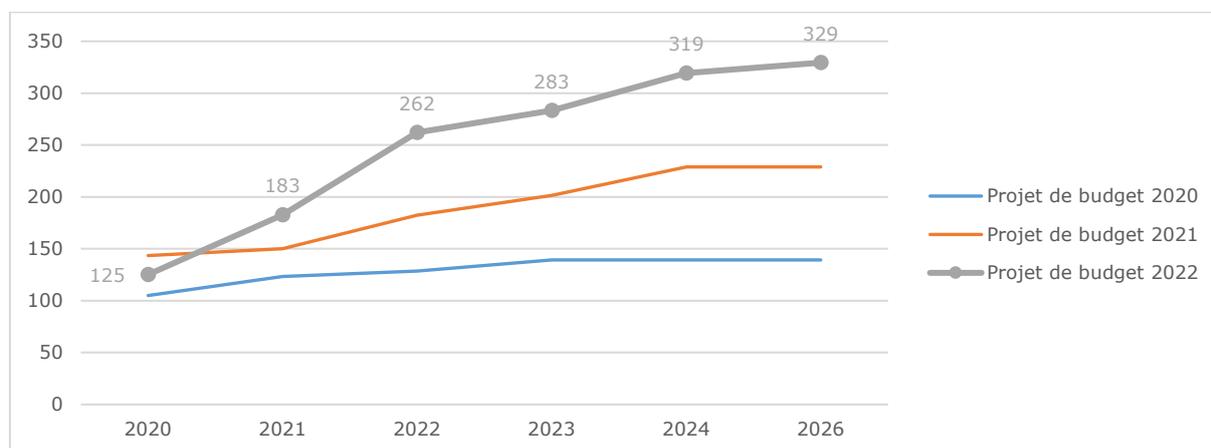
- l'efficacité énergétique,
- la sécurité d'approvisionnement énergétique,
- le marché intérieur de l'énergie,
- la recherche, l'innovation et la compétitivité

ne sont pas identifiables, leurs codes fonctionnels n'apparaissant pas explicitement dans le projet de budget pour 2022. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas de dépenses (qu'elles soient courantes ou d'investissement) à ce niveau, mais seulement que la codification proposée par l'IGF n'a pas été mise en œuvre dans les ministères concernés.

Quoiqu'il en soit, on peut ainsi, pour l'exercice budgétaire 2022, explicitement identifier un peu plus d'un milliard d'euros de dépenses environnementales qui se répartissent entre celles des Fonds climat et énergie et pour la protection de l'environnement et celles des différents ministères.

Concernant plus particulièrement le Fonds climat et énergie, force est de constater que celui-ci affiche des dépenses de 80 millions d'euros plus élevées pour l'année 2022 que celles prévues au budget pour 2021 pour cette même année, cet écart entre les prévisions effectuées en 2021 et en 2022 poursuivant sa hausse jusqu'en 2025.

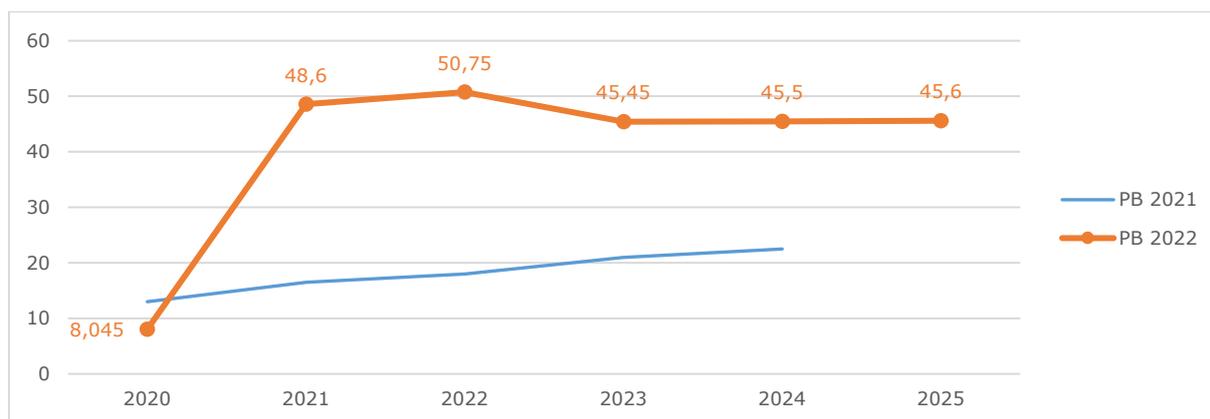
Graphique 58 : Évolution des dépenses du Fonds climat et énergie (ancien Fonds Kyoto) ; en millions d'euros ; sources : Projets de budget pour 2020 à 2022



Pour 2022, ce sursaut dans les dépenses s'explique en bonne partie par une révision conséquente des montants consacrés à la promotion des véhicules routiers à zéro ou faibles émissions en CO₂ : +32,8 millions d'euros de plus prévus, qui devraient essentiellement être consacrés à la subvention de voitures électriques (+28 millions par rapport aux prévisions de 2021, pour un total de 40 millions d'euros). À ce titre, il convient cependant de noter que le projet de budget 2021 a largement sous-estimé les dépenses pour cette même année, ce qui viendrait expliquer la progression fulgurante de ce poste au cours des prochaines années.

La CSL prend également acte des amendements gouvernementaux lui adressés en date du 12 novembre 2021 et qui livrent l'information selon laquelle l'augmentation de 50% de l'enveloppe en faveur de la finance climatique internationale, soit 20 millions d'euros supplémentaires en 2022, passera par une dotation exceptionnelle d'un même montant versée au cours de l'exercice budgétaire 2021 au Fonds climat et énergie.

Graphique 59 : Dépenses dédiées à la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO₂ ; en millions d'euros ; sources: Projets de budget pour 2021 et 2022



Face au manque de clarté et de transparence en matière de dépenses et d'investissements publics en matière de transition écologique et à l'urgence croissante de la mise en œuvre de mesures fortes et pertinents pour, à défaut de contrer, au moins atténuer le changement climatique, la CSL appelle le gouvernement à ne pas se contenter d'annoncer des sommes globales, aussi faramineuses soient-elles, mais à détailler les projets financés par leur biais et leur impact escompté.

De fait, la transition écologique est un projet de société qui ne peut se faire qu'avec le soutien et la participation active de l'ensemble de la population et des entreprises. À défaut d'être transparent sur les mesures à mettre en œuvre et sur leur impact, on court le risque d'assister à une montée de la défiance face aux politiques en faveur de l'environnement et du climat du côté des détracteurs des mutations économiques et sociales qu'elles impliquent (disparition de certains types d'activité et d'emplois, renchérissement du coût de la vie, etc.). Les militants de la cause écologique pourraient de leur côté – dans l'état actuel des choses – conclure que les montants dédiés aux dépenses environnementales s'apparentent plutôt à une forme de *greenwashing* qu'à une réelle prise de conscience de l'ampleur de la tâche et de la contribution que le Grand-Duché peut et doit apporter à la lutte mondiale contre la montée des dérèglements climatiques.

Une plus grande transparence en matière environnementale implique également de procéder à un inventaire exhaustif de toutes les aides, subventions et autres incitations publiques, notamment celles destinées à attirer et/ou à maintenir dans le pays des activités économiques. En effet, il est probable que cela permettrait d'identifier bon nombre de mesures qui ne sont pas compatibles avec les objectifs de soutenabilité environnementale et climatique, voire qui sont contreproductives en la matière. Un tel inventaire permettrait alors, le cas échéant, de déterminer comment réduire progressivement et dans la mesure du possible, ces dépenses contreproductives afin de redéployer les fonds vers le financement de la transition verte et des mesures d'accompagnement des ménages les plus vulnérables face aux conséquences de celle-ci.

5.4. Le Logement

5.4.1. La flambée du taux d'effort des locataires

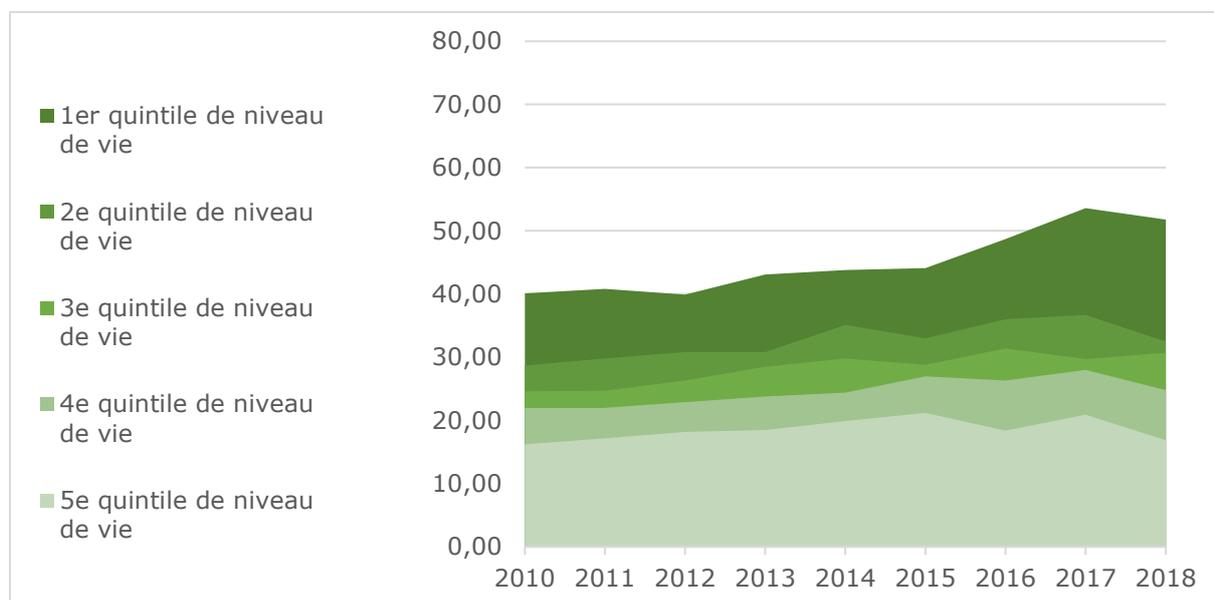
Dans le cadre de leur Note n°25³³ publiée en juin 2020, les chercheurs de l'Observatoire de l'habitat ont analysé entre autres l'évolution du taux d'effort des locataires par quintile de niveau de vie sur la période 2010-2018.

Les chercheurs révèlent que ces taux d'effort – qui mesurent le rapport entre le coût du logement et le revenu disponible du ménage – ont suivi une trajectoire haussière vertigineuse sur les dernières années, particulièrement pour les ménages plus modestes à niveau de vie inférieur.

³³ L'Observatoire de l'habitat, « L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018 », 25 (Luxembourg, 2020).

Ainsi, le taux d'effort moyen des locataires appartenant au 1^{er} quintile de niveau de vie est passé de 40,1% en 2010 à 51,8% en 2018.³⁴

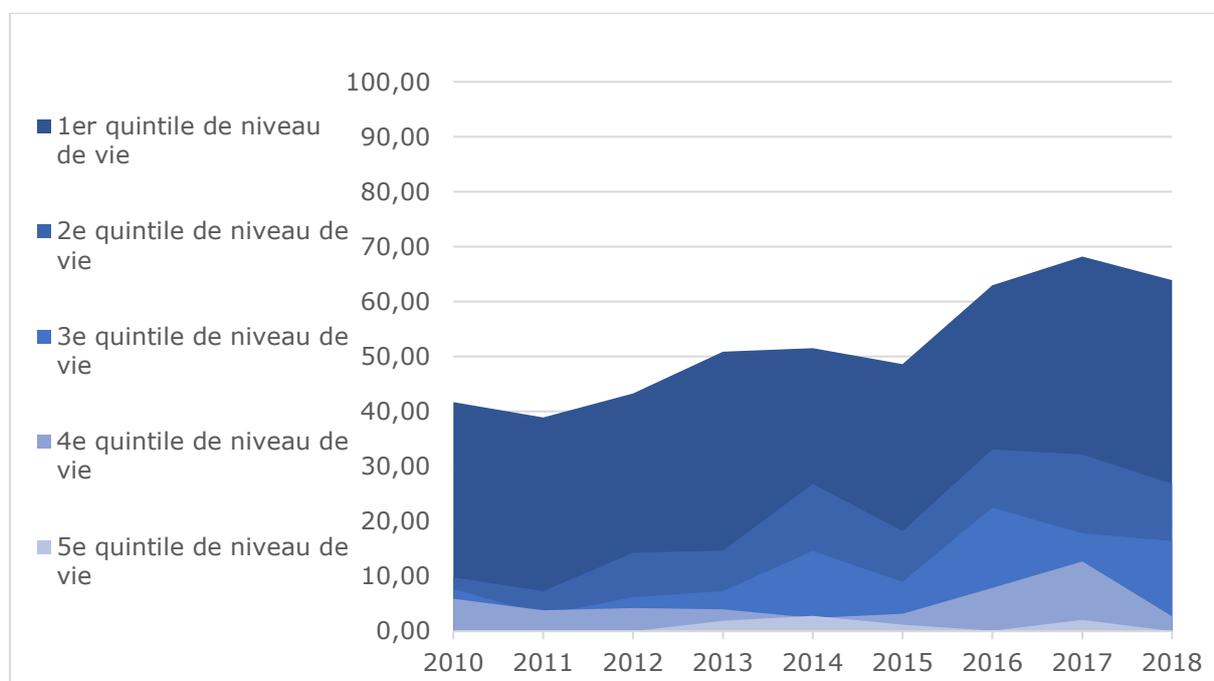
Graphique 60 : Évolution du taux d'effort moyen des locataires selon le niveau de vie des ménages de 2010 à 2018 (en %)



Données : EU-SILC, 2010-2018 ; Graphique : CSL.

En plus, la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% (surcharge financière liée au logement) a augmenté fortement entre 2010 et 2018, et ceci notamment pour les ménages les plus vulnérables du 1^{er} quintile (de 41,7% en 2010 à 63,9% en 2018)³⁵.

Graphique 61 : Évolution de la proportion des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 40% entre 2010 et 2018 selon le niveau de vie (en %)



Données : EU-SILC, 2010-2018 ; Graphique : CSL.

³⁴ L'Observatoire de l'habitat, 6.

³⁵ L'Observatoire de l'habitat, 13.

En raison de cette hausse fulgurante des taux d'effort des locataires, notamment dans les quintiles inférieurs de niveau de vie, il est évident que la demande des ménages modestes pour des logements abordables et subventionnés (vente et location) – qui se trouve déjà à un niveau élevé – devrait augmenter davantage à l'avenir.

Cette crise du droit au logement représente le défi social primordial d'aujourd'hui et une intervention plus conséquente et courageuse du gouvernement dans l'évolution des prix immobiliers et des loyers est devenue incontournable.

Notons dans ce contexte que les répercussions de l'envol des prix immobiliers et des loyers ne se limitent pas au social, mais risquent de constituer également une entrave au développement économique du pays. Ainsi, dans le *Country Report* sur le Luxembourg, présenté dans le cadre du semestre européen 2020, les auteurs indiquent qu'il y a un « *large consensus sur le fait que la pénurie de logements abordables représente un défi structurel pour l'économie* »³⁶.

Nous sommes d'avis que la protection des locataires, qui se trouvent souvent parmi les membres les plus vulnérables de notre société, est devenue une nécessité socio-économique absolue et constitue indubitablement la clé de voûte de la lutte contre la crise du droit au logement. Toutefois, ni la base légale actuelle ni le projet de loi N° 7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation ne permettent de mieux encadrer, voire de plafonner l'évolution des loyers.

Dans notre avis relatif au projet de loi précité, nous nous sommes fortement opposés au maintien de la base légale actuelle et au fait que le plafonnement anachronique du loyer annuel à 5% du capital investi resterait non seulement intouché, mais, pire encore, absolument pas remis en question. Cette formule lacunaire n'est ni adaptée aux réalités du marché immobilier, ni cohérente, ni un instrument apte à freiner la hausse des loyers. Tout au contraire, elle risque même de stimuler davantage la surchauffe des prix immobiliers.

Dès lors, nous revendiquons une fois de plus que l'encadrement légal des loyers soit immédiatement réformé et que leur évolution soit finalement remise en ligne avec celle du pouvoir d'achat des locataires.³⁷

5.4.2. Le sous-développement du logement social

Face à l'envergure du défi social et économique décrit ci-dessus, force est de constater que l'inventaire de logements abordables en possession de l'État et des communes reste limité, voire décevant et, en conséquence, les possibilités des acteurs publics de devenir un « Big Player » et de jouer un rôle important sur le marché immobilier afin d'atténuer la flambée inquiétante des prix immobiliers et des loyers restent réduites.

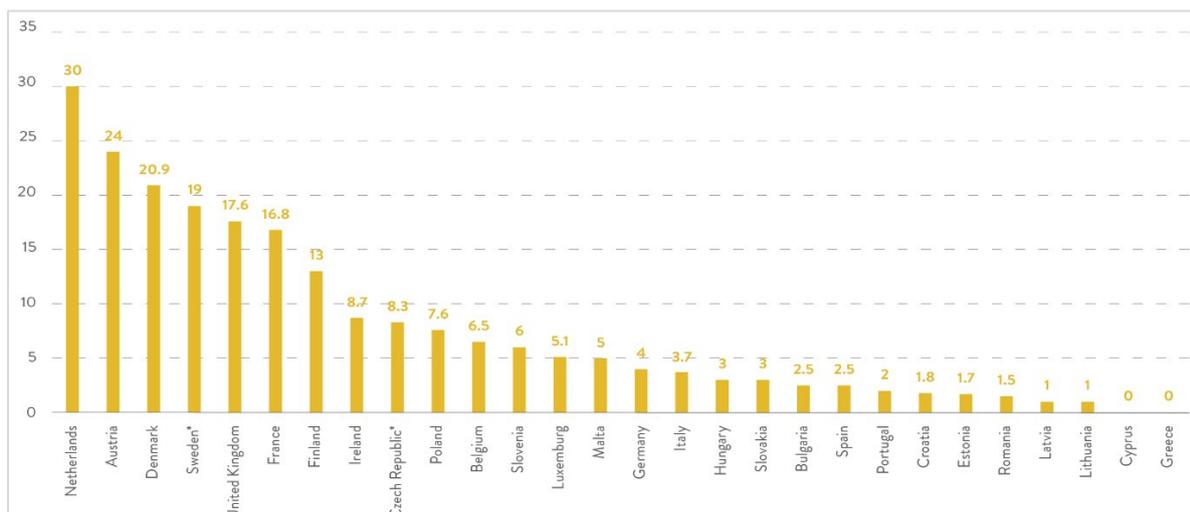
D'après l'Union sociale pour l'habitat, le Luxembourg aurait une proportion de 5,1% de logements sociaux. D'autres sources donnent une proportion encore largement inférieure. Ainsi, la Cour des comptes du Luxembourg se réfère à l'OCDE. Selon les chiffres de la base de données de cette organisation internationale, « *le Luxembourg se situe avec 1,6% de logements sociaux locatifs parmi les derniers au classement des pays recensés. En tête du classement figurent les Pays-Bas avec 34,1%. Parmi nos pays voisins, la France présente un taux de 18,7% de logements sociaux locatifs tandis que l'Allemagne figure au classement avec 3,9% de logements sociaux locatifs* »³⁸.

³⁶ Commission Européenne, « Country Report Luxembourg 2020 » (Bruxelles, 26 février 2020), 14.

³⁷ L'explication des nombreuses lacunes de la base légale actuelle ainsi que nos propositions pour une réforme qui permettrait de mieux encadrer l'évolution future des loyers sont exposées dans notre avis III/61/2020 du 28 octobre 2020 relatif au Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. URL: https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2020/08/20201028_csl_avis_bailloyer.pdf.

³⁸ Rapport spécial sur la réalisation de logements sociaux, p. 24

Graphique 62 : Proportion des logements sociaux locatifs dans le stock des logements (2017)



Source : *Housing Europe, Le logement social dans l'Union européenne ; Union sociale pour l'habitat ; Bruxelles*. Note : *pour la Suède et la République tchèque, les données concernent l'ensemble des logements municipaux, et non seulement les logements sociaux

Or, la demande pour un logement social semble dépasser de loin le stock très limité. Selon l'Observatoire de l'habitat, **les deux fournisseurs principaux de logements sociaux au Luxembourg, le Fonds du logement et la SNHBM, déclarent avoir 3 271 et 2 455 personnes sur leur liste d'attente respective pour la location sociale**³⁹. Ceci dit, la CSL est convaincue qu'une intervention conséquente de la main publique (État, promoteurs publics, communes) et une nette augmentation des investissements publics dans la création de logements abordables sont incontournables. **La création d'un parc locatif public et abordable d'une masse critique devrait constituer un des piliers centraux de la politique du logement.**

Dans ce contexte, nous regrettons la hausse très limitée des crédits du Ministère du logement pour 2022 à 267,5 millions d'euros ce qui représente une augmentation de seulement 1,65% par rapport au budget voté 2021.⁴⁰ Si la dotation versée au Fonds spécial de soutien au développement du logement est censée augmenter de 173 à 190 millions d'euros, dont 162,8 millions destinés au volet « aides à la pierre » (hausse de 8,8% par rapport au budget voté 2021)⁴¹, **l'augmentation est à notre avis trop timide et sans aucune relation avec l'envergure de la crise du logement et du nombre croissant de ménages qui ont besoin d'un logement subventionné.** Afin de combler les retards importants qui ont été accumulés sur les dernières décennies en matière de logements sociaux, l'évolution des efforts budgétaires reste décevante et largement insuffisante. **Il en est de même pour la trajectoire haussière future présentée dans le projet de loi de la programmation financière pluriannuel** qui prévoit que la dotation versée au Fonds continuera à augmenter, jusqu'en 2025, de 173,6 millions (budget voté 2021) à 290,1 millions d'euros (+67% par rapport au budget voté 2021)⁴². En plus, notons qu'il s'agit d'un crédit non limitatif et que le montant finalement dépensé dépend *in fine* de la progression des projets immobiliers lancés par les différents promoteurs publics.

