

R É S U M É

de l'avis n° A-3215 du 4 avril 2019

sur, entre autres,

le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019 et

le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 2022

Contexte budgétaire et investissements publics

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2019 a été présenté par le ministre des Finances sous les signes de la cohésion sociale, de l'équité, de la compétitivité et de la durabilité. Il s'inscrit, en accord avec les objectifs prévus par l'accord de coalition, dans une perspective de continuité des politiques et projets entamés par le gouvernement précédent, les axes prioritaires des investissements publics concernant notamment le logement, la digitalisation de l'économie, la protection de l'environnement, les transports publics ainsi que la fiscalité.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve les investissements importants qui seront réalisés dans tous ces domaines et qui sont indispensables pour les besoins futurs du Grand-Duché de Luxembourg, elle regrette qu'une grande partie de ces investissements s'apparentent plutôt à du rattrapage de retards accumulés au cours de plusieurs décennies qu'à du vrai progrès. De plus, la Chambre déplore que des mesures concrètes et fondamentales fassent toujours défaut dans certains domaines importants.

Soutenabilité à long terme des finances publiques

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 revient sur les conclusions du groupe de travail mis en place dans le cadre de l'évaluation de la réforme et de la situation financière du régime général d'assurance pension. La Chambre rappelle, dans ce cadre, la nécessité d'envisager de recourir à des sources alternatives de financement des différents régimes d'assurance pension, qui ne devraient plus nécessairement se baser exclusivement sur la masse salariale.

Elle rejette par ailleurs l'une des recommandations de la Commission européenne qui vise notamment à maintenir dans l'emploi ou prolonger l'employabilité, plus particulièrement des travailleurs âgés peu qualifiés, et elle considère que le socle européen des droits sociaux devrait, au contraire, favoriser le départ à la retraite anticipé des travailleurs les moins qualifiés en tenant compte de critères de pénibilité du travail au cours de leur carrière.

Fiscalité

Le projet de budget prévoit quelques mesures fiscales louables, qui sont censées s'inscrire dans l'objectif d'une fiscalité équitable, sans pour autant redresser les distorsions fiscales existant au détriment des personnes physiques. En effet, les recettes publiques reposeront toujours principalement sur ces dernières personnes.

Plutôt que de s'engager dans la voie d'une contribution équitable des acteurs économiques, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 s'oriente de nouveau vers une répartition des efforts qui fait peser les coûts de la croissance essentiellement sur le travail.

Impôt sur le revenu des personnes physiques

La Chambre déplore que le gouvernement n'apporte toujours pas de réponse au problème du traitement fiscal injuste des veuves/veufs et des ménages monoparentaux en classe d'impôt 1a. Il est regrettable que le gouvernement n'entende pas entamer une solution rapide dès l'année 2019 en faveur d'une catégorie de contribuables qui subit actuellement une progression très soutenue du barème dès les tranches de revenu situées entre 25.000 et 50.000 euros. L'affirmation reprise dans l'accord de coalition relative à l'introduction "*d'un barème d'impôt unique nouveau*" ne résout pas les problèmes actuels des contribuables concernés.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'augmentation nette de 100 euros du salaire social minimum, mais elle se doit de constater que le patronat se tient largement indemne de cette décision politique qui est finalement financée pour deux tiers par le budget de l'État moyennant le nouveau "*crédit d'impôt salaire social minimum*".

À ce sujet, la Chambre met par ailleurs en garde contre la mise en place d'un système d'attribution distinctive de crédits d'impôt, se justifiant certes du point de vue social, mais entraînant des complications administratives.

Au vu du poids grandissant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, inversement proportionnel à la réduction du taux d'imposition sur le revenu des collectivités, la Chambre réitère sa demande de

réactiver le mécanisme d'adaptation automatique du tarif de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie.