D'ailleurs, sur la même période, la dotation du Fonds d'équipement militaire qui sert au paiement de dépenses occasionnées par les investissements dans les capacités et moyens militaires augmente nettement plus vite en passant de 129 millions d'euros selon le budget voté 2021, à 245 millions en 2025 ce qui équivaut à une croissance de 97%⁴³. **La CSL est fortement choquée par cette évolution et rejette catégoriquement cette répartition des moyens budgétaires qui reflètent une priorisation politique absolument inacceptable.**

³⁹ L'Observatoire de l'habitat, « Le "Logement abordable" au Luxembourg : définition, offre et bénéficiaires potentiels » (Luxembourg, 2020), 29.

⁴⁰ Gouvernement du GDL, Projet de budget 2022, 95-96.

⁴¹ Gouvernement du GDL, Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025, 410.

⁴² Gouvernement du GDL, 410.

⁴³ Gouvernement du GDL, « Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 », Pub. L. No. 7879 (2021), 331-32.

5.4.3. Pour une constitution poussée d'une réserve foncière étatique

Dans une publication datant de février 2019, l'Observatoire de l'habitat a fait l'analyse du degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat se trouvant sur le territoire du Grand-Duché⁴⁴. L'étude décrit une véritable structure oligopolistique du marché du potentiel foncier qui s'est développée pendant les dernières décennies – **une partie importante des réserves foncières situées à l'intérieur du périmètre destiné à l'habitat se trouve dans les mains d'une petite minorité de personnes ou de sociétés privées. De l'autre côté, la réserve foncière de la main publique est très limitée.**

Sur base des données statistiques de 2016, l'Observatoire calcule que le potentiel foncier destiné à l'habitat s'élevait en totalité à 2 959 hectares avec une valeur estimée à 20,7 milliards d'euros, **dont seulement 11% de la surface totale du potentiel foncier étaient détenus par la main publique, contre 72,5% par des personnes physiques et 14,9% par des sociétés privées.**

La CSL est convaincue que l'accès limité de la main publique aux terrains disponibles pour la construction résidentielle continue à limiter les moyens des promoteurs publics et des communes pour s'engager davantage dans la construction de logements sociaux et abordables. Si nous saluons dans ce contexte les efforts récemment lancés par le gouvernement visant la constitution d'une réserve foncière étatique, nous sommes d'avis que les efforts budgétaires restent largement insuffisants.

Ainsi, **nous demandons que l'État investisse massivement dans l'acquisition de terrains constructibles qui devraient rester la propriété de l'État** et « *mis à disposition pour la construction de logements sociaux par exemple par le Fonds du logement et la SNHBM, dans le cadre de baux de longue durée* »⁴⁵.

Si nous saluons que la poursuite active d'acquisitions de terrains destinés à l'habitat, conformément au programme gouvernemental 2018-2023, sera accélérée davantage et que la part de la dotation du Fonds spécial de soutien au développement du logement réservée aux acquisitions par l'État augmente par rapport au budget voté 2021, **les efforts restent décevants, voire dérisoires par rapport à l'envergure du déséquilibre entre le poids de la main publique et des acteurs privés en matière de détention du foncier constructible.**

Afin de remédier à ce déséquilibre, l'État devrait faire des efforts budgétaires importants et ne pas hésiter à profiter des taux d'intérêt historiquement bas et de faire recours à l'endettement pour constituer une réserve foncière importante qui restera durablement en main publique et qui représentera un investissement à long terme dont pourront profiter les générations actuelles et futures.

À part la mobilisation massive de capacités financières, les nombreuses contraintes administratives et légales qui freinent la constitution d'une telle réserve foncière en main publique devraient également être visées par de futures réformes. Pour ne citer qu'un seul exemple, le droit de préemption des communes dans le cas d'une aliénation à titre onéreux des biens visés à l'article 3 du Pacte Logement 1.0 a été rendu de facto inopérant à cause de multiples juridictions administratives qui ont annulé l'exercice de ce droit. Au vu de la nécessité incontestable de donner à la main publique les moyens légaux pour acquérir davantage de foncier et de logements, cet instrument, dont la complexité juridique est évidente, doit être réformé dans l'immédiat.⁴⁶

5.5. Dépenses pour la numérisation

Dans le contexte de l'inclusion numérique, la CSL prend note de la stratégie « Gouvernance électronique 2021-2025 », qui a été élaborée conjointement par le ministère de la Digitalisation et le Centre des technologies de l'information de l'État. Cette stratégie fait partie du paquet d'initiatives qui sont présentées dans le plan d'action national d'inclusion numérique. Dans le projet de budget, il est annoncé que cette stratégie, à côté des principes connus du « Once Only », « Digital by Default » et « transparence », se base sur 3 nouveaux principes, à savoir « inclusion et

⁴⁴ L'Observatoire de l'habitat, « Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016 » (Luxembourg, 2019), 4.

⁴⁵ Jan Stráský, « Policies for a more efficient and inclusive housing market in Luxembourg », OECD Economics Department Working Papers No. 1594, 29 janvier 2020, 30.

⁴⁶ La proposition de la Chambre des salariés quant à ce sujet se trouve dans l'Avis III/59/2020 de la Chambre des salariés relatif au projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables (19 octobre 2020), 16-18.

accessibilité », « fiabilité et sécurité » et « interopérabilité ». L'objectif est de favoriser une accessibilité numérique transversale et d'investir dans la confiance des citoyens envers des services numériques.

La CSL salue le fait que le ministère de la Digitalisation « soutient la mise en place et la promotion de divers projets et initiatives ayant comme finalité de lutter contre le clivage numérique au Luxembourg ».⁴⁷

Tableau 12 : Ministère de la Digitalisation – Dépenses pour la digitalisation (en euros)

Ministère de la Digitalisation - Dépenses pour la digitalisation									
	Budget voté 2019	Compte provisoire 2019	Budget voté 2020	Compte provisoire 2020	Budget voté 2021	Projet 2022	Prévis. 2023	Prévis. 2024	Prévis. 2025
Dépenses en relation avec des plans et initiatives pour soutenir la transformation numérique du Luxembourg	1 500 000	-	2 000 000	527 414	1 500 000	2 200 000	2 200 000	2 200 000	2 200 000
Dépenses d'investissement en relation avec la transformation numérique du Luxembourg ¹	104 000	-	100 000	-	100 000	70 000	100 000	100 000	100 000
Frais d'information, de sensibilisation et de promotion	500 000	23 400	500 000	368 735	500 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Frais d'experts et d'études	1 500 000	364 210	2 000 000	266 851	1 500 000	1 500 000	1 750 000	1 750 000	1 750 000
Dotation financière de l'Etat au profit du service CTIE	105 000 000	105 000 000	112 500 000	112 500 000	141 600 000	154 000 000	155 000 000	155 000 000	155 000 000

Note : ¹ Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels

Données : Projet de budget 2020, Projet de budget 2021, Projet de budget 2022, Budget pluriannuel 2021-2025

La CSL dénonce cependant le manque de détails concernant l'impact budgétaire des différents plans et initiatives afin de lutter contre le clivage numérique. Si le plan d'action national d'inclusion numérique énumère en détail ses différentes mesures, le projet de budget 2022 y est moins transparent. La plupart des dépenses⁴⁸ est regroupée dans les comptes « Dépenses en relation avec des plans et initiatives pour soutenir la transformation numérique du Luxembourg », « Frais d'information, de sensibilisation et de promotion » et « Frais d'experts et d'études ».

Bien que la CSL soutienne l'augmentation prévue des « Dépenses en relation avec des plans et initiatives pour soutenir la transformation numérique du Luxembourg » pour l'exercice 2022, elle se demande à combien s'élève le montant dédié à l'inclusion numérique.⁴⁹ Par ailleurs, le tableau ci-dessus montre que, pour les années 2019 et 2020, les dépenses réellement effectuées sont largement inférieures à ce qui a été retenu dans les budgets votés des années respectives. Pour l'année 2020 par exemple, le montant du compte provisoire des « Dépenses en relation avec des plans et initiatives pour soutenir la transformation numérique du Luxembourg » correspond à seulement 26,4% de ce qui a été retenu dans le budget voté de 2020.

Concernant les dépenses pour la numérisation du Ministère d'État, celles liées à l'initiative gouvernementale « Digital Lëtzebuerg » sont fixées à 800 000 euros par année pour la période 2019-2025. Pour les exercices de 2019 et 2020, les comptes provisoires sont cependant largement inférieurs aux budgets votés respectifs.

⁴⁷ Projet de budget de l'État pour l'exercice 2022, page 118

⁴⁸ Hors « Dotation financière de l'État au profit du service CTIE »

⁴⁹ Si ce montant est inclus dans le compte « Dotation financière de l'État au profit du service CTIE », alors le manque de transparence est de nouveau à regretter.

Tableau 13 : Ministère d'État – Dépenses pour la digitalisation (en euros)

Ministère d'État - Dépenses pour la digitalisation									
	Budget voté 2019	Compte provisoire 2019	Budget voté 2020	Compte provisoire 2020	Budget voté 2021	Projet 2022	Prévis. 2023	Prévis. 2024	Prévis. 2025
Dépenses en relation avec l'élaboration et la mise en œuvre de l'initiative gouvernementale « Digital Lëtzebuerg »	800 000	451 596	800 000	519 665	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000
Dépenses d'investissements en relation avec l'élaboration et la mise en œuvre de l'initiative gouvernementale « Digital Lëtzebuerg »	100 000	-	100 000	33 932	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000

Données : Projet de budget 2020, Projet de budget 2021, Projet de budget 2022, Budget pluriannuel 2021-2025

5.6. L'investissement dans la santé publique

Le commentaire du budget des dépenses, qui accompagne le projet de loi, renseigne sur les principales priorités du ministère en charge de la Santé publique.

Le ministère de la Santé se présente comme étant dans une démarche d'évaluation du système de santé et a identifié dans le cadre de la *Gesondheetsdësch* – dont le lancement a eu lieu en février 2020 – une série de projets qui ont comme objectif de résoudre les défis actuels auxquels le système doit faire face et de le rendre plus résilient. Ces projets, en grande partie déjà entamés, continueront à occuper les services du ministère de la Santé et de la direction de la Santé bien au-delà de l'exercice budgétaire 2022.

À côté de l'évaluation critique du système dans le cadre de la *Gesondheetsdësch*, la crise sanitaire liée à la covid-19 a révélé certaines failles dans le système, auxquelles les responsables devront remédier en y mettant les moyens nécessaires, également afin d'être mieux préparés pour de futures crises éventuelles.

En 2021, le ministère avait mis ses priorités sur les éléments suivants :

- un système de santé à la pointe du progrès, répondant aux besoins des patients et des professions de santé ;
- la numérisation au service de la santé ;
- un système de santé outillé pour la gestion de la crise sanitaire.

Les discussions autour de la *Gesondheetsdësch* ont permis de définir plus en détail les initiatives sur lesquelles le ministère de la Santé et la direction de la Santé s'engageront lors de l'exercice budgétaire 2022 :

- Mise à jour des bases légales, des systèmes et des procédures, permettant un fonctionnement efficace du système de santé
- Amélioration du système de santé d'une « perspective patient »
- Augmentation de l'attractivité des professions médicales et de santé
- L'amélioration des efforts de prévention
- La promotion de la numérisation et de l'innovation
- Un système de santé outillé pour la gestion de crise sanitaire dans la durée

Plus instructive encore est l'analyse du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières.

Pour rappel, la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière prévoit notamment que le fonds finance :

- des projets de modernisation, d'extension ou de mise en conformité avec des normes de sécurité ou d'hygiène de structures hospitalières existantes ;
- des projets de construction nouvelle en remplacement de structures existantes ou résultant de synergies ou de coopérations entre plusieurs établissements hospitaliers existants ;
- des projets de réaménagement ou de transformation de structures existantes.

Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles. Les dépenses imputables au fonds font l'objet d'une programmation pluriannuelle par le gouvernement.

Si l'on observe l'évolution prévisionnelle financière du fonds, l'on voit que globalement les recettes et les dépenses seront croissantes d'ici à 2025. En prenant les dépenses ajustées, l'on note toutefois une baisse entre 2020 et 2021 : de 51 517 000 euros à 44 713 000 euros, mais ce chiffre augmentera les années suivantes pour atteindre une prévision de 144 138 000 euros en 2025. Ces augmentations sont principalement le fait de projets de construction pour les hôpitaux Robert Schuman (HRS tour au Kirchberg et annexe dans la cour Bohler), de la ville de Luxembourg (CHL nouveau bâtiment Centre) et d'Esch-sur-Alzette (CHEM *Südspidol*).

Tableau 14 : Évolution prévisionnelle de la situation financière du Fonds hospitalier

Unite: Milliers d'euros

Libelle	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I. Mouvements du fonds						
Avoir au 01.01	150.622	154.131	164.418	143.644	90.466	52.679
Recettes	55.026	55.000	55.000	60.000	80.000	100.000
Depenses	51.517	59.618	101.032	150.903	157.050	192.184
Moins-values	—	14.904	25.258	37.726	39.263	48.046
Depenses ajustées.....	51.517	44.713	75.774	113.177	117.788	144.138
Avoir au 31.12	154.131	164.418	143.644	90.466	52.679	8.541
II. Programme des recettes						
A) Alimentations normales.....	55.000	55.000	55.000	60.000	80.000	100.000
B) Divers (remboursements)	26	—	—	—	—	—
Total des recettes	55.026	55.000	55.000	60.000	80.000	100.000

Unite: Milliers d'euros

Libelle	2020	2021	2022	2023	2024	2025
III. Programme des dépenses						
A) Projets en cours	49.001	48.418	52.432	68.103	57.725	62.184
1) Projets	48.925	48.118	52.032	67.703	57.325	61.784
a) CHL: Centre Mere-Enfant.....	103	800	1.000	457	—	—
b) CHL: Centre Mise en securite (cond.d'eau froide, prot.incendie).....	252	96	—	—	—	—
c) CHL: Kannerklinik Travaux d'adpatation au service d'urgence.....	141	13	—	—	—	—
d) CHL: Transfert Zone rouge COVID	—	500	686	—	—	—
e) CHL: Demolition Mat. Grande-Duchesse Charlotte (mesure preliminaire NBC).....	—	500	2.000	10.000	325	—
f) HRS - CBK, HK: Maison medicale (chambres suppl.a 1 lit+plateau ambul.).....	51	800	291	—	—	—
g) HRS: Extension service d'urgence (8 lits-portes, modif. locaux ORL a la Zitha + CT Scan).....	1.667	504	—	—	—	—
h) HRS: Acquisition d'un CT-Scan dedie au service d'urgence.....	—	609	—	—	—	—
i) HRS - Kirchberg: Extension psy juvenile + avenant 2020.....	3.770	5.000	3.000	2.457	—	—
j) CHdN: Extension du service d'hemodialyse	221	286	—	—	—	—
k) CHdN: Garage SAMU	—	500	673	—	—	—
l) CHdN: Mise en securite des installations techniques	—	—	500	2.000	2.000	1.784
m) CHEM Südspidol	20.458	15.000	30.000	50.000	55.000	60.000
n) CHEM Acquisition d'un CT Scan dedie au service d'urgence.....	249	1.500	296	—	—	—
o) CHEM: Hall ambulances et telocalisation Scanner COVID	—	1.500	692	—	—	—
p) CHEM Esch Altbau II (chimio amb., pharmacie, echo sein)	—	2.365	—	—	—	—
q) CHEM Esch: Construction d'une passerelle	11	—	—	—	—	—
r) HRS - Kirchberg: Remplacement des centrales incendies	—	650	70	—	—	—
s) HRS: Modernisation de l'infrastructure de telecommunication:	20	800	96	—	—	—
t) HRS: Modernisation du reseau informatique	2.790	655	—	—	—	—
u) CHEM - Niederkorn mise en conformite (y compris filtres a eau)	338	226	—	—	—	—
v) Hopital Intercommunal Steinfort: Structure modulaire pour 10 lits supplementaires	—	—	—	—	—	—
w) CHEM - Niederkorn Salles WC/douches sur 2 unites de soins.....	225	114	—	—	—	—
x) Zithaklinik nouveau projet / loi 2015	9.152	10.000	8.000	1.164	—	—
y) INCCI: Extension annexe II	498	1.200	582	—	—	—
z) INCCI: Salle electrophysiologie	—	—	2.500	700	—	—
aa) Centre thermal et de sante Mondorf (part Sante).....	—	—	400	925	—	—
ab) CHNP: Centre therapeutique Putscheid...	2.341	1.200	120	—	—	—
ac) CHNP: Reamenagement et renovation du batiment 8.....	2.019	800	326	—	—	—
ad) Mesures archit. pour inst.d'1 IRM sup. dans les 4 centres hospit.	4.619	1.000	380	—	—	—

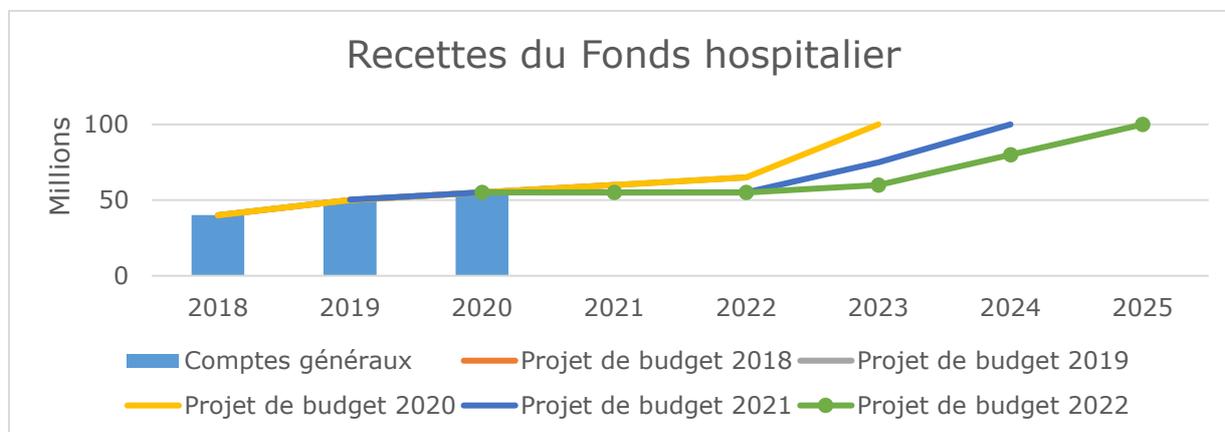
Unité: Milliers d'euros

Libellé	2020	2021	2022	2023	2024	2025
ae) HIS: Structure modulaire pour 10 lits supplémentaires	—	1.500	420	—	—	—
2) Int. et autres frais financiers	75	300	400	400	400	400
B) Projets sollicités ou en cours de Planification	2.516	11.200	48.600	82.800	99.325	130.000
1) CHL: Mises en conformité, sécurité, hygiène et modernisations (Centre et Eich)	—	—	1.500	2.000	—	—
2) CHL Bâtiment Centre: Travaux d'adaptation service d'urgence	—	—	5.000	3.000	825	—
3) CHL Annexe 2: Ajout de 4 étages sous forme modulaire.....	—	—	2.000	15.000	5.000	—
4) CHL Clinique Pédiatrique: Travaux d'adaptation et équipements, concernés, volet stationnaire	—	—	5.000	5.000	2.200	—
5) CHEM Mises en conformité, sécurité, hygiène et modernisation	—	—	3.000	3.000	2.800	—
6) CHNP Rehaklinik (sans Centres adolescents sans Bât. 8 et 11)	332	1.500	2.000	12.000	14.000	16.000
7) CHNP: Bâtiment 11 - Administration	—	—	500	1.000	1.500	2.000
8) CHdN: Mises en conformité, sécurité, hygiène et modernisation	—	—	2.000	3.000	2.000	1.000
9) CHdN Ettelbruck: Agrandissement du service d'urgence	—	—	2.000	3.000	—	—
10) HRS: Construction d'une tour au site Kirchberg et d'une annexe dans la Cour Bohler	—	1.000	2.000	5.000	10.000	20.000
11) HRS ZithaKlinik: Chimiothérapie (conformité aux normes)	—	—	500	1.000	3.000	1.000
12) HRS ZithaKlinik: Dépassement loi de financement 2015	—	—	10.000	5.200	—	—
13) CHEM Niederkorn Clinique de l'Environnement.....	—	—	1.600	1.600	—	—
14) CHL: Nouveau Bâtiment Centre	2.108	8.000	10.000	20.000	50.000	80.000
15) Hôpital Intercommunal Steinfort: Nouvelle construction 40 lits réed gériatrique	76	300	1.000	2.000	5.000	5.000
16) Rehazenter: Modernisation, extension, mise en sécurité	—	400	500	1.000	3.000	5.000
Total des dépenses	51.517	59.618	101.032	150.903	157.050	192.184

Dans le tableau, les moins-values pour retards et aléas de chantier ont été estimées à 25% pour 2021 à 2025

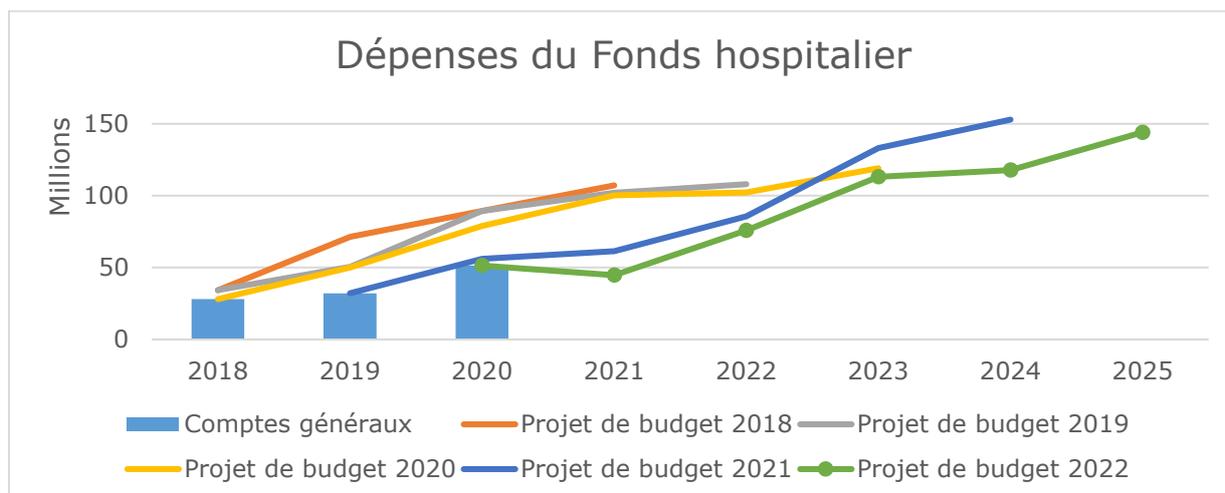
Toutefois, lorsque l'on prend une perspective historique, l'on constate que l'augmentation des recettes, et surtout celle des dépenses prévisionnelles, du projet de budget 2022 est moins ambitieuse que celles des budgets précédents.

Graphique 63 : Recettes du Fonds hospitalier



Source : projets de budget de l'État, graphique CSL

Graphique 64: Dépenses du Fonds hospitalier



Source projets de budget de l'État, graphique CSL

À titre d'exemple, le projet de budget 2021 prévoyait des dépenses ajustées plus ambitieuses.

Tableau 15 : Dépenses ajustées du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières

	2022	2023	2024
Projet de budget 2021	85 552 000,00 €	133 112 000,00 €	152 931 000,00 €
Projet de budget 2022	75 774 000,00 €	113 177 000,00 €	117 788 000,00 €
différence	-9 778 000,00 €	-19 935 000,00 €	-35 143 000,00 €

Source projets de budget de l'État, tableau CSL

Notre Chambre salue le fait que les dépenses prévues en matière de santé publique, par le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 ainsi que le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 et plus particulièrement le Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières, seront en augmentation. Toutefois, davantage d'investissements sont encore nécessaires pour la santé publique.

En effet, il faut bien être conscient que des investissements et des moyens conséquents doivent être réalisés en matière de santé. Cette dernière est notre bien le plus précieux et, en définitive, le meilleur des investissements. La promotion du numérique est une chose, mais les dépenses doivent surtout être à la hauteur des enjeux pour augmenter les capacités en personnel, en infrastructures, en matériels, en lits !

Comme notre Chambre l'a déjà souligné dans sa prise de position, du 14 mai 2020, intitulée « La stratégie de sortie de crise : pour une reprise socialement juste ! », la pandémie prouve la nécessité de disposer d'infrastructures et de services publics forts, modernes et performants.

La crise sanitaire a montré notamment que la politique menée dans le domaine de la santé était à l'évidence trop marquée par des considérations de limitation de coûts et un manque d'investissements tant en personnel (médecins, soignants), qu'en matériel technique nécessaire et en infrastructures (lits de soins disponibles), réduites au strict minimum pour assurer le fonctionnement normal, sans marge de manœuvre notable (tant en termes de lits en soins intensifs qu'en personnel qualifié) en cas de survenue d'une crise comme celle que nous continuons de vivre.

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 constat 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 au Luxembourg et transfrontalière depuis ces dernières années. Cette pénurie de lits est actuellement d'autant plus grave alors que le Grand-Duché a dû soigner en milieu hospitalier, et continue à le faire, 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, ainsi qu'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 infrastructures et services 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 pour que le virage ambulatoire annoncé se fasse dans le cadre d'une planification et par des investissements publics.

Nous constatons aujourd'hui à nos détriments que, dans l'Union européenne, la production de bon nombre de biens médicaux et sanitaires a été délocalisée vers des pays tiers à bas coûts de production et, soit dit en passant, avec de mauvaises conditions de travail. Ce phénomène fait que nous avons peiné à mettre en œuvre les moyens préventifs et curatifs élémentaires nécessaires pour limiter au maximum les coûts humains de la pandémie. Il faut dès lors veiller à relocaliser ce type de chaînes de production dans l'Union, ce qui permettrait par ailleurs de donner une nouvelle impulsion au tissu industriel européen dans le cadre d'un plan de relance économique post-covid-19.

Il faut également souligner le rôle de première importance des stabilisateurs économiques (et sociaux) de la sécurité sociale, des prestations sociales de l'État, du Fonds pour l'emploi, etc.

Un État social fort est évidemment lié à un dialogue social fort, au développement de la négociation collective, à un renforcement de la gestion paritaire des organismes de la sécurité sociale et, plus généralement, au renforcement de la démocratie sociale, notamment dans le monde du travail. Certaines décisions prises montrent d'ailleurs que, lors d'un état de crise, le dialogue social devrait garder la même importance qu'avant la crise.

Enfin, la CSL propose que, dans le cadre de la lutte contre la pandémie de covid-19, les éventuelles vaccinations complémentaires, de même que les médicaments éventuellement mis sur le marché à l'avenir, restent bel et bien gratuits et intégralement pris en charge par le budget de l'État.

5.7. Le volet « santé au travail »

Dans sa note "Améliorer la santé au travail au Luxembourg", la CSL a formulé des demandes claires au gouvernement. L'une d'entre elles est le rapprochement de la Division de la Santé au Travail et de l'Environnement (ministère de la Santé) et l'Inspection du Travail et des Mines pour augmenter les possibilités de contrôle et de sanctions dans le domaine de la prévention sanitaire au travail. Comme cela a été annoncé dans le projet budgétaire 2021, le projet budgétaire 2022 confirme la **réaffectation de la Division de la santé au travail de la Direction de la Santé au ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale** et solidaire à partir de l'exercice budgétaire 2021. Ladite Division assure toujours la coordination et le contrôle des services de santé au travail du secteur privé concernant leur organisation et leur fonctionnement. La CSL se félicite que sa demande a été entendue.

Une autre revendication de la note est **l'organisation d'un cycle d'études spécialisées en médecine du travail par l'Université du Luxembourg**. Or, il s'avère que l'État prévoit dans le

projet budgétaire 2022 un poste avec une tranche de 30 000 euro pour 2021 et une autre de 30 000 euro pour 2022 pour « la participation de l'État dans le cadre du démarrage des services de médecine du travail aux frais d'organisation d'une formation postuniversitaire de médecin du travail ». Or, il s'agit d'un « crédit sans distinction d'exercice », c'est-à-dire un crédit permettant la liquidation de dépenses se rapportant tant à des exercices antérieurs qu'à celui en cours. Cet attribut se rencontre surtout pour les crédits destinés à des projets dont la réalisation est difficile sinon impossible à faire cadrer avec l'année budgétaire. On peut donc supposer que le gouvernement envisage de créer un cours postuniversitaire en médecine du travail à l'Université du Luxembourg, mais sans préciser l'année exacte de mise en œuvre. Cependant, l'imprécision de la planification du projet ainsi que la contribution financière de 30 000 euros par an, qui semble dérisoire par rapport aux coûts de personnel impliqués dans l'organisation d'un tel projet, nous amènent à penser que ce projet n'est pas prioritaire.

Par conséquent, le CSL réitère son constat selon lequel nous sommes actuellement loin de la norme légalement requise (Art. L. 322-3 du Code du travail) d'un médecin du travail pour 5 000 travailleurs. Actuellement, il y a probablement environ 7 000 travailleurs pour chaque médecin du travail. Malheureusement, nous avons non seulement une pénurie de médecins du travail, mais aussi un problème avec leur pyramide des âges. Ces dernières années, le recrutement de médecins du travail a été suffisant pour compenser la perte des retraités. Dans les dix prochaines années, environ la moitié des médecins du travail prendront leur retraite, de sorte que le besoin de nouveaux médecins du travail sera encore plus grand.

Par ailleurs, il devient de plus en plus difficile d'attirer des candidats formés à l'étranger, car soit les autorisations permettant aux médecins du travail formés dans un autre pays d'exercer leur profession au Luxembourg ne sont plus renouvelées, soit la motivation à venir travailler au Luxembourg diminue. L'appel à confier à l'Université du Luxembourg la formation des médecins du travail, créant ainsi une nouvelle niche pour attirer des talents intéressants, demeure.

Dans ce contexte, il serait extrêmement négligent de ne pas agir de toute urgence et de ne pas mettre en œuvre des réformes visant à libérer des ressources pour recruter et former des médecins du travail en nombre suffisant pour assurer une médecine du travail de qualité. Par ailleurs, le CSL réitère la recommandation de l'audit sur la santé au travail de 2012 selon laquelle **la rémunération des médecins du travail devrait être sensiblement augmentée et les conditions de travail assouplies** afin de rendre la profession plus attractive.

En outre, des questions telles que les **risques psychosociaux au travail** prennent de plus en plus d'importance et le besoin de mesures préventives se fait de plus en plus sentir. Pour répondre à cette demande, les services de santé au travail doivent recruter davantage de professionnels, notamment des psychologues du travail. En outre, selon la CSL, **l'aspect multidisciplinaire des services de santé au travail** revêt une grande importance. L'idée de la pluridisciplinarité est d'assurer une véritable prévention primaire des risques en entourant le médecin du travail d'autres professionnels tels que des infirmiers spécialisés en médecine du travail, des assistants en santé au travail et des spécialistes d'autres disciplines (ergonomes, toxicologues, psychologues, métrologues, etc.). Outre les praticiens de la santé au travail, il faudrait recruter davantage de professionnels d'autres disciplines pour améliorer la prévention de la santé au travail.

Le récent projet de loi sur le harcèlement moral au travail prévoit de donner de nouvelles tâches à une autre autorité importante pour la prévention de la sécurité et de la santé au travail, l'Inspection du travail et des mines (ITM), pour agir dans le domaine des risques psychosociaux. La CSL estime donc que **l'ITM devrait également avoir les moyens pour recruter à l'avenir des experts spécialisés dans le traitement des plaintes pour harcèlement moral.**

Plusieurs études ont montré l'impact de la pandémie de coronavirus sur la santé mentale, et l'OMS partage l'inquiétude selon laquelle elle pourrait avoir un impact à long terme sur la santé mentale de la population. Dans son discours sur l'état de la nation du 12 octobre 2021, le Premier ministre a annoncé un **plan d'action de prévention de la santé mentale** pour 2022. Il a également déclaré que la santé mentale doit devenir l'une des priorités de notre politique de santé et que le gouvernement souhaite faciliter l'accès à une aide professionnelle dans le domaine psychologique.

Cependant, le projet de budget de l'État pour 2022 ne comprend pas de poste budgétaire spécifique pour les dépenses liées à la mise en œuvre d'un tel plan d'action, contrairement au budget de l'État pour 2021, qui comprenait un crédit sans distinction d'exercice de 17 500 euros. Cette somme, qui semble faible par rapport à d'autres budgets (pour l'année 2021), comme le crédit sans distinction d'exercice de 665 000 euros pour le plan national de lutte contre les maladies cardio-neuro-vasculaires, suscite des doutes quant au caractère réellement prioritaire de ce plan. Afin de faciliter

l'accès à une aide professionnelle dans le domaine psychologique, un soutien financier devrait également être prévu pour les personnes concernées, par exemple le remboursement par la CNS des frais de consultations d'un psychologue si celles-ci sont prescrites par un médecin.

5.8. La politique budgétaire en matière de formation

5.8.1. La formation initiale

Prolongation de l'obligation scolaire

La prolongation de l'obligation scolaire à 18 ans annoncée va de pair avec un investissement conséquent dans des infrastructures adaptées et dans le recrutement de personnel qualifié permettant un encadrement individualisé des jeunes qui n'obtiennent pas de poste d'apprentissage, qui sont lassés de l'école et/ou qui présentent des problèmes de santé ou sociaux. Notre chambre professionnelle encourage tout investissement au niveau de la prise en charge et de la prévention du décrochage scolaire. Elle déplore que ces investissements n'apparaissent pas au niveau du budget pluriannuel.

Elle se demande si une partie du budget prévu pour les mesures de lutte contre le chômage des jeunes dans le cadre de la Garantie Jeunesse sera transféré au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de l'Enfance et quel sera le budget prévu en plus pour la création et le financement de centres d'insertion socioprofessionnelle et le recrutement de personnes qualifiées pour l'encadrement et l'enseignement des jeunes en risque de décrochage scolaire.

Accueil scolaire des primo-arrivants

La réforme de l'accueil scolaire englobe la création d'un Service d'intégration et d'accueil dans le but de mieux pouvoir guider, conseiller et accompagner les jeunes et leurs parents pendant les premières années suivant leur arrivée au pays dans le choix du système scolaire (luxembourgeois, international, anglais ou européen) et de l'école la mieux adaptée aux projets de la famille et surtout du jeune. Cette réforme s'inscrit dans le cadre des mesures en faveur de l'attraction des talents au Luxembourg. Notre chambre professionnelle est d'avis que des dépenses conséquentes devraient figurer d'ores et déjà au budget pluriannuel.

Développement des compétences numériques au niveau de l'enseignement fondamental

En ce qui concerne l'intégration des technologies de l'information et de la communication dans les écoles fondamentales, la CSL estime insuffisants les investissements de certaines communes au niveau de l'équipement informatique. Il s'avère que des enseignants ne peuvent ni appliquer les compétences d'enseignement numérique acquises lors de leurs formations continues, ni profiter à fond des plateformes et ressources numériques à disposition, dont les passeports média élaborés pour les différents cycles de l'enseignement fondamental, ceci étant lié à un manque d'équipement informatique suffisant et adéquat.

Afin de contrecarrer les inégalités existantes entre les différentes communes, notre Chambre estime indispensable que l'État mette à disposition de chaque école fondamentale un budget dédié à l'acquisition d'un matériel informatique permettant de développer de manière équitable les compétences numériques de chaque élève.

Prise en charge de la rémunération des représentants de la CSL

En vertu du partenariat qui existe entre le gouvernement et les chambres professionnelles au niveau de la formation professionnelle, la CSL propose aux responsables du Ministère de l'Éducation nationale que les représentants des salariés des différentes équipes curriculaires, des équipes d'évaluation et des commissions de validation des acquis de l'expérience soient enfin indemnisés à leur juste valeur.

Les représentants salariaux travaillent pour la grande majorité dans de petites et moyennes entreprises privées et sont contraints de se libérer de leur travail pour pouvoir assumer leur mandat.

Tandis que l'article L.233-11 du Code du travail règle les dispenses de service pour l'exécution de ces mandats, *extrait* : « *les dispenses éventuelles de service dont doit jouir le salarié avec*

conservation de l'intégralité de son salaire, aux fins de l'accomplissement régulier tant de sa mission de membre de la Chambre des salariés ou de la Chambre de travail, de celle de membre de la délégation du personnel et de celle d'assesseur au tribunal du travail, que des droits et devoirs civiques à lui octroyés ainsi que des mandats à lui attribués par les lois, arrêtés ou le Gouvernement, ne comptent pas pour la computation des congés susvisés. », aucun remboursement à l'employeur de la rémunération des salariés n'est prévue.

En pratique, cette lacune mène à la situation où beaucoup de salariés n'osent même pas demander à leur employeur des dispenses de service et préfèrent donc ne pas accepter un tel mandat.

Afin de pouvoir assurer également dans le futur une représentation tripartite dans les différentes équipes citées ci-avant, notre chambre professionnelle plaide en faveur de la mise en place d'un système de remboursement à l'employeur des salaires pour la période pendant laquelle le salarié doit s'absenter du travail pour remplir son mandat lui conféré par arrêté grand-ducal, à l'instar de la procédure fixée à l'article L.234-71 pour les congés pour mandats sociaux.

Hôtel-restaurant d'application

Le projet de l'École d'Hôtellerie et de Tourisme du Luxembourg (EHTL) de créer un hôtel-restaurant d'application permettant l'application pratique des compétences requises dans le domaine de l'hébergement avait été accueilli favorablement par notre chambre professionnelle.

Elle s'étonne que ni le Fonds d'investissements publics, ni le budget pluriannuel ne prévoit de dotation (article 11.1.41.010) à ce sujet, surtout au vu des dépenses conséquentes et croissantes sur les prochaines années en faveur du développement et du professionnalisme du tourisme du Luxembourg.

5.8.2. La formation continue

Vers une stratégie nationale de développement des compétences

La stratégie nationale de développement des compétences est toujours en cours d'élaboration, mais sa mise en œuvre peine à être concrétisée.

Il n'est donc point étonnant que le budget pluriannuel n'anticipe en aucun lieu les dépenses indispensables dans la mise en œuvre de cette stratégie. Un fait que notre chambre professionnelle regrette profondément.

Dans ce contexte, il importe à la CSL d'insister sur le fait que des droits soient créés pour garantir à tout un chacun d'accéder et de suivre des formations continues de qualité permettant d'obtenir une qualification. À cette fin, notre chambre professionnelle se permet de rappeler ses propositions en matière de formation continue communiquées aux responsables du MENJE il y a 5 ans, en 2016.

Introduction d'un droit individuel à la formation

La CSL est d'avis qu'il faut introduire le principe général qui confère à toute personne un véritable droit individuel à la formation.

L'accord de coalition prévoit la création d'un tel droit et la création d'un chèque-formation. Or, aucun poste de budget n'est prévu dans ce sens à l'horizon 2025.

Développement des dispositifs de l'accès individuel à la formation

Le congé individuel de formation (CIF) constitue actuellement la seule aide individuelle à la formation continue pour les salariés. Un nouvel élan est nécessaire pour adapter le CIF et le compléter par des outils additionnels afin de faciliter l'accès à des formations continues plus longues et qualifiantes, et cela surtout aux personnes peu ou pas qualifiées.

L'article 11.3.32.021 du budget de l'État prévoit des dépenses concernant les indemnités compensatoires allouées dans le contexte du congé individuel de formation qui resteraient relativement stables sur les 5 prochaines années.

La CSL estime ce budget largement insuffisant. En attendant la mise en place d'un système de comptes personnels de formation (*individual learning accounts*), considéré comme un outil non négligeable dans la stratégie européenne en matière de compétences, la CSL demande d'augmenter la durée et de réviser le mode de calcul du CIF.

Le défi consiste à promouvoir et faciliter l'accès pour tout un chacun à des formations continues plus longues et qualifiantes. Il ne faut pas uniquement avoir le temps à disposition pour se former, mais également les moyens financiers pour ce faire. Notre chambre professionnelle estime indispensable de soutenir financièrement la volonté de formation continue de toutes les catégories de personnes dans le contexte d'une politique d'« upskilling et de reskilling ».

Introduction de périodes de professionnalisation en entreprise

La CSL est d'avis qu'il faut introduire des périodes de professionnalisation qui permettraient aux salariés peu ou pas qualifiés de suivre une formation qualifiante, cofinancée par l'État dans le cadre de l'accès collectif.

Il serait de la responsabilité des entreprises de qualifier/requalifier ses salariés et de proposer un plan de qualification comportant des perspectives d'évolution professionnelle pour les salariés. Les modalités exactes seraient à convenir entre partenaires sociaux.

Développement de l'offre de formations qualifiantes, notamment de formations en cours d'emploi

La CSL demande l'élargissement de la possibilité d'obtenir un diplôme de la formation professionnelle (CCP, DAP, DT), voire de l'enseignement supérieur, en suivant une formation en alternance, sans devoir rompre son contrat de travail existant et hypothéquer son niveau de revenu.

Ce type de formation, qui se limite actuellement à une ou deux professions, a le potentiel de devenir un instrument de qualification puissant et mérite d'être élargi. Des aides étatiques à la promotion de ce type de qualification iraient de pair.

L'accord de coalition annonce la création d'une opportunité de formation sous contrat de travail (« un marché de l'emploi inclusif », p. 152), sans pour autant que nous retrouvions les dépenses y liées dans le projet sous avis.

Respecter les qualifications complètes

Il faudrait créer la possibilité de faire reconnaître des formations continues organisées, notamment par des chambres professionnelles, et d'obtenir à l'issue de ces formations des qualifications partielles dans le but d'obtenir une qualification complète référencée au cadre luxembourgeois des qualifications (CLQ). L'objectif final doit rester la qualification intégrale et la délivrance d'un diplôme officiel.

L'accord de coalition prévoit la création d'une agence d'accréditation dont la mission serait « de promouvoir la qualité de la formation professionnelle continue et de garantir la transparence sur le marché de la formation continue ». Or, aucun poste de budget n'est prévu pour subvenir à ces dépenses.

Simplifier la procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE) et élargir l'accès aux formations de qualité

Pour la CSL, il importe qu'à brève échéance,

- soient adaptés et simplifiés les procédures et les outils actuels de la VAE afin que toute personne intéressée puisse bénéficier pour autant que possible de ce dispositif formation :
- soit instauré un congé VAE pour tout salarié entamant une démarche VAE ;
- soit facilité l'accès aux formations continues qualifiantes, même si les prérequis traditionnels en matière de formation ne sont pas remplis.

Introduction d'un droit à l'orientation tout au long de la vie

L'apprenant doit pouvoir recourir à un dispositif d'orientation et de guidance (information, conseil et accompagnement) à tout moment de sa vie pour pouvoir actualiser ses connaissances, se réorienter, se qualifier et faire valider ses connaissances et ses expériences.

L'article 10.0.11.005 ayant trait à la rémunération du personnel de l'Éducation nationale et l'article 10.0.12.302 ayant trait aux dépenses de la Maison de l'Orientation ne laissent nullement présumer qu'il y aura un investissement conséquent à ce niveau durant les prochaines années ; un fait que notre chambre professionnelle regrette vivement au vu des défis posés par la double transition écologique et numérique à laquelle notre société est confrontée.

6. Dispositions concernant la sécurité sociale

6.1. Dotation annuelle de l'État à la CNS en matière de financement des prestations maternité

L'article 35 de la loi budgétaire a pour objet de prolonger pour les exercices 2022 et 2023 la dotation annuelle aux prestations de maternité de 20 millions d'euros à charge de l'État. Cette prolongation vise à participer aux efforts financiers de l'assurance maladie-maternité pour le volet maternité, qui est entièrement à charge du système de sécurité sociale depuis la réforme du système de soins de santé entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011. Sur l'exercice 2020, les prestations maternité étaient de 202 millions d'euros contre 179 millions en 2019 et 168 millions en 2018. En termes de variation, la hausse est de 12,8% entre 2019 et 2020, de 6,5% entre 2018 et 2019 et de 11,8% entre 2017 et 2018⁵⁰.

La Chambre des salariés note que, d'après les comptes de l'IGSS, les prestations maternité s'élevaient en 2010, donc l'année précédant la réforme de l'assurance-maladie, à 40,3 millions d'euros.

La CSL juge inacceptable un gel de la dotation de l'État aux prestations de maternité à 20 millions d'euros depuis 2011, alors que, à échelle comparable, c'est-à-dire en appliquant le périmètre de définition des prestations maternité en vigueur avant 2011, la CNS fait face à un déficit en matière de prestations de maternité de 10 millions d'euros en moyenne depuis 2011, le déficit étant même de respectivement 15 et 16 millions pour 2018 et 2019. Face à ce déficit en matière de prestations de maternité, une dotation autrement plus élevée de la part de l'État s'impose. Notre Chambre demande d'ailleurs d'envisager la réintroduction du financement des prestations de maternité par l'État, à l'instar de la législation applicable avant 2011.

Elle rappelle sa critique envers ce point de la réforme de l'assurance-maladie. En effet, dans son avis relatif au projet de loi sur la réforme, elle écrivait : « *La Chambre des salariés ne partage pas les vues du Gouvernement qui veut imposer aux partenaires sociaux le coût des prestations de maternité en laissant entendre que ceux-ci seraient responsables de la progression proportionnellement excessive des coûts relatifs à la dispense de travail des femmes enceintes avant le congé de maternité.* »

6.2. Participation de l'État au financement de l'assurance-maladie : dotation pour dépenses liées aux mesures covid-19

Face aux dépenses prévues en matière d'élargissement du congé pour raisons familiales, d'indemnités pécuniaires de maladie ainsi que du congé pour soutien familial, toutes liées à la maladie de la covid-19, une loi du 19 décembre 2020 a autorisé l'État à participer financièrement à ces dépenses occasionnées par la crise sanitaire.

L'estimation du coût des mesures porte sur un montant de 386 millions d'euros, et la participation de l'État à verser à la Caisse nationale de santé (CNS) est échelonnée comme suit :

1. Exercice budgétaire 2020 : 200 millions d'euros
2. Exercice budgétaire 2021 : 62 millions d'euros
3. Exercice budgétaire 2022 : 62 millions d'euros
4. Exercice budgétaire 2023 : 62 millions d'euros

Le décompte 2020 de la CNS retient un montant de dépenses au titre de ces mesures qui s'élève à 370,4 millions d'euros, soit 16 millions de moins qu'initialement prévu.

Toutefois, ce résultat *a priori* positif doit être nuancé par l'estimation de coûts supplémentaires de la part de la CNS de respectivement 60 et 10 millions au titre des exercices 2021 et 2022. Ainsi, en fin de compte, la CNS sera confrontée à un besoin de financement supplémentaire de 54 millions d'euros ($386-370-60-10 = -54$). Ceci correspond également aux estimations présentées lors de la Quadripartite de mai 2021 (besoin supplémentaire de 51,4 millions d'euros).

⁵⁰ Commentaire de la loi budgétaire, p. 147* du projet de budget pour l'exercice 2022

La Chambre des salariés soulève en outre des difficultés de financement de la CNS, qui est confrontée aux dépenses occasionnées par la pandémie principalement en 2020, alors que la participation de l'État est versée de manière échelonnée. Ainsi, si les 200 millions au titre de l'exercice 2020 ont bien été payés fin 2020 et les 62 millions au titre de l'exercice 2021 au début de 2021, le crédit 17.5.42.006 du projet de budget ne prévoit que 62 millions pour 2022, une dernière tranche de 62 millions étant due pour 2023. Face aux dernières estimations de la CNS, qui prévoient des dépenses plus élevées que celles estimées initialement, et afin d'éviter une hausse des cotisations en raison d'un déficit de la CNS, notre Chambre demande une augmentation, couplée à un avancement de la participation de l'État au financement de ces mesures au titre du budget pour l'exercice 2022.

7. La fiscalité des personnes physiques

7.1. Nouvelles mesures fiscales ponctuelles concernant les personnes physiques introduites par le projet de budget

7.1.1. Imposition forfaitaire de certains intérimaires

Au 31 mai 2021, le marché de l'emploi comptait 8 436 intérimaires actifs – niveau comparable à 2019 -, dont 7 016 hommes et 1 420 femmes ; 72% des intérimaires étaient frontaliers.

Le travail intérimaire génère bon an mal an plus de 400 000 fiches d'impôt.

Le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal qui l'accompagnent prévoient de simplifier la procédure d'imposition des intérimaires qui perçoivent jusqu'à un maximum de 25 euros bruts de l'heure et qui accomplissent des contrats de mission chez des utilisateurs autres que des entrepreneurs de travail intérimaire. Il est convenu de les faire basculer vers une imposition forfaitaire du revenu⁵¹ de 10%, opérée sur le montant brut diminué des seules cotisations obligatoires au titre des assurances maladie et pension, abstraction faite de toute autre déduction courante⁵². Au-delà de 25 euros, c'est la procédure d'imposition de droit commun qui restera d'application.

De la sorte, le volume des fiches d'imposition sera réduit, puisque l'Administration des contributions directes n'établira pas de fiche de retenue d'impôt pour ces nouveaux salariés intérimaires, au titre de leurs contrats de mission soumis à l'imposition forfaitaire.

Tableau 16 : Mise en perspective du plafond de gain horaire pour l'imposition forfaitaire des intérimaires

	Intérimaires concernés			Salaire moyen
Revenu brut/heure	13,05 €	15,66 €	25,00 €	29,33 €
	SSM	SSMQ	Maximum	-
Tx moyen (+ISol)	5,1%	7,4%	16,1%	20,0%

Note : classe 1, déduction faite des forfaits pour frais d'obtention, de déplacement (12km fiscaux), pour dépenses spéciales et pour primes d'assurance. Taux moyen d'imposition avec la contribution de solidarité en faveur du Fonds pour l'emploi. Pour comparaison, salaire moyen tous suppléments compris dans l'industrie et les services marchands pour les salariés à temps plein (2019) selon une activité moyenne de 173 heures par mois (cachant une répartition de 30,62 € pour les hommes et de 26,17 € pour les femmes).

Ce nouveau taux forfaitaire paraît donc plus avantageux lorsque l'on bénéficie en effet d'une rémunération de 25 euros par heure. Dans le cas de figure étudié au tableau précédent, toutes choses égales par ailleurs, le taux moyen actuel d'imposition de cet intérimaire à temps complet ayant travaillé toute l'année passerait des actuels 16,1% à 10% ; en dépit d'une forte restriction en matière de tempérament de l'impôt, il verrait augmenter son revenu disponible de 6%.

Toutefois, pour les revenus jusqu'à un niveau dépassant le salaire minimum qualifié (jusqu'à un maximum compris entre quelque 17,5 et 19 euros/heure, soit 1,34 à 1,46 fois le SSM⁵³), ce taux forfaitaire s'avérerait supérieur au taux connu jusqu'à présent et induirait, par exemple, au niveau d'un éventuel salaire minimum horaire sec, un recul de 5,4% de son revenu disponible.

Dans ce cas, copiant la procédure ouverte au personnel dit de proximité (ménage, garde d'enfant et aide et soins en raison de la dépendance de l'employeur), la possibilité est offerte au contribuable de recourir, après écoulement de l'année, à une régularisation qui ne sera effectuée qu'en faveur du contribuable (décompte ou déclaration). **Pour la CSL, il conviendrait de mettre noir sur blanc**

⁵¹ L'imposition forfaitaire se pratique déjà ponctuellement, notamment pour les salariés engagés dans le cadre de la vie privée de leur employeur et en lien avec l'abattement ad hoc (10%), pour les salaires touchés par des non-résidents occupés par une entreprise maritime agréée à bord d'un navire exploité en trafic international (10%), au nom du personnel temporaire embauché pour des travaux occasionnels ainsi que des élèves et étudiants (15%), pour la main-d'œuvre agricole ou forestière occasionnelle (3% ou 10,5%) ou encore pour les revenus versés à des non-résidents en rapport avec leurs activités exercées au Grand-Duché à l'occasion de la production ou de la postproduction d'œuvres audiovisuelles (min. 10%).

⁵² À l'instar des frais de déplacement, des modérations d'impôt, des heures supplémentaires, etc. L'imposition se fait sur la partie du revenu imposable au Luxembourg.

⁵³ Selon que, dans le premier cas, le salarié ne peut déduire que les seuls forfaits pour frais d'obtention et dépenses spéciales ou que, dans le second cas, il déduit également les frais de déplacement et les primes pour assurance comme illustré dans le tableau ci-dessus.

dans le texte si, en cas de décompte ou de déclaration, la régularisation se fait ou non au titre du régime de droit commun avec l'ensemble des mesures de réduction du revenu imposable qu'il comporte.

À défaut de connaître la rémunération (moyenne) des intérimaires, les données disponibles permettent d'observer que les branches les plus consommatrices d'intérimaires en proportion du total de leurs salariés ne comptent pas nécessairement parmi les plus grosses utilisatrices de salariés au SSM (à la fois dit non qualifié et qualifié), mais que les proportions de SSM sont, à une exception près, largement supérieures à celle du taux d'utilisation d'intérimaires.

Tableau 17 : Taux de recours au travail intérimaire et au SSM par branche d'activités

	31/03/2021	31/03/2020
Branches économiques	% intérimaires	% de SSM
Non-déterminés	31,9%	23,6%
Construction	6,1%	13,9%
Industrie	4,9%	11,1%
Agriculture, sylviculture et pêche	1,9%	40,8%
Transport	1,6%	15,3%
Activités de services administratifs et de soutien	1,4%	11,8%
Commerce	1,1%	28,2%
Information et communication	0,4%	4,7%
Activités financières et d'assurance	0,4%	2,4%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,4%	6,2%
Hébergement et restauration	0,3%	46,2%
Santé humaine et action sociale	0,3%	15,0%
Immobilier	0,3%	15,9%
Administration publique, enseignement	0,1%	10,2%
Spectacles et loisirs, réparation d'articles domestiques et autres services	0,0%	19,6%
Total	1,8%	14,6%

Note : comparaison des stocks au 31 mars 2021 pour les intérimaires et au 31 mars 2020 pour les salariés au SSM(Q), dernières données disponibles, la structure de consommation de salariés au SSM(Q) n'ayant pas été affectée par la pandémie de 2020 (seul le volume a été quelque peu réduit par rapport à 2019) et étant probablement très similaire en 2021. Source : IGSS ; calculs : CSL

Il n'est guère possible de savoir dans quelle mesure rémunération intérimaire et salaire minimum sont appariés ou de faire sienne l'hypothèse de rencontrer parmi les intérimaires un plus grand nombre de rémunérations horaires comprises entre 17,5 euros et 25 euros.

Il aurait été utile que les auteurs du projet indiquent pourquoi ils fixent la barre à ce niveau de 25 euros et quelle proportion de salariés intérimaires sont concernés ainsi que de confirmer si ce plafond est bien établi, en guise de légitimation, en fonction des données empiriques contenues dans les plus de 400 000 fiches d'impôt.

Les auteurs du projet soulignent le fait que, si l'intérimaire jouit d'éventuels avantages en espèces ou en nature en complément de son heure de base, c'est la rémunération totale brute qui est alors considérée, payée pour la durée totale des contrats de mission exercés pendant la période de paie en question, divisée par le nombre d'heures de travail payées pour ces contrats de mission au titre de la même période de paie.

Comme le souligne, par exemple, le groupe Randstad sur son site web luxembourgeois, « une mission courte entraîne souvent le paiement des congés payés à la fin de la prestation. Mais, chez Randstad, il est d'usage de les payer systématiquement et anticipativement en plus de votre salaire hebdomadaire, au prorata des heures prestées ».

Par conséquent, il n'apparaît pas clairement si l'indemnité pour congés non pris, à laquelle les intérimaires qui accomplissent des missions de courte durée peuvent prétendre, est

également incluse dans ce plafond de 25 euros ou même si elle est considérée par les auteurs comme faisant partie intégrante des avantages cités.

Or, cette indemnité constitue un droit et non un avantage, et elle devrait donc être traitée séparément de la rémunération horaire incluant les éventuels avantages, afin d'éviter de faire artificiellement et abusivement basculer le salaire au-dessus du plafond retenu. Ce raisonnement vaut d'ailleurs aussi pour d'éventuels suppléments pour heures atypiques.

Par ailleurs, la CSL appelle à une réforme globale de la législation sur les intérimaires, afin de leur offrir une meilleure couverture sociale généralisée⁵⁴.

7.1.2. L'épargne-logement

Actuellement, les contrats d'épargne-logement, dont les versements sont déductibles dans une certaine limite, doivent servir, sous peine de sanctions, à financer uniquement la construction ou l'acquisition de l'habitation personnelle (y compris celle du terrain), la transformation d'une telle habitation ou le remboursement de montants contractés en vue de financer les trois investissements précédents. Ces conditions sont à présent jugées trop restrictives par les auteurs, si bien que le projet législatif propose d'élargir le champ d'utilisation de l'épargne-logement à la fois au financement des frais d'entretien et de réparation de l'habitation utilisée par le propriétaire pour ses besoins personnels⁵⁵ (maintien ou remise en état de l'immeuble en vue d'un usage normal⁵⁶) ainsi que celui d'installations solaires photovoltaïques ou thermiques rattachées à cette habitation. Le remboursement d'obligations contractées pour ces travaux d'entretien/rénovation et d'installations de production d'énergie ou de chaleur sera logiquement également fiscalement favorisé.

Si les panneaux solaires étaient jusqu'à présent fiscalement exclus, c'est parce que ces installations (*Betriebsanlagen*) ne font pas partie du bâtiment lui-même. Dorénavant, le lien avec l'habitation personnelle est établi si la production électrique ou de chaleur passe par les installations de l'habitation ou que l'installation solaire se trouve sur le même terrain que l'habitation.

Une disposition particulière est aussi prévue pour les bénéficiaires/titulaires d'un contrat d'épargne-logement conclu avant le 31 décembre 2021 (le cas échéant par leurs parents⁵⁷) qui, au moment de l'attribution des fonds, sont à un âge (moins de 18 ans) où ils ne peuvent pas encore affecter utilement les fonds à une des fins fiscalement favorisées. Sans cette mesure ad hoc, ces jeunes, actuellement présumés aptes, pourraient se voir exclus de la déductibilité fiscale en rapport avec de futures contrats d'épargne-logement pour utilisation non conforme des fonds.

La CSL s'interroge sur le sens de la date butoir de conclusion des contrats au 31 décembre 2021. Est-ce à dire que plus aucun contrat ne sera admis à partir du 1^{er} janvier 2022 si le souscripteur conclut un contrat au profit de son enfant ? Ou que les enfants bénéficiaires d'un compte épargne-logement souscrit par leurs parents et qui auront moins de 18 ans à l'attribution des fonds au 1^{er} janvier 2032 ne seront pas épargnés par les éventuelles sanctions concernant de futurs contrats auxquelles échapperaient les bénéficiaires de moins de 18 ans au 31 décembre 2031 ?

Les inégalités face à l'épargne-logement

La CSL salue en principe l'extension du champ d'application de l'épargne-logement qui vise à dynamiser la transition énergétique au Luxembourg, mais elle tient toutefois à formuler plusieurs remarques de fond sur ce dispositif qui coûterait 35 millions d'euros aux caisses de l'État en 2022 (soit quelque 536 euros en moyenne par contribuable engagé dans un plan d'épargne⁵⁸).

⁵⁴ Par exemple en matière de continuation des assurances sociales en fin de contrat ou d'accès aux droits sociaux déterminé par la durée de l'affiliation.

⁵⁵ La remise en peinture d'une pièce de l'habitation prise en location par le contribuable, dont il n'est donc pas propriétaire, n'autorise pas le financement par des fonds accumulés dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement. À noter que jusqu'à présent, sous transformation de l'habitation pouvaient être compris tous les travaux qui constituent du point de vue fiscal des dépenses d'investissement ou d'amélioration (*Herstellungsaufwand*) ou qui sont susceptibles de constituer des dépenses importantes d'entretien (remise en état du gros-œuvre - toiture, façade -, des canalisations ou de l'installation électrique, remise en état du chauffage central).

⁵⁶ Sans modifier la consistance, l'agencement ou l'équipement initial.

⁵⁷ Actuellement, le souscripteur peut conclure un contrat au profit de son conjoint/partenaire et des enfants pour lesquels le contribuable obtient une modération d'impôt pour enfant.

⁵⁸ Il conviendrait d'obtenir des données récentes relatives à ces contribuables qui activent leur droit à la déductibilité de l'épargne-logement, pour lesquels le CES livrait le nombre en 2014, soit quelque 65.000 unités. Selon une imposition moyenne à 25%

Depuis la réforme de 2017, avant de contracter une épargne-logement, il convient d'être à peu près sûr que, à l'attribution des fonds, l'on pourra accéder à la propriété ou que l'on sera déjà propriétaire de son habitation personnelle propre si l'on souhaite ne pas être déchu du droit à la déductibilité fiscale liée à des plans d'épargne subséquents à l'année d'affectation de l'épargne initiale. Or, confrontés à l'inflation des prix du logement spécifique au marché luxembourgeois, certains épargnants peuvent (par exemple au bout de 10 ans) très bien se retrouver finalement dans l'impossibilité matérielle d'activer leur épargne-logement à des fins fiscalement favorisées, ne disposant in fine pas/plus de la surface financière suffisante pour contracter un crédit hypothécaire afin de devenir propriétaires, en dépit de leurs propres anticipations de départ et des efforts financiers qu'ils ont pu alors consentir sur leurs revenus limités.

Face à cette impossibilité d'utiliser les fonds de manière adéquate en raison de leurs faibles moyens, ces contribuables se voient refuser la déductibilité fiscale⁵⁹, alors que des contribuables aux moyens plus larges peuvent très bien programmer des dépenses d'investissements à long terme et faire jouer la déductibilité de manière constante.

Dans la lignée de ce qui précède, il convient également de rappeler que, parmi les ménages résidents, autour de 18% d'entre eux ne paient pas d'impôts sur le revenu⁶⁰ ; certains ne contribuent pas à l'impôt du fait d'un revenu originellement trop faible, d'autres parce qu'ils tombent sous le seuil d'imposition après déduction des frais, dépenses ou exemptions autorisés.

Dès lors, il est possible, en fonction des modalités de réduction des revenus, qu'un certain nombre de ménages, du fait de leur non-imposabilité, ne puissent pas profiter de la dépense spéciale que représentent les primes d'épargne-logement. Les ménages plus aisés, qui profitent à plein du système fiscal, ont par contre l'occasion à la fois de déduire ces cotisations (et ainsi de profiter, par exemple, de panneaux solaires au prix réduit jusqu'à 42% de leurs cotisations annuelles⁶¹) et de profiter ensuite des primes au logement payables à l'investissement dans son habitation personnelle (PRIME house). Le cas échéant, les ménages exemptés sur leur revenu peuvent éventuellement, si leur capacité financière le permet, ne profiter que de cette deuxième forme de subsides, ce dont la CSL doute, comme déjà exprimé par ailleurs.

La question se pose par conséquent, en vue de soutenir fiscalement la primo-propiété de tous en général ou, en particulier, la transition énergétique, si un crédit d'impôt conditionnel relatif à l'épargne-logement ne devrait pas voir le jour à destination des ménages résidents et non résidents qui ne jouissent pas de la déduction des cotisations au titre de l'épargne-logement (parmi les 18% de contribuables résidents non imposables sur le revenu et la portion appropriée des contribuables non résidents ; ce filtre sur les ménages doit pouvoir être appliqué aisément par l'Administration des contributions, étant donné que la déduction de cette dépense spéciale s'obtient uniquement sur demande - fiche d'impôt ou déclaration).

Le coût d'application de ce nouveau dispositif pourrait dès lors s'élever, dans une première évaluation, à un maximum de quelque 87 millions sur un an, selon la moyenne réelle approximative du déchet fiscal des bénéficiaires de la déductibilité au titre de l'épargne-logement, à l'aune de laquelle serait fixé le niveau du crédit d'impôt. Le possible tri préalable, fonction d'un lien avéré avec le marché de l'emploi national, qui serait probablement opéré par l'ADC parmi les contribuables qui ne sont pas soumis à l'impôt et qui en seraient les destinataires sur demande, réduirait l'enveloppe budgétaire en conséquence.

En outre, le catalogue des aides au logement devrait être renforcé, voire complété, pour tous les contribuables qui ne sont pas en capacité de contracter un plan d'épargne logement agréé mais qui aspirent à être propriétaires ou à investir dans leur logement propre qu'ils possèderaient déjà.

Une épargne-logement fiscalement sous-évaluée

Nonobstant ces premières considérations de fond, il convient par ailleurs de rappeler que, dans le cadre du dispositif tel qu'il est régenté actuellement, face aux conditions tendues de marché depuis un certain nombre d'années, les sommes fiscalement déductibles (1 344 euros jusqu'à l'âge de 40 ans accomplis et 672 euros à partir de 41 ans, depuis 2017) paraissent bien faibles pour

retenue par le CES, les sommes versées pourraient ainsi représenter un total de 140 millions d'une valeur moyenne de quelque 2.155 euros par contrat.

⁵⁹ Les dispositions actuelles de la loi fiscale prévoient toutefois que ceux-ci ne subiront pas d'imposition rectificative si le contrat est résilié plus de dix ans après sa souscription.

⁶⁰ Pour les résidents, l'estimation porte sur environ 45%, mais qui sont difficilement interprétables et utilisables du fait de l'hétérogénéité des profils des travailleurs frontaliers, notamment en matière d'intensité de travail sur le marché luxembourgeois, de nature des revenus (pension partielle) ou encore de composition de ménage (préalablement à la réforme de 2017).

⁶¹ Réduction d'autant plus forte sur les prix que l'imposition l'est elle-même.

respectivement financer ou préfinancer l'acquisition ou la construction d'un bien immobilier, même si elles sont multipliées par 10 années de contrat. Il est même loin d'être certain qu'elles suffisent à couvrir les nouvelles utilisations proposées.

Certes, ces montants sont majorables par le nombre d'enfants et/ou le conjoint. En outre, la souscription d'un contrat d'épargne-logement est théoriquement censée mener à l'obtention, en échange de l'épargne auprès d'une caisse agréée, d'un droit à contre-prestation ultérieure consistant en l'octroi d'un prêt à des conditions particulières d'épargne-logement⁶².

Force est néanmoins de constater que le contexte des années 1980, où furent introduits ces plafonds déductibles, n'est plus le même que celui de 2021, alors que les premières ont marqué l'envolée démographique du Luxembourg et le début de la pression foncière qui s'est accentuée au cours des dix dernières années, concomitamment à la chute des taux d'intérêts hypothécaires. En parallèle, l'individualisation des ménages caractéristique des changements sociétaux qui se sont produits sur le même laps de temps, est un facteur aggravant en matière de hausse des prix de l'immobilier : le Luxembourg connaît un taux de divortialité comparativement très élevé et une tendance baissière des mariages avec des unions libres qui ne s'y substituent pas nécessairement. Ajoutons, par exemple, que le pays dispose désormais d'une université qui se développe (avec près de 3 500 logeurs supplémentaires provenant de l'étranger à installer), etc. De surcroît, au cours des années récentes, l'immobilier est devenu la valeur refuge par excellence, si bien que nombre d'épargnants (nationaux ou non) cherchent à optimiser le rendement de leur capital en profitant de taux d'emprunt historiquement bas ; le marché luxembourgeois constitue un terreau idéal pour qui dispose des moyens d'y investir, mais, à travers des allègements fiscaux dédiés aux investisseurs, les gouvernants continuent d'aggraver une situation qui est pourtant déjà désavantageuse aujourd'hui.

Le plafond déductible fut introduit en 1984 avec une valeur de 669 euros de l'époque (27 000 francs). En 2017, **la prime déductible** pour moins de 41 ans fut revalorisée de 48 euros de plus que l'inflation d'alors, mais pas celle **des plus de 40 ans qui devrait être valorisée à 1 373 euros au 1^{er} novembre 2021**. De ce fait, si l'on veut préserver la logique introduite en 2017, le plafond déductible des moins de 41 ans devrait valoir 2 746 euros.

Cela étant, l'ajustement à l'évolution des prix de l'immobilier depuis 1991, plutôt qu'aux prix à la consommation qui ne rendent pas correctement compte de la pression foncière, nécessiterait en 2021 un plafond déductible de 3 760 euros pour les plus de 40 ans⁶³.

D'ailleurs, étant donné que l'épargne-logement s'opère dans le cadre fermé d'une caisse agréée en vue, théoriquement, d'obtenir un prêt immobilier, il serait aussi imaginable d'explorer la piste d'un alignement de ces cotisations sur le niveau des intérêts déductibles au titre des frais d'obtention de l'habitation personnelle (qui eux-mêmes auraient largement besoin d'être revalorisés⁶⁴).

Sans trancher la question de savoir si les frais d'obtention ont vocation ou non à couvrir l'intégralité des montants déboursés pour obtenir un revenu, les possibilités de déduction actuelles paraissent tout de même dépassées, si pas dérisoires.

Introduits en 1991, les intérêts débiteurs ont été actualisés en 2017 de 33%, soit moitié moins que l'inflation sur la même période.

En tenant compte de l'évolution des prix de l'immobilier depuis lors, ces plafonds au titre des intérêts débiteurs devraient s'élever respectivement à 8 392, 6 294 et 4 196 euros, valeurs vers lesquelles le plafond déductible en matière d'épargne-logement pourrait s'orienter (et son corollaire sous forme de crédit d'impôt pour les contribuables à faibles revenus, fixé en fonction de la moyenne de l'avantage obtenu à ce titre par les contribuables imposables).

⁶² Argument de la circulaire du directeur des contributions LIR n° 111/3 du 23 mai 2017 déjà mentionné dans la circulaire de 2005, qui remplaça les circulaires ad hoc de 1993, 1991 et 1985. La faveur fiscale accordée par le législateur vise à inciter le contribuable à épargner afin qu'il puisse disposer d'un logement dont il est ou dont il deviendra propriétaire et qu'il pourra utiliser pour ses besoins personnels d'habitation.

⁶³ Évolution des prix de l'immobilier entre 1991 et 2020, selon des données de l'Observatoire de l'habitat et nos propres calculs.

⁶⁴ De nos jours, pour un emprunt de 800 000 euros sur 30 ans à un taux fixe de 1,38%, avec un apport personnel déjà considérable de 200 000 euros, les intérêts valent en moyenne sur les 6 premières années 9 924 euros contre une déductibilité autorisée de 2 000 euros pour l'année d'occupation et les cinq années suivantes, alors que pour les cinq années subséquentes, le remboursement moyen vaut 8 315 euros (contre 1 500 euros autorisés). Les années suivantes, 1.000 euros sont déductibles contre 6 450 euros de frais d'intérêts en réalité, alors qu'il faut attendre la 29^e année de remboursement du crédit pour tomber sous les 1 000 euros d'intérêts.

7.1.3. Le nouveau produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle

Un nouveau produit non obligatoire de prévoyance-vieillesse individuel européen, nommé « produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle » (dont l'acronyme anglais est PEPP) a été introduit par règlement européen (projet de loi grand-ducal n°7774). Il se caractérise par sa portabilité élevée au sein de l'Union européenne afin d'accompagner le travailleur au cours de ses éventuelles migrations internes à l'espace commun.

Chaque État membre a été invité à déterminer et appliquer des règles fiscales propres, mais qui seront les mêmes que celles qui s'appliquent aux produits nationaux de prévoyance-vieillesse.

Dès lors, le Luxembourg comptera d'un point de vue fiscal deux formes de contrat individuel de prévoyance-vieillesse, à savoir i) le contrat de prévoyance-vieillesse national connu depuis 2002 (article 111bis LIR) et ii) le sous-compte luxembourgeois d'un compte PEPP selon les dispositions du règlement UE 2019/2088 (nouvel article LIR 111ter).

Les mêmes dispositions fiscales applicables au contrat classique de prévoyance-vieillesse (article 111bis) vaudront pour le nouveau sous-compte PEPP luxembourgeois (111ter LIR), avec un plafond de déductibilité uniforme de 3 200 euros s'appliquant cumulativement aux deux formes de contrat individuel, indépendamment de l'âge du souscripteur. Les contribuables peuvent donc souscrire indifféremment l'une ou l'autre forme d'assurance privée, voire aux deux simultanément sans jamais dépasser 3 200 euros déductibles pour 12 mois d'assujettissement à l'impôt sur le revenu. Le plafond n'est majoré ni en cas d'imposition collective (le cas échéant, chacun des époux dispose de son plafond), ni pour les enfants des conjoints.

Le choix reste laissé au contribuable qui a cotisé au titre de la prévoyance vieillesse ou d'un PEPP de se faire rembourser l'épargne accumulée à l'échéance normale du contrat⁶⁵ sous la forme soit de capital (remboursement intégral à échéance imposé au demi-taux global⁶⁶), soit de rente viagère payable mensuellement (imposé sur la tranche non exemptée de 50% du montant des rentes mensuelles), soit de manière combinée (rente et capital imposés selon les modalités respectives précédentes). Toutefois, considérant les dispositions européennes relatives au PEPP, la loi fiscale accorde dorénavant au contribuable la faculté de procéder aussi à un retrait annuel du capital accumulé porté en déduction de ce dernier, également imposé à la moitié du taux global si toutes les conditions de l'article 111ter ou de l'article 111bis sont respectées. En cas de remboursement anticipé, l'intégralité du remboursement est imposée au tarif normal.

La CSL salue l'intégration de la déductibilité des primes PEPP sous un même et seul plafond avec les primes classiques d'épargne au titre de la prévoyance-vieillesse. Cette approche permet de contenir le volume de déchets fiscaux générés par la subvention des contrats privés d'assurance-vieillesse.

Cette dernière s'opère possiblement au détriment de l'assurance-pension publique, au sujet de laquelle les autorités nationales laissent pourtant entendre qu'elle sera confrontée à terme à un besoin criant de financement en raison du vieillissement démographique en cours. Le déchet fiscal est évalué au volume 2 à 43 millions pour l'année 2023, soit quelque 172 millions logés dans des caisses privées⁶⁷.

Notre Chambre note aussi la suppression des conditions liées à la politique minimale d'investissement à respecter par les produits d'épargne-retraite, qui se différenciaient en fonction de l'âge du souscripteur, précautions dorénavant couvertes par la loi dite MIFID II qui oblige à fournir aux clients particuliers une information détaillée sur les produits d'investissements conseillés.

Au-delà de son accord de principe sur l'intégration des nouveaux contrats européens d'épargne-retraite à la pratique fiscale nationale courante, la CSL souhaite néanmoins réitérer les remarques de fond qu'elle avait formulées lors de son analyse du projet de loi n°7774 transposant le règlement UE 2019/2088.

Pour la CSL, il est en effet primordial que le système de retraite par répartition reste le régime privilégié et principal de financement des pensions au Luxembourg. En effet, aucune

⁶⁵ Pour un contrat de 10 ans et un remboursement du contrat au plus tôt à l'âge de 60 ans et au plus tard à l'âge de 75 ans du bénéficiaire. L'épargne accumulée doit être liquidée en tout état de cause à l'âge de 75 ans.

⁶⁶ Ceci est également le cas si le souscripteur décède avant l'échéance du contrat ou en cas de remboursement anticipé pour des raisons d'invalidité ou de maladie grave.

⁶⁷ Selon un taux moyen d'imposition de 25%. Le CES estimait le nombre de contribuables à quelque 41.000 unités en 2014.

mesure, d'ordre national ou européen, ne doit affaiblir le régime par répartition. Au contraire, il convient de le préserver et de le renforcer.

Dans son avis relatif à la transposition du règlement européen, la CSL avait mis en avant deux problèmes majeurs relevés par la Fédération européenne des épargnants et des usagers des services financiers (Better Finance) qui concerne la philosophie des PEPP, à savoir : d'une part, des placements insuffisamment diversifiés qui ne permettraient pas d'atteindre des taux de rendement suffisants ainsi que toute une série de frais, réclamés par les sociétés proposant ce type d'épargne, que les épargnants n'auraient pas prévus à priori et, d'autre part, une option d'investissement par défaut présentée par la Commission qui ne protège pas le pouvoir d'achat à long terme de l'épargne-retraite⁶⁸.

Ainsi, l'argent éventuellement investi dans un PEPP serait plus utilement consacré au financement du régime public dit du premier pilier. En outre, les avantages fiscaux accordés aux PEPP réduisent les ressources allouées aux budgets des États membres.

L'avantage indéniable du système par répartition consiste dans la possibilité d'introduire des éléments sociaux, c'est-à-dire d'adapter les pensions à l'évolution globale des salaires et du coût de la vie, de tenir compte de périodes non cotisées et de prévoir des éléments renforçant surtout les faibles pensions. La meilleure protection que l'on peut décidément apporter aux retraités est celle garantie par un système public national (ou éventuellement européen) qui s'inscrit dans le cadre de la sécurité sociale.

Or, les PEPP débilite la puissance publique au profit d'intérêts privés qui n'auront pas le souci du bien-être global de la société, mais chercheront un rendement maximum pour leurs investissements. Il n'est d'ailleurs pas rare que les fonds de pension, guidés par l'appât du gain à court terme, malmènent des entreprises et envoient au chômage des quantités de travailleurs sous prétexte d'une restructuration qui, en réalité, a pour but de faire grimper les cours de bourse.

La promotion de ces instruments creuse en sus les inégalités entre les personnes qui disposent des capitaux aux fins de l'épargne et pourront souscrire à un PEPP et le reste de la population qui, par ses maigres revenus, peine déjà à subvenir à ses besoins journaliers.

Au lieu de privilégier uniquement les banques, assurances et fonds de pension en matière de prévoyance vieillesse complémentaire, la CSL requiert du législateur d'améliorer les possibilités d'assurance volontaire dans le cadre du régime public d'assurance pension, jusqu'au plafond de cinq fois le salaire social minimum (SSM) annuel. Une autre piste pourrait éventuellement être celle de la mise en place d'un deuxième pilier de type public permettant aux salariés non couverts par un régime de pension complémentaire d'entreprise de s'assurer de manière additionnelle auprès d'une instance publique qui offre des garanties plus sûres que les produits privés d'épargnes-retraite.

Notre Chambre demande au législateur et au gouvernement, au lieu d'accorder davantage d'allègements fiscaux sur les produits privés d'épargne-retraite, de revenir plus utilement sur les dégradations introduites lors de la réforme du régime général de l'assurance pension entrée en vigueur en 2013⁶⁹.

7.1.4. L'exonération des indemnités d'expert

Les auteurs proposent également d'exempter de l'impôt sur le revenu les indemnités allouées par les institutions européennes (institutions, organes, organismes, offices, services et agences de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique) aux experts nationaux qui y sont détachés, comme par exemple les indemnités de séjour journalières et les indemnités de séjour mensuelles, alors que ces dépenses qui leur sont imposées par leur charge ne sont pas couvertes par l'article 115 LIR.

⁶⁸ Ainsi, même avec une inflation moyenne aussi faible que 2 %, celle-ci détruirait, sur 40 ans, 55 % de la valeur de l'épargne-retraite, selon Better Finance.

⁶⁹ Réduction du taux des majorations proportionnelles, aggravation des conditions d'octroi des majorations proportionnelles échelonnées, application du facteur de revalorisation de la 4^e année précédant le début du droit à la pension (et non plus de l'avant-dernière année) pour le calcul des pensions dont le début se situe après le 31 décembre 2013, dispositions automatiques visant à limiter, voire supprimer, le réajustement des pensions, dispositions automatiques ayant pour but de supprimer l'allocation de fin d'année, décrochage des pensions par rapport à l'évolution des salaires et manque à gagner induit par la modulation du mécanisme d'ajustement des pensions (de 2,7 points de pourcentage en défaveur des pensions au 1^{er} janvier 2021) à combler par un coup de pouce structurel, au minimum, aux petites pensions (sur ce thème, se référer notamment à la proposition de loi de la CSL du 25 mars 2021, relative à la préservation du niveau des pensions).

La CSL prend acte de cette disposition mais s'interroge sur le fait que l'exemption de ces indemnités se pratiquera bien, ou pas, dans la mesure et les limites de ce qui se pratique du côté des fonctionnaires d'État qui apparaissent dans le même numéro 2 de l'article 115.

7.1.5. La hausse de la taxe carbone

La taxe carbone et ses évolutions

Comme annoncé lors du dépôt du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2021, la taxe carbone introduite par cette même loi publiée au Journal officiel le 23 décembre 2021 est augmentée pour l'exercice 2022 de 20 euros la tonne de dioxyde de carbone à 25 euros la tonne (+25%).

Il convient cependant de noter que le commentaire du projet de règlement grand-ducal sous avis, en exécution de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise, semblerait vouloir distinguer cette réalité de la taxe carbone en 2022 entre l'essence et le diesel. En effet, selon le commentaire, si les taux de taxation sont fixés par application du prix du carbone fixé par tonne, pour l'essence au plomb, l'essence sans plomb avec une teneur en soufre de moins de 10 mg/kg passerait à un taux de 25 euros le « litre ». De même, le gasoil, avec une teneur en soufre de moins de 10 mg/kg utilisé comme carburant, verrait de son côté son taux grimper à 35 euros (le « litre »).

Sans doute une erreur matérielle a-t-elle dû se glisser dans le commentaire étant donné que la hausse du diesel correspond à 1,2 cent par litre de gasoil dans la grille tarifaire. Dans l'esprit du commentaire ad hoc, le diesel devrait sans doute voir le niveau de la taxe lui appliquée être porté à 35 euros de la tonne, différemment de l'essence à 25 euros. Cependant, compte tenu des facteurs de conversion de ces carburants, l'augmentation de 1,2 cent pour le litre de diesel, reprise au règlement, semble davantage correspondre, y compris pour le diesel, à une hausse de 5 euros la tonne de dioxyde de carbone (pour un total de 25 euros) plutôt qu'à un accroissement de 10 euros (soit 35 euros au total).

Il conviendrait donc de clarifier cette situation confuse du côté du règlement grand-ducal en projet.

Le prix des trois combustibles liés au déplacement en transport individuel (+ quelque 30%) ou celui du fioul utilisé par une partie des ménages pour le chauffage (+60%) a augmenté spectaculairement depuis le 31 décembre 2020.

En analysant l'évolution du prix d'un litre de diesel à la pompe (+ 31,3% entre le 31 décembre 2020 et le 30 septembre 2021 - avant la dernière tranche indiciaire d'octobre 2021), on constate que 16% de l'augmentation du prix du diesel à la pompe est due à la seule taxe carbone, alors que le prix du marché est responsable pour 70% de la hausse (contre 14% pour la TVA). Si l'on supposait que le prix du marché du diesel hors taxes n'avait pas changé, le prix à la pompe aurait crû de 5,8% (au lieu de 31,3%) en raison du prélèvement de la taxe carbone.

De manière similaire, cette analyse vaut aussi pour l'essence ou le mazout de chauffage.

L'actualité montre à présent que le gaz utilisé par les ménages subit également le contrecoup du déséquilibre actuel entre l'offre et la demande sur les marchés des matières premières.

Au 2 novembre 2021, si l'on observe la structure du « prix à la pompe », on constate que la taxe carbone représente entre 2,9% (pour le sans plomb 95) et 7,4% (gaz combustible) du prix final payé par le consommateur. Toutefois, la nouvelle contribution « taxe CO₂ », couplant l'ancien « Kyotocent » et la taxe carbone, varie entre 4,6% et 7,4% du prix TTC (voir aussi infra).

Tableau 18 : Structure du « prix à la pompe » au 2 novembre 2021

Structure du "prix à la pompe" au 2 novembre 2021				
	Diesel	Essence	Mazout	Gaz nat.
Prix à la pompe TTC	100%	100%	100%	100%
TVA	14,5%	14,5%	12,3%	7,4%
contri. chang. climat.	2,5%	1,7%	0,0%	0,0%
taxe CO ₂	3,5%	2,9%	6,6%	7,4%
contrib. taxe CO₂	6,0%	4,6%	6,6%	7,4%
contrib. sociale	2,2%	9,2%	0,0%	0,0%
accises autonomes	6,4%	4,2%	1,2%	2,0%
accises communes	14,0%	16,3%	0,0%	0,0%
Prix hors taxes	57,0%	51,1%	79,9%	83,2%

Note : pour une livraison de mazout supérieure à 1 500 litres. Prix par litre pour les liquides et KWh pour le gaz. Hors redevance fixe mensuelle et prime de puissance pour le gaz de combustion⁷⁰ (données Sudenergie).

Compte tenu de l'inflation en 2021, la neutralisation de la taxe carbone aura fait reculer la tranche indiciaire, grosso modo, de seulement 1,5 mois, soit un recul de l'échéance *in fine* de moitié moindre que calculé en 2020 pour 2021 sur la foi des prévisions d'inflation d'alors. Toutes choses égales par ailleurs et sans prendre en compte un effet cumulé, la perte d'inflation équivaldra encore à quelque 1,5 mois de retard en 2022. Cette incidence sur l'inflation bénéficie aux employeurs et pénalise les salariés.

Notre Chambre réitère son opposition à la neutralisation artificielle de la hausse de prix, survenue, par ailleurs, sans concertation sociale. Elle rappelle qu'en la matière seules les hausses des prix subies par les consommateurs comptent, indépendamment de savoir si ces hausses résultent d'un phénomène de demande excédant l'offre ou de hausses de prix des matières premières.

Les hausses des prix administrés sont de ce fait également à inclure dans le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, qui n'a aucunement pour rôle de guider les choix du consommateur en matière de produits nuisibles à la santé ou l'environnement. Alors que la hausse des prix due à la taxe carbone a été neutralisée, l'effet baissier de la gratuité des transports publics avait, quant à lui, été pleinement répercuté dans l'échelle mobile, avec pour seul objectif visible de décaler dans le temps des tranches indiciaires favorables aux salariés.

Les retombées budgétaires de la nouvelle taxe carbone

D'un point de vue budgétaire, cette nouvelle taxe carbone, qui renchérit le diesel, l'essence, le mazout et le gaz, engendre des plus-values de recettes au titre de l'ancien droit d'accise autonome additionnel dit « contribution climatique » ; cette dernière a en effet été renforcée et étendue, sous l'appellation générique de « contribution taxe CO₂ », à tous les produits énergétiques, à l'exception de l'électricité, du coke et de la houille en tant que combustibles professionnels ou du kérosène⁷¹.

Tableau 19 : Taxes supplémentaires en €-cent/L HTVA découlant de la hausse de 5 euros du prix du carbone en 2022

essence sans plomb 95	1,084
gasoil (carburant)	1,212
gasoil (combustible)	1,334
gaz naturel (combustible)	0,1*

* par KWh

⁷⁰ Sans l'impact de la hausse des prix du gaz naturel hors taxe en octobre 2021, le poids de la taxe carbone aurait représenté 10% dans la structure du prix du gaz.

⁷¹ Voire des tabacs manufacturés couverts par le même cadre législatif relatif aux droits d'accise et qui, bien que non énergétiques au sens propre, sont tout de même la source de quelque 43.000 tonnes de dioxyde de carbone supplémentaires du fait des ventes réalisées au Luxembourg.

Toutes choses égales par ailleurs, si le passage du taux de 20 à 25 euros la tonne de carbone s'était réalisé au 3 novembre 2021, le « prix à la pompe » du diesel, du sans plomb, du fioul de chauffage et du KWh de gaz naturel progresserait respectivement de 1,0%, 0,85%, 1,88% et 2,0%⁷² par rapport au prix final payé par les ménages le 2 novembre 2021.

Il convient tout de même de mettre en exergue les tensions singulières qui se sont manifestées sur les marchés gaziers, après ceux du pétrole, et qui donnent une saveur supplémentaire particulièrement amère aux factures reçues par les consommateurs de gaz naturel.

En effet, si le prix hors taxe du KWh pour un ménage de 4 personnes a déjà progressé de 17% entre le 31 décembre 2020 et le 30 septembre 2021, ce même prix hors taxe a bondi de 41% supplémentaires au 1^{er} octobre 2021, si bien que le prix TTC aura connu une hausse de 38% entre la fin septembre et le 3 novembre 2021, date de simulation du passage de la taxe carbone à 25 euros. En dépit d'un renchérissement de 5 euros (+25%) à cette même date, la hausse du prix du carbone n'explique que 6,6% de cette augmentation spectaculaire du prix TTC sur cette même période.

- **La dimension investissement durable**⁷³

La présentation à la commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés en date du 30 octobre 2020 par les ministres de l'Environnement et de l'Énergie a fait comprendre qu'un comité interministériel devra décider régulièrement de la gestion et de la redistribution des ressources générées par la taxe carbone selon l'évolution de la situation.

Le modèle de répartition « 50% social - 50% environnemental » annoncé dans un premier temps n'est donc pas du tout systématique, voire est inexistant⁷⁴.

Pour 2021, 159,4 millions avaient été budgétés en provenance de la taxe sur les émissions de CO₂, dont 64,6 millions (40,5%) devaient être transférés au Fonds climat et énergie (FCE). Il semble toutefois que la taxe carbone soit un peu plus rentable que prévu : les prévisions affichent en effet maintenant une rentrée totale de 218,1 millions en 2021 (+36,8%). Une progression supplémentaire de son produit est prévue en 2022, soit de 30,9% selon le volume 1, soit de 19%, selon les volumes 1 et 2 du projet de budget 2022.

Il conviendrait, dans la version définitive du texte, d'harmoniser le rendement de cette taxe en 2022 tant entre les deux volumes du projet qu'au sein du seul volume 1. La CSL prend note de 260 millions d'euros comme produit prévisionnel en 2022.

En 2021, ce seront finalement 70,4 millions (+10% par rapport au budget voté) qui seraient versés au Fonds ad hoc, soit seulement 32,3% du produit prévisionnel de 218 millions. Par ailleurs, ce versement est opéré au seul titre d'une dotation équivalant à l'ancienne contribution dite « changement climatique », mais pas du tout au titre de la nouvelle taxe carbone.

En effet, il s'agit ici d'une nuance qui est apportée au sujet des dotations au FCE : la « contribution taxe CO₂ » n'est pas un droit unique et homogène d'accise autonome additionnel mais resterait composée de deux sous-éléments, celui de sa base que représente l'ancienne contribution dite « changement climatique » et celui découlant de l'introduction du prix complémentaire du carbone porté à 25 euros la tonne de CO₂ en 2022.

Dont acte. Mais, une première question se pose alors de savoir pourquoi, en 2021, aucune trace de l'incidence des 20 euros de taxe nouvelle par tonne ne se retrouve dans la dotation au Fonds spécial consacré au climat et à l'énergie, alors que « ±50% » auraient dû y être versés, selon les modalités originellement énoncées.

Pour 2022, inscrit au volume 1, un rendement global prévisionnel de 260 millions au titre de la nouvelle « contribution taxe CO₂ » fournirait seulement 40 millions au FCE en raison de la partie dite « nouvelle taxe CO₂ » (soit le nouveau supplément d'accise climatique à 25 euros par tonne en 2022),

⁷² Hors redevance mensuelle fixe ou prime de performance pour un ménage composé de 2 adultes et deux enfants chez Sudenergie.

⁷³ „Den Iwwerschoss vun de Recetten vun der CO₂ Steier, deen Enn vum Joer festgestallt gëtt, wäert a gréng an nohalteg Investissementer fléissen", Pierre Gramegna, 14.10.2020

⁷⁴ « Ainsi, les revenus seront répartis d'une manière équilibrée pour financer des mesures concrètes de lutte contre le changement climatique et des mesures fiscales et sociales qui, dans un souci d'équité sociale, cibleront directement les ménages à faible revenu », communiqué du 30 octobre 2020 par les ministères de l'Environnement et de l'Énergie. Selon le ministre de l'Énergie cité par Le Quotidien en date du 9 décembre 2019, la « moitié de cet argent sera investi dans des mesures d'aides concrètes pour soutenir les ménages et l'industrie à devenir plus écologique. L'autre moitié servira à venir en aide aux gens qui sont le plus démunis et qui seront donc plus fortement impactés par cette taxe carbone. »

mais 69,3 millions compléteront la dotation au titre de l'ancienne « contribution climatique », pour un total de 109,3 millions.

Tableau 20 : Prévisions du produit de la taxe carbone (millions d'euros)

Projet de budget pour 2021	2020	Projet 2021	Estimation 2021	Prévision 2022	Prévision 2023	Prévision 2024
Produit de la contribution taxe CO₂	-	159,391	-	181,792	202,980	222,624
Versement au FCE au titre de la taxe CO₂	-	64,600	-	64,050	63,250	62,200
Projet de budget pour 2022	2020	Voté 2021	Estimation 2021	Projet 2022	Prévision 2023	Prévision 2024
Produit de la contribution taxe CO₂	0	159,391	218,100	259,584	297,222	285,930
Versement au FCE au titre de la taxe CO₂	0	64,600	70,375	109,300	117,650	124,250
<i>Dont dotation équivalant à l'ancienne contribution changement climatique</i>	-	-	70,375	69,300	67,650	64,250
<i>Dont dotation équivalant à une partie du produit de la nouvelle taxe CO₂</i>	-	-	-	40,0	50,0	60,0

Cette précision utile et ce distinguo, certes plus correct dans la représentation du mécanisme, visent à dissiper une partie du flou que le gouvernement a fait régner l'an dernier au sujet de la réutilisation du produit de ce nouveau droit d'accise, mais ils sèment en même temps le doute sur le volume des sommes finalement réaffectées à la compensation sociale du prélèvement de la taxe carbone.

Sans doute aussi cette distinction est-elle d'ailleurs quelque peu artificielle et superflue.

Pour faciliter la lecture des enjeux autour de la taxe carbone, cette présentation ne pourrait-elle pas être remplacée par une simplification budgétaire ? Ce schéma de lecture simplifiée pourrait s'appliquer en fusionnant les deux contributions, avec les ajustements de prix nécessaires, pour former une seule taxe carbone unifiée et intégrale (la nouvelle « contribution taxe CO₂ »), correspondant, par exemple, aux 8,442 cents d'accises spécifiques par litre de diesel pratiqués à la pompe en 2021.

- **Le volet social**

Si l'on se penche maintenant sur ce volet social du emploi du produit de la taxe carbone, dans la logique de répartition annoncée par le ministre des Finances en 2020 et en fonction des données livrées en 2021 du côté du Fonds spécifique, on peut présumer que 67,7% des 218 millions prévus auraient donc été affectés en 2021 à la réduction de l'impact du nouveau prix du gaz carbonique sur le budget des ménages, soit (218,1-70,4=) 147,7 millions.

Est-ce concrètement le cas ? La CSL se trouve dans l'impossibilité de répondre à cette question. Comment ce solde de 147,7 millions est-il réellement réparti en 2021 ?

Étant donné qu'une bonne partie de la compensation sociale passe par le biais d'une « dépense fiscale » - le crédit d'impôt salarial (CIS) qui n'est aucunement budgétée (contrairement à d'autres dépenses qui sont évaluées dans une annexe du projet de budget) - et l'autre partie par le truchement de l'allocation de vie chère (AVC) - qui est actualisée en dehors du cadre budgétaire-, il n'est pas possible de cerner précisément sa matérialité et de suivre son parcours à la trace à travers les divers postes budgétaires.

Le crédit octroyé au Fonds national de solidarité a baissé en 2021 par rapport à 2020, où un doublement de l'AVC avait été opéré pour gérer les effets financiers de la pandémie de covid-19 sur les ménages à revenu modeste, mais a aussi connu une hausse de 9% (+3,3 millions) par rapport au crédit de l'an 2019 pour absorber la hausse programmée des prestations pour vie chère en compensation à l'introduction de la taxe carbone.

Si le crédit dédié à l'AVC progresse encore en 2022 de 8,6 millions (+21,6%), **il semble donc que la hausse de 10% des AVC versées aux bénéficiaires en 2021** (qui pourrait en effet correspondre aux 3,3 millions) **coûterait possiblement moins cher que le nouveau coup de pouce d'au moins 200 euros par ménage en 2022** (rallonge de 8,6 millions).

Ce différentiel de crédit supplémentaire n'est toutefois pas entièrement imputable à ce nouveau coup de pouce aux ménages les plus mal lotis.

En effet, le nombre de bénéficiaire a progressé en 2020 de 11,9% en 2020 du fait de la crise économique-pandémique. 2021 marque-t-elle un retour au niveau de 2019 (20 400 bénéficiaires), voire vers la moyenne historique (16 000 unités) ? Rien n'est moins sûr : les auteurs du projet sous rubrique indiquent que, si la croissance des crédits prévus au niveau du Fonds national de solidarité est liée à l'augmentation des montants de certaines prestations, comme notamment le relèvement des maxima de l'AVC à partir de l'année 2021, elle est aussi due à l'augmentation des demandes de la population cible. D'ailleurs, on notera également que le crédit dédié à l'AVC augmente certes de 8,6 millions entre 2021 et 2022, mais qu'il progresse aussi de 7 millions d'euros entre la prévision pluriannuelle réalisée en 2020 pour l'année 2022 et celle réalisée en 2021 pour la même année 2022. Toutes les années subséquentes reprises au projet de budget pluriannuel connaissent en 2021 le même phénomène de révision à la hausse du crédit annuel projeté en 2020. Le gouvernement semble donc s'attendre à un afflux important de nouvelles demandes.

Cela étant, les amendements au projet de loi n° 7878 introduits par le gouvernement en date du 12 novembre 2021 viennent préciser que le crédit budgétaire prévisionnel dédié à l'AVC est augmenté de 5,7 millions supplémentaires pour couvrir la hausse de 200 euros en 2022. Ceci amène à une hausse totale du crédit dédié de 14 millions par rapport à 2021.

En 2022, les recettes d'accises sur le dioxyde de carbone devraient cette fois générer 260 millions⁷⁵ d'euros. De cette somme, 69 millions seront dirigés directement vers le Fonds climat et énergie au titre de l'ex-contribution changement climatique (soit 26,5% du grand total). Il resterait donc un solde de 191 millions (260-69) mobilisables au titre de l'actuelle taxe CO₂.

Néanmoins, selon la déclaration du ministre des Finances en octobre 2020, après que les dispositifs compensatoires auront été financés pour soutenir les ménages les moins aisés, le surplus de rendement généré par l'augmentation des taxes sur l'énergie sera utilisé pour investir dans la transition écologique.

Or, sur la base des données budgétaires sous analyse, on apprend que ce surplus à hauteur de 40 millions (soit 21% des 191 millions restant) seraient crédités au FCE au titre du nouveau prix du carbone, laissant par conséquent un reliquat de (191-40=) 151 millions. **En toute supposition, ce solde est disponible et utilisé aux fins de la compensation sociale au prélèvement de la taxe carbone, car il est impossible pour l'observateur de déterminer exactement quels montants sont précisément dédiés à l'atténuation du nouveau prix administré du CO₂.**

Comme nous venons en effet de le voir, le complément de crédit octroyé à l'AVC, couvrant la hausse structurelle de 10% de ses montants en 2021 (3 millions) et le complément de 200 euros annuels par ménage (max. 6 millions) à partir de 2022, représentent un maximum de 9 millions.

Étant donné que, pour sa part, le CIS/P reste inchangé entre 2021 et 2022, seul le nombre de bénéficiaires pourrait en faire monter le surcoût par rapport aux 52 millions évalués par la CSL à l'aune de sa hausse de 96 euros en 2021⁷⁶. En toute hypothèse quelque 290 millions seront dédiés au CIS/P dont quelque 53,5 millions (+2,5%) liés à la couverture sociale de la taxe carbone, en sachant que, en matière de CIS, l'État ne consent pas à des déboursements, mais à des moins-values de recettes.

Il se dégagerait donc un solde autour de 142 millions (151-9) générés par la taxe carbone *per se*, dont les modalités de dépense restent opaques. Si, certes, ce montant de recettes sert à éponger les moins-values liées au CIS, il manque au présent projet une explication relative à l'utilisation concrète de ces fonds.

Si le surplus de la taxe carbone est théoriquement affecté au FCE (40 millions), sont-ce bien intégralement 151 millions qui soutiennent les dispositifs sociaux compensatoires en 2022 ? Ou seulement la moitié de la taxe carbone, comme avancé en première proposition lors de l'émergence de l'idée d'une future taxe carbone, soit 95 millions, sert-elle intégralement à soutenir ces dispositifs ? Ou, troisième hypothèse, en fonction de la décision dudit comité interministériel, seulement (151/2=) 75,5 millions sont-ils finalement dédiés à la compensation sociale ? Les résidus respectifs amortissent-ils le CIS dans sa globalité ou pour la fraction dédiée aux 96 euros de supplément ? Cet amortissement du CIS est-il considéré par le gouvernement comme une mesure de

⁷⁵ Voir 286 millions d'euros selon le volume 2.

⁷⁶ En conformité avec l'annonce faite à la COFIBU par le ministère des Finances en octobre 2020.

compensation sociale ? Pourquoi les mesures effectives de compensation (\pm 64 millions, soit 33,5% du sous-total de taxe carbone) paraissent-elles si faibles comparativement aux 191 millions dégagés par la taxe carbone ?

Autant de questions qui auraient dû trouver réponse dans le projet.

Commentaires généraux sur la taxe carbone actuelle

En 2021, la nouvelle taxe carbone est venue, certes, accroître le niveau de la contribution « changement climatique » préexistante, mais s’y était aussi substituée en se plaçant à un taux plus élevé du fait du nouveau prix du dioxyde de carbone additionnel. En 2022, le gouvernement vient préciser que la participation du prix du carbone est certes majeure, mais la proportion de la compensation sociale « *équivalant à une partie du produit de la nouvelle taxe CO₂* » n’est toutefois pas rendue publique.

La CSL demande au gouvernement plus de clarté et de transparence sur ses jeux comptables autour des montants de la taxe carbone et recommande à la Chambre des députés d’exiger du gouvernement ces éclaircissements.

Cette exigence porte non seulement sur le emploi d’une partie du produit de la taxe afin d’amortir l’impact budgétaire pour les ménages (quels en sont les volumes, sous quelle forme et pour quels bénéficiaires ?), mais aussi au sujet de la matérialité des investissements consentis en faveur de la transition écologique dont le gouvernement doit rendre compte en détail aux contribuables et aux citoyens : quelles sont concrètement les infrastructures publiques qui ont été financées par ces fonds, quels sont les subsides qui ont été versés aux ménages et aux entreprises, quelles nouvelles technologies durables et dépolluantes sont apparues dans le paysage pour l’usage courant de ces agents grâce à ces fonds, quel est le degré d’avancement de la rénovation et de l’augmentation de la performance énergétique du bâti sur le sol luxembourgeois que ces moyens nouveaux ont permis d’atteindre en 2021 et 2022, etc. ?

Si, bien entendu, le principe de la « caisse noire » prévaut généralement dans le cadre de la contribution fiscale et de la dépense publique, **nous sommes tout de même ici typiquement en présence d’une nouvelle recette affectée (à la lutte contre le changement climatique et à la compensation sociale des conséquences de cette lutte) sans qu’il soit pourtant possible de retracer l’usage précis qui est fait de ces nouveaux moyens dédiés. Notre Chambre juge cette situation regrettable.**

La CSL réitère son appel en faveur d’une action en vue de contrecarrer les effets à moyen terme des ajustements du prix du carbone et propose de lier automatiquement le système de compensation sociale aux augmentations futures de la taxe CO₂.

Le CIS/P et l’AVC n’étant pas automatiquement indexés, la majoration annoncée en 2021 de ces mesures pour couvrir la hausse de la contribution sur le gaz carbonique était de toute façon insuffisante pour compenser l’évolution des prix entre l’introduction ou la dernière revalorisation de ces mesures ; elles ne peuvent par conséquent décemment pas contrebalancer une quelconque hausse des prix de l’énergie : les 96 euros dédiés à la compensation de l’introduction du prix du carbone en 2021 ne valaient, en termes réels, que 71 euros (25 euros étant consacrés à la revalorisation du crédit d’impôt).

Si ces 71 euros réels ont servi à la première étape, une compensation supplémentaire par le biais du CIS est nécessaire pour cette seconde étape en 2022, d’autant plus que l’introduction du prix du carbone s’est produite dans un environnement de reprise économique, qui a déjà provoqué des tensions fortes sur les prix du pétrole, et que la première hausse de la taxe carbone de 25% arrive maintenant dans le contexte de renchérissement des prix du gaz.

C’est pourquoi la CSL réitère aussi sa demande de consacrer l’intégralité des recettes en provenance de la taxe carbone (voire de la TVA y liée) à la redistribution aux ménages les plus touchés par la fiscalité environnementale (ceux en risque de pauvreté, les ménages modestes ainsi que de classe moyenne) à travers des mesures de compensation sociales et d’aides au logement au sens large.

Il est indispensable de garantir simultanément l’efficacité écologique, la justice sociale et l’acceptabilité politique de la fiscalité environnementale, particulièrement de la taxe carbone, en s’appliquant à la plus grande transparence possible sur les enjeux, les effets positifs et les résultats concrets de l’action gouvernementale ; la CSL est au regret de constater que l’on est loin du compte.

En tout état de cause, la CSL appelle à une action énergique à court terme par le gouvernement pour juguler dans les plus brefs délais les effets de la flambée des produits énergétiques sur le portefeuille des ménages et des salariés, particulièrement de ceux qui sont le plus à risque. Elle s'étonne d'ailleurs que cette problématique soit ignorée par le projet de budget sous avis.

7.2. Mesures structurelles urgentes autour du barème des revenus imposables

7.2.1. Première mesure : la revalorisation du tarif

Il convient de réactiver l'adaptation automatique du tarif à l'évolution des prix abrogée en 2013. Pour ce faire, l'indexation du tarif sera liée au mécanisme d'indexation des salaires : à chaque tranche indiciaire, une revalorisation du tarif à hauteur de l'inflation écoulée depuis le dernier réajustement.

Le tableau ci-dessous illustre l'effet d'une tranche indiciaire sur un salaire de 50 000 euros dans un barème de classe 1 qui n'est pas lui-même ajusté à l'inflation pour neutraliser la situation sur un plan fiscal. Par conséquent, la hausse du revenu disponible est inférieure à la hausse du brut, du fait de la progressivité de l'imposition, mais aussi de l'imposition qui s'alourdit de 6,2% tandis que le CIS recule de 4,2%.

Tableau 21 : Effet d'une tranche indiciaire sur le revenu dans un barème non ajusté

Classe 1	Tranche indiciaire (+2,5%)		
	Avant	Après	Δ en %
Brut	50.000	51.250	2,50%
Cotisations sociales	5.525	5.663	2,50%
Imposable	43.455	44.567	2,56%
Cote+solidarité	7.047	7.483	6,2%
Dépendance	605,21	622,71	2,89%
CIS	522,00	500,25	-4,2%
Revenu disponible	37.344,79	37.981,42	1,7%

Depuis 2009, l'inflation a grimpé de 20,4%. L'adaptation du barème à l'inflation permet de maintenir la clé de répartition entre les revenus des ménages et ceux de l'État. Chaque fois que le barème n'a pas été indexé, les seconds ont bénéficié d'un accroissement de leur part provenant du revenu national au détriment des premiers. Lorsque le barème est indexé en fonction du taux d'inflation sur une période donnée, la clé entre les premiers et les seconds est stabilisée.

On notera aussi que le seuil d'entrée dans le tarif n'a plus été adapté depuis 2009. Ce minimum vital exonéré est largement déconnecté des valeurs de référence existantes ; que ce soit le REVIS, le budget de référence pour une vie décente évalué par le Statec, le SSM, le seuil de risque de pauvreté ou d'autres grandeurs de référence, tout indique que ce minimum tarifaire est sous-évalué (y compris en comparaison européenne) et qu'il importe de l'augmenter.

Une hausse de 11 265 à 19 000 euros correspondrait à une mise à niveau avec le revenu d'insertion (REVIS) actuel et à 24 050 euros au salaire minimum (SSM) imposable. Si, en 1998, le revenu minimum vital effectivement exonéré d'impôt s'élevait à 91% du RMG, il semble bien que cette notion de revenu à considérer comme tel en 2021 (à savoir le minimum tarifaire exonéré) a perdu en importance, puisqu'il ne représente plus que 59,3% du REVIS (hors allocation de vie chère).

Cet allongement de la tranche en zone nulle jusqu'à concurrence du RMG (17 000 euros) avait été simulée par la Banque centrale de Luxembourg en prévision de la réforme de 2017 ; celle-ci avait estimé la ristourne fiscale aux contribuables à 345 millions. Il convient de noter qu'un tel élargissement de la tranche exonérée améliore la progressivité mais bénéficie à tous les contribuables, y compris dans le haut de l'échelle des revenus. Une contremesure de tempérament pourrait être introduite pour limiter les gains découlant de cet allongement et pour en doper la

redistributivité⁷⁷. Différemment, les divers crédits d'impôt pourraient également être fortement augmentés.

7.2.2. L'adaptation des dispositifs de tempérament de l'impôt

Dans le même ordre d'idée que l'adaptation générale du tarif, **il importe de revaloriser les mesures de tempérament existantes mais aussi d'introduire de nouveaux abattements là où cela pourrait s'avérer nécessaire**, étendus le cas échéant en crédits d'impôt pour les salariés qui seraient sous le seuil d'imposition.

Certaines de ces mesures de tempérament ont été adaptées lors de la réforme fiscale de 2018. Néanmoins, les principaux dispositifs communs à l'ensemble des contribuables n'ont pas été ajustés, alors que cela pourrait procurer un gain moyen aux contribuables de 341 euros (selon un taux moyen d'imposition de 25%).

Tableau 22 : Effet de la revalorisation de certaines mesures de tempérament fiscal

En euros	Valeur en 1991*	Valeur ajustée à 2021 (01/10)
Frais d'obtention (forfait)	540	951
Frais de déplacement (par km)	99	174
Dépenses spéciales (forfait)	480	846
Primes d'assurance	672	1 184

*Arrondie du passage à l'eurofiduciaire

7.2.3. La bosse fiscale touchant les couches moyennes et inférieures de revenus : *den Mittelstandsbockel*

Le CES a souligné que, depuis 1991, les différentes réformes successives ont presque toutes été caractérisées par des mesures qui ont eu pour effet de contracter la progressivité du tarif ; il convient donc de déconcentrer cette progressivité et réduire la « bosse fiscale » qui en résulte.

Le phénomène du « *Mittelstandsbockel* » peut être illustré à l'aide du tableau suivant qui montre que, pour une comparaison de deux niveaux de salaires imposables donnés, le rapport entre l'impôt pour ces deux salaires respectifs augmente beaucoup plus si l'on compare un salaire faible à un salaire moyen que si l'on compare un salaire moyen à un salaire élevé. La progressivité, c'est-à-dire la pression fiscale augmente donc plus fortement pour les salaires moyens, alors qu'elle est quasi absente pour les salaires élevés.

⁷⁷ On peut penser à la réintroduction d'un minimum vital effectivement exonéré complémentaire et supérieur au seuil d'entrée dans le barème bénéficiant aux seules tranches de revenu bien définies (et non à toutes les tranches) ou encore à la réduction du revenu imposable similaire au mécanisme de la classe 1a actuelle (mais généralisée entre 1967 et 1990) de, par exemple, ¾ du complément à un plafond à définir uniquement destiné à tous les revenus sous ce plafond et à l'exclusion des tranches marginales de revenus au-dessus de ce plafond.

Il convient de préciser que le CIS et le CISSM compensent en partie ces évolutions pour les salaires les plus faibles.

Tableau 23 : Illustration de la progressivité trop concentrée (« bosse fiscale »)

Salarié	Salaires mensuel imposable	Rapport entre salaires	Impôt dû*	Rapport entre impôt dû
A	2.500		212,6	
B	5.000	B/A : 2	1 124,2	B/A : 5,3
C	10 000	C/B : 2	3 227,6	C/B : 2,9
D	20 000	D/C : 2	7 683,2	D/C : 2,4
E	40 000	E/D : 2	16 839,2	E/D : 2,2

*Note : l'impôt dû en classe 1 et qui comprend l'impôt de solidarité, mais ne tient pas compte des crédits d'impôts. Le même phénomène se vérifie dans les autres classes d'imposition.

Ainsi, pour un salaire imposable mensuel de 2 500 euros en 2021 (30 000 euros par année), le contribuable doit payer un impôt mensuel de 212,6 euros.

Pour un salaire imposable mensuel de 5 000 euros (60 000 euros par année), le contribuable doit payer un impôt mensuel de 1 124,2 euros. Par rapport au contribuable précédent, le revenu a doublé, alors que la charge fiscale a été multipliée par 5,3 ! La pression fiscale a donc fortement augmenté.

Pour un salaire imposable mensuel de 10 000 euros (120 000 euros par année), le contribuable payera un impôt mensuel de 3 227,6 euros. Par rapport au contribuable précédent, le revenu a doublé, alors que la charge fiscale a été multipliée par 2,9. La pression fiscale augmente donc beaucoup moins que pour la comparaison précédente

Pour un salaire imposable mensuel de 20 000 euros (240 000 euros par année), le contribuable doit payer un impôt mensuel de 7 683,2 euros. Par rapport au contribuable précédent, le revenu a doublé, alors que la charge fiscale a été multipliée par 2,4. La pression fiscale n'augmente quasi plus.

Pour une même progression de salaire (doublement), la charge fiscale augmente proportionnellement plus pour les revenus moyens que pour les revenus élevés. Ceci est dû à la structure du barème où la progressivité de l'imposition est élevée pour les revenus annuels situés entre 11.000 et 46.000 euros et commence à s'atténuer fortement, voire devient inexistante par la suite. Pour plus d'équité dans le barème, il faudrait élargir les tranches pour les revenus moyens et ajouter des tranches pour les revenus élevés avec des taux d'imposition marginaux plus élevés. Rappelons que le taux d'imposition marginal maximum s'élevait à 56% en 1990.

En ce qui concerne le barème d'imposition des revenus des personnes physiques, il serait plus équitable que la progressivité affecte davantage les revenus élevés. En classe d'impôt 1, le taux marginal de 39% est atteint dès un revenu imposable de 41 793 euros, c'est-à-dire 3 483 euros par mois⁷⁸.

Notons que ce phénomène du « *Mittelsstandsbuckel* » rend la non-adaptation du barème d'imposition à l'inflation hautement inéquitable, puisqu'elle touche surtout les couches moyennes de revenu. Une structure du barème avec une progressivité déplacée vers le haut de l'échelle permettrait qu'une adaptation linéaire (ou une non-adaptation) du barème soit plus juste qu'aujourd'hui.

Afin de constituer un barème plus équilibré, les tranches devraient encore être élargies et des taux d'imposition plus élevés introduits pour les revenus plus élevés. Pourquoi arrêter la progressivité à un niveau touchant le salaire moyen ?

Avec un barème où la progressivité serait plus limitée au début et continuerait dans les sphères des revenus très élevés, une non-adaptation régulière du barème à l'inflation serait moins pénalisante pour les classes moyennes et inférieures.

⁷⁸ Il est fait abstraction ici des nouvelles tranches d'imposition introduites à 40% sur la partie du revenu dépassant 100 000 euros, 41% à partir de 150 000 euros et 42% à partir de 200 000 euros. L'introduction de ces nouvelles tranches est certes louable, mais se situe en quelque sorte hors du barème « normal » et ne remédie pas à la problématique d'un barème qui pénalise surtout les classes moyennes de revenus.

7.2.4. L'imposition des revenus du capital

Confrontons l'imposition de divers revenus issus à la fois du capital et du travail avec un revenu salarial pur, à revenu identique de 50 000 euros dans toutes les situations.

Tableau 24 : Imposition comparée d'un salaire et de revenus mixtes (capital-travail)

<i>Imposition comparée d'un salaire et de revenus mixtes (capital-travail)</i>					
Classe 1	salaire pur	revenu mixte1	revenu mixte2	revenu mixte3	revenu mixte4
Salaire brut (€)	50.000	32.000	32.000	32.000	32.000
Brut + loyer (forfait)		50.000			
Brut + RELIBI			50.000		
Brut + dividendes				50.000	
Brut + plus-value (abatt. inclus)					50.000
Brut + warrant					
Revenu disponible	37.832	40.828	41.808	47.262	43.947
Taux moyen réel d'imposition (% du revenu brut)	12,3%	11,8%	10,9%	7,0%	3,0%
Revenu disponible/brut	75,7%	81,7%	83,6%	94,5%	87,9%

Note : frais de déplacement pour 12km fiscaux inclus comme seul abattement supplémentaire aux minima forfaitaires pour frais d'obtention et pour dépenses spéciales. Déduction du seul forfait pour le revenu de location (d'autres scénarii bien plus favorables sont aisément envisageables) et abattement (50 000 €) déduit pour la plus-value.

Le travailleur disposant d'un revenu salarial brut de 4 167 euros mensuels contribue à l'impôt par un taux moyen d'imposition supérieur à un autre salarié qui dispose d'un revenu mixte composé à la fois d'un salaire et d'un revenu du capital, mobilier ou immobilier (loyer, intérêts de l'épargne, dividendes, plus-value).

Selon le Statec, les revenus tirés du capital ne compteraient en moyenne que pour 3,4% du revenu des ménages en 2018. En moyenne, ces revenus du capital seraient tirés à 79% de la mise en location de biens immobiliers, à 20,3% des intérêts, dividendes, bénéfices tirés de placements financiers et à 0,7% de pensions versées par des régimes complémentaires de retraite. Ce taux monte à 4,7% pour le dernier décile de revenus (le plus élevé), en baisse de 4,3 points depuis 2017, contre 2% pour le premier décile. On se souviendra toutefois de l'incertitude régnant autour des données relatives aux hauts revenus très probablement sous-évalués.

En sus, le Statec a par ailleurs déjà indiqué que la moyenne du dernier décile cache aussi des écarts, où les ressources du capital ont pu monter jusqu'à 15%.

La Banque centrale du Luxembourg avait illustré (avant la réforme de 2017) ce biais de progressivité et le décalage qui se produit donc entre la progressivité des taux moyens rapportés aux revenus imposables en contraste avec des taux moyens exprimés en fonction des revenus bruts, soit avant déduction ou exemption de certaines parties du revenu.

Elle a estimé qu'à partir d'un revenu imposable d'environ 110 000 euros, le taux effectif moyen d'imposition (par rapport au revenu brut) stagne à un maximum de 20% (courbe rouge). Cette baisse du caractère progressif de l'impôt essentiellement au profit des hauts et très hauts revenus est occultée lorsque l'on exprime le taux moyen d'imposition uniquement par rapport aux revenus imposables (courbe bleue).

La fin du demi-dividende

Les dividendes versés aux actionnaires par des sociétés luxembourgeoises, pour autant que leur siège statutaire ou leur administration centrale se trouve au Luxembourg, sont soumis à une retenue à la source de 15 % calculée sur le montant brut des sommes allouées. Ces dividendes perçus par un contribuable résident doivent être reportés dans le cadre de la déclaration d'impôt sur le revenu et sont soumis aux taux progressifs ordinaires.

Toutefois, comme l'imposition de ces revenus de capitaux se superpose à l'imposition déjà subie auprès des sociétés distributrices de bénéfices au titre de l'IRC, le mécanisme du demi-dividende

(exonération à 50% de la base imposable⁷⁹) fut introduit en 1993 pour éviter la double imposition économique (deux personnes différentes, l'actionnaire et la société distributrice, sont imposables au titre du bénéfice réalisé par la société). Le Luxembourg a alors opté pour alléger cette double imposition du côté de l'associé (exemption partielle des dividendes) plutôt que de la société de capitaux (exemption d'IRC d'une partie des distributions de bénéfices).

Les personnes bénéficient également, au titre de revenu du capital mobilier, d'une première tranche exonérée de 1 500 euros, en supplément, pourrait-on dire, du minimum commun à tous les revenus déjà exonéré s'élevant à 11 265 euros.

L'exemption fut déterminée en fonction de l'hypothèse que la charge fiscale globale grevant le bénéfice distribué (IRC+IRPP) ne serait pas supérieure au taux de tranche maximal de l'associé, soit 50% à l'époque ; la retenue à la source fut portée de 15 à 25% (pour parer à l'éventualité d'une non-déclaration des dividendes par le contribuable, mais ensuite de nouveau baissée à 20%, puis à 15% pour des raisons d'attractivité vis-à-vis des non-résidents). C'est pourquoi la quote-part exonérée lors de l'imposition par voie d'assiette fut fixée à la moitié du montant brut des dividendes.

Une solution de redressement de l'iniquité consisterait à baisser le seuil d'exonération (qui est prévu pour éviter d'imposer deux fois le même revenu) du demi-dividende, par exemple, au 3/4-dividende ou même à toute solution tendant vers les 100% de base imposable.

De même, la forte réduction, voire la suppression de la tranche exonérée de 1 500 euros permettrait d'aligner encore plus étroitement ce type de revenus avec les salaires.

Tableau 25 : Imposition (partiellement) rééquilibrée des dividendes : une illustration

Système actuel : exonération du demi-dividende		Nouveau système : mécanisme du 3/4-dividende	
Dividende versé	1061,5	Dividende versé	1061,5
Retenue (15%*1061,5)	159,2	Retenue (15%*1061,5)	159,2
Dividende encaissé	902,3	Dividende encaissé	902,3
Impôt (42% du demi-dividende)	222,9	Impôt (42% du 3/4-dividende)	334,4
Dividende net après impôt	838,6	Dividende net après impôt	727,1
Taux moyen	42%	Taux moyen	42%
Taux moyen réel (impôt/brut)	21%	Taux moyen réel (impôt/brut)	31,5%

Note : abstraction faite de la première tranche exonérée de 1 500 euros, afin de purement illustrer le mécanisme en place

L'argument de la double imposition d'un même revenu (par le truchement de l'IRC et de l'IRPP) est avancé pour justifier le demi-dividende, mais on fera trois observations qui le relativisent.

D'abord, la base imposable du dividende était de 100% avant 1993, date du changement à une époque où diverses mesures fiscales au nom de la compétitivité (c'est-à-dire de la rentabilité du capital) furent adoptées ; l'argument semble donc largement circonstanciel.

Ensuite, le taux d'imposition des bénéfices des sociétés a, depuis 1993, baissé fortement (de 33% à 17%), de même que l'imposition marginale des personnes physiques passée de 50% à 40% puis 42% ; ceci entraîne qu'un bénéfice d'entreprise distribué intégralement en un dividende après l'IRC est globalement moitié moins imposé (IRC+IRPP) aujourd'hui (34%) qu'avant la modification de la base imposable du dividende (67%) voire que juste après celle-ci (50%). Pour faire coïncider ce taux global d'imposition du bénéfice au taux marginal d'imposition actuel des personnes physiques, la base d'imposition du dividende devrait s'élever à 70,3% ; le ¾ dividende fait monter ce taux à 43%.

Enfin, toujours par rapport à cet argument de la double imposition qui favorise le capital, on peut établir un parallèle avec la TVA pour le salarié consommateur qui est défavorable à ce dernier. En effet, alors que l'entreprise est imposée sur son bénéfice d'exploitation et qu'elle décide de « consommer » son revenu disponible en rétribuant ses actionnaires par le biais du versement de dividendes (plutôt que de l'investir, par exemple), cette « consommation » n'est que partiellement imposée (demi-dividende). De son côté, le salarié consommateur, qui a également payé un impôt

⁷⁹ S'ils sont distribués par une société de capitaux pleinement imposable (située au Luxembourg ou dans un pays membre de l'UE ou dans un pays conventionné contre les doubles impositions).

sur le bénéfice qu'il retire du louage de ses services (son salaire), paiera intégralement l'impôt sur la consommation de ce revenu disponible (TVA et accises), sans aucune exemption possible sur la base imposable, en dépit de taux variables selon le produit consommé.

Par ailleurs, rappelons aussi que les tantièmes versés aux administrateurs sont soumis à une retenue de 20% à la source qui sera libératoire si le revenu est inférieur à 1 500 euros pour un résident et jusqu'à 100 000 euros pour un non-résident sans autres revenus professionnels.

La distorsion de concurrence insoutenable en faveur des actifs immobiliers

La restriction des déductions fiscales pour les multipropriétaires qui mettent leurs biens en location s'avère impéative.

Dans un premier temps, rappelons aussi, par exemple, que les loyers des « impatriés » pris en charge par l'employeur à leur arrivée peuvent être exonérés sur une période N+cinq ans. De même l'indemnité forfaitaire visant à couvrir le différentiel du coût de la vie entre le Luxembourg et l'État d'origine de l'impatrié (une indexation spécifique aux impatriés) sur la même période est détaxée tant que le montant mensuel de 8 % de la rémunération mensuelle fixe (maximum 1 500 euros par mois) pour une célibataire et 16 % (maximum 3 000 euros) pour un contribuable marié (qui vit avec un conjoint/partenaire qui n'exerce aucune activité) n'est pas dépassé.

Notre Chambre ne perçoit pas positivement l'instauration de traitements de faveur destinés à une minorité privilégiée de salariés. En fin de compte, alors qu'un régime commun existe déjà, la réforme récente de ce statut propose la création d'un régime exorbitant pour couvrir les charges extraordinaires d'un salarié dit impatrié. Sur demande, un contribuable peut déjà obtenir un abattement de revenu pour charges extraordinaires qui sont inévitables et qui réduisent de façon considérable sa faculté contributive. L'impatrié ne pourrait-il pas trouver sa place dans de la cadre de ce régime de droit commun préexistant, avec, le cas échéant, quelques aménagements spécifiques ?

De manière plus générale, les revenus provenant d'une mise en location d'un bien faisant partie du patrimoine privé du contribuable voient leur base imposable diminuée de frais d'obtention, dont entre autres spécificités l'amortissement pour usure.

L'immeuble mis en location représente ici un bien d'investissement, contrairement à l'habitation principale qui constitue de fait un bien de consommation primaire, c'est-à-dire de première nécessité⁸⁰. Or, les inégalités de patrimoine se jouent tout particulièrement en termes de propriété immobilière autre que la résidence principale, en plus de la question des actifs financiers. La problématique de la rentabilité des loyers face à la cherté de l'immobilier luxembourgeois cause également des problèmes du côté des baux commerciaux où certains commerçants (même historiques) se font évincer parce qu'ils ne peuvent pas absorber dans leurs charges d'exploitation la démesure inflationniste sur le marché immobilier local, objet de toutes les convoitises nationales et internationales⁸¹.

Les pertes de cette catégorie de revenus peuvent en outre servir à compenser d'autres catégories de revenus, ce qui n'est pas sans poser question sur la progressivité réelle de l'imposition pour les quelques heureux élus parmi les contribuables qui disposent de ce genre d'actifs dans leur patrimoine (seuls 26% des ménages résidents disposent d'un bien immobilier autre que leur résidence principale ; au total seuls 19% des ménages sont donc propriétaires à la fois de leur résidence et d'un autre bien immobilier : 9% seraient encore débiteurs envers un organisme de crédit au titre de ce second bien immobilier). Il est en effet aisé d'imaginer des scénarii simples de planification fiscale où les revenus provenant de la location de biens (même s'ils sont élevés et au plafond de 5% de l'investissement) sont négatifs et réduisent par voie de conséquence la capacité contributive et le revenu imposable de ces *happy few*, qui comptent pourtant parmi les plus aisés du pays⁸².

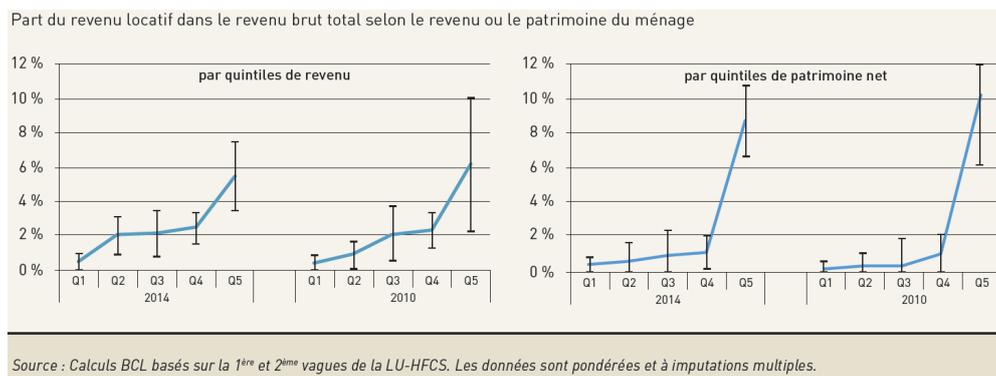
⁸⁰ Même si, techniquement, cette dernière est aussi traitée comme un investissement par la comptabilité nationale.

⁸¹ Dans son Rapport pays émis dans le cadre du Semestre européen, la Commission souligne de nouveau la surévaluation des biens immobiliers sur le marché de 28% en moyenne : « *Les prix se situent nettement au-dessus de leur moyenne à long terme par rapport au niveau des loyers et des revenus, avec des écarts de respectivement 51 % et 44 % en 2018.* »

⁸² Le réseau de la BCE sur la consommation et les finances des ménages indique que les biens immobiliers autres que la résidence principale augmentent fortement dans l'UE au fil des revenus et encore plus fortement avec le patrimoine.

Selon la BCL (Bulletin 3/2018), en 2014, 12,5% des ménages déclaraient avoir reçu des revenus locatifs ; en moyenne, les revenus locatifs représentaient 3,7% du revenu total brut des ménages. Parmi les ménages propriétaires des autres biens immobiliers loués (hors résidence principale), le revenu locatif moyen s'élevait à 25 500 euros bruts, soit 16,3% du revenu total de ces ménages. La part du revenu total provenant de loyers était plus élevée pour les ménages plus aisés. Pour les 20% de ménages du premier quintile, les revenus locatifs ne représentaient que 0,4% du revenu total, contre 5,5% au dernier quintile (le plus élevé). Considérée en fonction du patrimoine, cette part passait de 1,1% en Q1 à 8,7 % pour les ménages au patrimoine plus élevé.

Graphique 65: Part du revenu locatif dans le revenu brut total selon le revenu ou le patrimoine du ménage



Sans entrer dans le détail de la détermination du revenu imposable, on pourrait imaginer **procéder à la restriction partielle ou complète des déductions pour ces mises en location**⁸³.

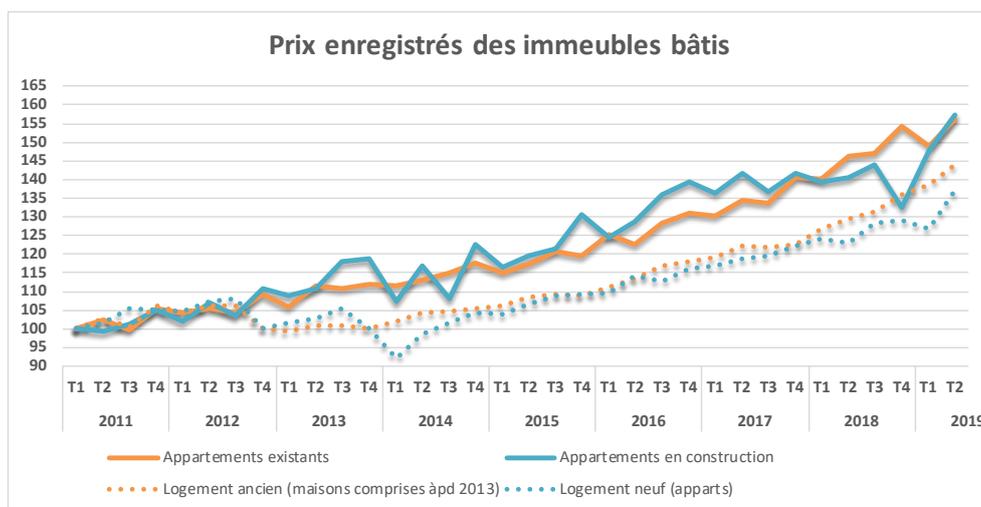
Concernant plus particulièrement les amortissements, le taux appliqué au prix d'acquisition (hors terrain) augmenté des frais notariés ainsi que des dépenses d'investissement a été réduit de 6% à 5% pour les constructions dont l'achèvement remonte à moins de 5 (au lieu de 6 ans) pour la somme des valeurs utilisées comme base de calcul ne dépassant pas 1 000 000 d'euros et 4% au-delà, de 2% pour les constructions achevées entre 6 ans et 60 ans et 3% au-delà de 60 ans.

On peut légitimement s'interroger si la logique de la dépréciation sous-jacente à l'amortissement pour usure d'un bien mis en location (déperdition normale tant technique qu'économique, selon la LIR) **reste toujours vraiment pertinente** et appropriée dans un marché ultradynamique mais saturé, où la valeur de l'immobilier, y compris de l'ancien, croît très vite ; tous les bâtiments (et terrains) prennent de la valeur, peu importe l'âge du bien, portée par la pression foncière.

Entre 2011 et 2019, les logements anciens ont vu leurs prix enregistrés (notariés) grimper de 45% et les seuls appartements existants de 55%, soit au moins aussi vite si non plus rapidement que le neuf.

⁸³ Intérêts débiteurs (en relation économique avec l'habitation donnée en location) ; frais de gérance ; impôt foncier et redevances communales ; impôts personnels étrangers grevant les revenus locatifs générés à l'étranger ; frais d'entretien et de réparation (qui peuvent être étalés sur deux à cinq ans, si importants) ; amortissement pour usure ; primes d'assurance ; autres frais divers.

Graphique 66 : Prix enregistrés des immeubles bâtis destinés au logement



Source : Statec, Observatoire de l'habitat ; calculs : CSL

Par ailleurs, les faibles taux d'intérêts hypothécaires, qui facilitent l'accès à l'immobilier, ainsi que le fait que l'investissement dans l'immobilier est de tout temps souvent considéré comme une sécurité, renforcent la demande de logements.

Au cours des années récentes, l'immobilier est devenu la valeur refuge par excellence, si bien que nombre d'épargnants (nationaux ou non) cherchent à optimiser le rendement de leur capital en profitant de taux d'emprunt historiquement bas ; le marché luxembourgeois constitue un terrain idéal pour qui dispose des moyens d'y investir.

Cette possibilité de déduire l'amortissement pour les mises en location et les intérêts passifs sans plafond fausse le marché, étant donné qu'il s'agit de l'investissement rentable du moment où chacun sera tenté d'investir d'autant plus qu'il pourra largement déduire ses frais, davantage que pour une habitation principale et **au détriment d'investissements plus productifs** (au sens macroéconomique du terme). Ceci n'est pas non plus sans créer de biais entre le multipropriétaire et le propriétaire d'un bien unique⁸⁴. Qui plus est, la plus-value dégagée de la revente d'un bien mis en location n'est, de deux ans en deux ans, taxée qu'au demi-taux global.

Notons d'ailleurs qu'est amortissable la seule quote-part correspondant au bâti, supposée compter pour 80% du prix total. Or, en raison de l'explosion de son prix, la part du foncier dans la valeur totale du logement locatif dépasse aujourd'hui largement les 20% dans la majorité des régions du pays. Mécaniquement, cette sous-estimation de la quote-part du terrain provoque une surévaluation de la base amortissable et dope ainsi les effets néfastes du régime d'amortissement accéléré. De même, la déductibilité intégrale des intérêts d'un emprunt immobilier utilisé pour l'acquisition d'un logement mis en location constitue un dispositif fiscal régressif qui stimule davantage la surchauffe du marché immobilier. Si les taux d'intérêt historiquement bas diminuent à priori le volume déductible, l'explosion concomitante des prix immobiliers et du volume emprunté compense partiellement cette évolution.

En outre, comme le ratio loyer/prix d'acquisition est généralement en baisse, la seule déductibilité des intérêts suffit pour défiscaliser une partie croissante des revenus locatifs. Similairement à l'amortissement accéléré, cette déduction fiscale est également dépassée : soit on la supprime intégralement, soit on introduit un plafonnement sérieux du volume déductible tel que c'est actuellement déjà le cas – paradoxalement – pour les logements occupés par les propriétaires eux-mêmes.

⁸⁴ Selon Keith O'Donnell d'ATOZ Tax Advisers Luxembourg cité par le *Land*, un appartement d'une valeur de 750 000 euros mis en location générerait ainsi plus de 110 000 euros en « subsides » fiscaux à destination du bailleur, alors que le même appartement habité par son propriétaire est seulement soutenu à hauteur de 70 000 euros par l'État : « C'est une concurrence déloyale », renforcée par la déductibilité des intérêts.

Dans son rapport-pays 2018, la Commission européenne constatait que les propriétaires privés de logements (ou de terrains) voient le prix de leurs biens augmenter d'au moins 6% en valeur chaque année. « *Par conséquent, les propriétaires privés ne semblent pas avoir d'incitation à vendre, en l'absence d'autres placements présentant un rapport risque/rendement analogue.* »

La CSL est d'ailleurs d'avis que, pour faire circuler le capital immobilier, le passage par le quart-taux global ne constitue pas la solution la plus efficace, tout en offrant un effet d'aubaine aux propriétaires qui bénéficient d'un prix du marché fort à la liquidation et d'une imposition concomitante très allégée. L'efficacité plaiderait pour mettre davantage la pression sur les propriétaires en instaurant une imposition au taux global passé un certain délai de latence.

Ce régime fiscal favorise le développement d'un cercle vicieux : les personnes à patrimoine et/ou revenu élevé peuvent acquérir un bien immobilier après l'autre, tout en utilisant les recettes locatives – souvent intégralement défiscalisées – pour financer le service de leur dette. Dans le même temps, un tel système d'investissement attire de plus en plus l'attention des personnes qui veulent investir leur capital, à la fois des membres de la classe moyenne et des investisseurs fortunés. En raison du fort intérêt des investisseurs pour ce type d'actif, qui est dynamisé davantage par ce régime fiscal favorable, la spéculation sur le rendement locatif et la plus-value immobilière provoquent une demande qui surpasse amplement l'offre. Il importe d'ailleurs absolument de noter qu'il s'agit d'une demande pour investir, et non d'une demande pour résider qui, par conséquent, exerce une forte pression sur les prix immobiliers qui, à son tour, stimule la trajectoire haussière des loyers.

L'argument que les dispositifs fiscaux stimulent les investissements dans l'augmentation de l'offre n'est plus valable. Il est évidemment impossible de prédire l'évolution de la mobilisation d'investissements dans la construction de logements locatifs qui serait provoquée par l'abolition ou le rééquilibrage du régime d'amortissement pour usure. Néanmoins, on peut tout à fait émettre l'hypothèse que les investissements se feraient de toute façon, même en l'absence de ces dispositions fiscales favorables. Pour le moment, l'offre insuffisante de logements n'est pas du tout due au manque de capacité financière. Tout au contraire, les moyens financiers disponibles sont largement suffisants, à la fois du côté des investisseurs privés et aussi, et surtout, du côté des institutions publiques.

Les contraintes sont d'une autre nature – secteur de la construction en surchauffe, manque de foncier disponible, procédures administratives perfectibles, etc. Le maintien de ces dispositions risque donc davantage de dynamiser une hausse injustifiable des prix immobiliers que d'avoir un effet positif sur le volume en constructions nouvelles.

La CSL est d'avis qu'un tel régime n'a plus aucune raison d'être au vu de la surchauffe sur le marché de l'immobilier et des taux d'intérêt historiquement bas. Par conséquent, au lieu de baisser le taux d'amortissement accéléré d'un seul point de pourcentage, elle plaide pour la suspension intégrale et temporaire de ce système.

Pour conclure, la CSL répète qu'en matière de logement, dans l'environnement immobilier luxembourgeois bien connu, le locataire est sans doute le grand oublié des réformes fiscales, tout particulièrement ceux des locataires qui n'ont guère d'autres choix que de louer pour continuer à vivre sur le territoire où ils exercent aussi leur activité professionnelle.

Le régime des plus-values

La révision de certaines plus-values mobilières et immobilières fait aussi partie du schéma de redressement de la contribution fiscale du capital par rapport au travail.

À l'exception de l'exemption sur le revenu réalisé par la vente de la résidence principale appartenant au contribuable (éventuellement dans des limites à définir), le régime des plus-values et bénéfiques de spéculation, qui sont partiellement (taux différentiel) ou totalement exonérés, devrait être remis à plat et réévalué au cas par cas.

Par exemple, une limite temporelle de deux ans pour un bien immobilier constitue-t-elle une frontière appropriée pour distinguer un bénéfice de spéculation d'une plus-value ? Cette limite est par comparaison respectivement de huit et cinq ans pour un immeuble non bâti ou bâti en Belgique.

Une plus-value de cession de participation non importante détenue depuis plus de six mois doivent-elles continuer d'être exonérée ? Pourquoi autrement n'imposer une plus-value ou le bénéfice de cession ou de cessation d'une exploitation qu'au demi-taux global ? Quel est le sens de l'abattement décennal de 50 000 à 100 000 euros lors d'une plus-value immobilière ou de 10 000 euros lors de la cession ou cessation d'une exploitation (portée à 25.000 euros si le bénéfice comprend une plus-value immobilière) ?

L'imposition plus conséquente et ambitieuse des plus-values immobilières spéculatives qui jouent aujourd'hui de plus en plus un rôle premier dans les calculs de rentabilité des investisseurs est exigé. **Le régime fiscal en vigueur est trop favorable et rend la spéculation immobilière tant à moyen qu'à long terme trop attractive.**

Actuellement, seules les plus-values réalisées endéans les 24 mois après la date d'acquisition sont considérées comme « spéculatives » et imposées au taux global. Une fois que la période entre l'acquisition et la vente dépasse les 2 ans, les plus-values réalisées ne sont imposées qu'au demi-taux global. Considérant que la spéculation immobilière se fait souvent sur une durée plus longue, cette durée de 24 mois devrait être amplement étendue. Si jugée de nature « spéculative » sur une plus longue durée qu'actuellement (120 mois, à titre d'exemple), la plus-value doit être imposée au taux global. Une approche encore plus poussée et cohérente serait de mettre les plus-values immobilières (hors résidence principale, voire les plus-values immobilières) tout simplement à pied d'égalité avec les salaires et de les imposer au taux marginal.

Le régime du *step-up* fiscal relatif aux plus-values, autrement dit la valorisation à la baisse de cette plus-value, constitue également un avantage très ciblé. Lorsqu'un contribuable non résident transfère sa résidence au Luxembourg (susceptible ce faisant de subir une *exit tax*), le Grand-Duché limite son pouvoir d'imposition en renonçant à imposer la partie de la plus-value qui aura été constituée dans l'État d'origine, avant le changement de domicile. Pour ce faire, le Luxembourg réévalue la valeur d'acquisition de la participation pour la détermination de la plus-value taxable au moment du transfert de domicile (*step-up* sur le prix d'acquisition des actions).

Afin de lutter contre la crise du logement et d'établir des règles de jeu équitables dans le domaine de l'immobilier, **la Chambre des salariés invite le législateur à introduire les adaptations nécessaires du cadre légal national et à commencer à exercer pleinement son droit d'imposition sur les immeubles sis au Luxembourg indépendamment de la personnalité juridique du propriétaire.**

Les revenus d'intérêts

Dans l'environnement actuel de taux bas, la question suivante est moins prégnante, mais elle pourrait subitement revenir sur le devant de la scène lors d'une remontée des taux d'intérêts.

Il serait sans doute utile de revoir les conditions d'exemptions de la RELIBI suite à la hausse de la retenue. L'augmentation du taux de 10 à 20% aurait dû être accompagnée d'un relèvement/doublement de la franchise fiscale⁸⁵. Un mécanisme automatique de liaison pourrait même être introduit entre le niveau des taux d'intérêts et cette franchise fiscale d'un minimum de 250 euros.

⁸⁵ La RELIBI vise les comptes courants et comptes à vue (si le taux annuel est supérieur à 0,75 %), les dépôts d'épargne à vue et dépôts à terme (dans la mesure où les intérêts dépassent 250 euros par contribuable et par agent payeur), les obligations privées ou publiques ou les bons de caisses.

Avec un taux rémunérateur de 1%, le capital rémunéré s'élève à 25 000 euros si l'on considère la franchise d'impôt à 250 euros. Pour un même taux rémunérateur, il faudrait disposer d'une épargne de 50 000 euros pour atteindre une franchise de 500 euros. Dans le cas d'un retour à une exonération complète de 1 500 euros, cela concernerait une épargne maximale de 150 000 euros.

Luxembourg, le 16 novembre 2021

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.