Impôt sur le revenu des collectivités et imposition de l'économie digitale

Sans préjudice de la remarque précédente concernant le problème des distorsions fiscales au détriment des personnes physiques, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec l'élargissement de 25.000 à 175.000 euros de la tranche de revenu à laquelle s'appliquera le taux minimal de l'impôt sur le revenu des collectivités, mesure qui constitue un signal en faveur des petites et moyennes entreprises commerciales et artisanales. Il s'agit en effet d'une mesure louable au bénéfice de contribuables généralement très dynamiques en termes de croissance et d'emploi. Elle regrette toutefois qu'une réduction du taux d'imposition minimal en faveur des petites entreprises ne soit pas prévue.

La Chambre approuve en outre que le gouvernement entende agir en matière d'imposition de l'économie digitale dans l'objectif d'une fiscalité équitable et efficace pour les entreprises actives dans le domaine du numérique, cela notamment au regard de la tendance mondiale à faire peser le poids de la croissance de plus en plus lourdement sur le travail, alors que, dans le même temps, tout un pan de l'économie échappe en grande partie à l'impôt et contribue relativement moins que les travailleurs à la transition énergétique et digitale dont il ne fait que tirer profit.

La Chambre exprime toutefois son opposition ferme à toute tentative de diminuer ou d'abolir la taxe d'abonnement.

Frais de déplacement

La Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre une éventuelle réforme des frais de déplacement qui pourrait lourdement défavoriser les salariés ayant des horaires de travail irréguliers ou habitant des zones mal desservies par les transports en commun.

TVA

La Chambre ne peut qu'approuver l'élargissement de l'application du taux super-réduit de TVA (de 3%) aux produits d'hygiène féminine, aux livres électroniques, à la presse en ligne et aux publications électroniques.

Elle tient toutefois à appeler le gouvernement à la vigilance quant à la répercussion effective de l'application future du taux super-réduit de 3% sur les produits d'hygiène (féminine). Cette mesure pourrait s'avérer n'être qu'un leurre. En effet, étant donné que le "*prix de vente recommandé*" par les fournisseurs (internationaux) de ces produits est identique pour tous les pays, le commerce de détail pourrait être tenté d'empocher la différence de TVA.

Logement

La Chambre approuve que le gouvernement entende "*poursuivre les efforts en matière de logements*", l'accent du projet de budget de l'État pour l'exercice 2019 étant mis sur la promotion de mesures en vue d'un accès plus aisé au marché locatif.

Cela dit, elle constate que des mesures concrètes et efficaces pour lutter contre la situation désastreuse sur le marché immobilier font toujours défaut.

Réforme de l'impôt foncier

Il est louable que le gouvernement veuille entamer une réforme de l'impôt foncier. Une telle réforme ne semble toutefois pas être prévue à court terme, puisque le gouvernement a annoncé vouloir attendre, d'une part, la réforme de l'imposition individuelle et, d'autre part, que toutes les communes aient adapté leur plan d'aménagement général.

Révision du régime de la TVA-logement

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA-logement de 50.000 euros devrait au moins être doublé, cela pour tous les travaux de construction et de rénovation de logements à des fins d'habitation principale ou destinés à la location. Une telle mesure aurait pour conséquence de favoriser tant l'accès à la propriété que la rénovation

de logements existants et de contribuer ainsi à remédier à la situation désastreuse sur le marché immobilier national (voir annexe).

Épargne-logement

La Chambre demande de supprimer la limite d'âge de quarante ans prévue pour le doublement des montants maxima des cotisations fiscalement déductibles en vertu d'un contrat d'épargne-logement, sinon d'accorder ledit doublement au moins jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite (soixante-cinq ans).

Accès à la location

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le gouvernement envisage d'adapter les conditions (hausse du plafond de revenu) pour l'accès au financement d'une garantie locative. En l'absence d'indications sur le nombre de bénéficiaires effectifs et les montants accordés jusqu'ici, la pertinence de cette mesure est toutefois difficile à évaluer.

La Chambre relève dans ce contexte la nécessité de mener une analyse préalable approfondie sur le fonctionnement et les besoins du marché du logement afin de définir une stratégie en faveur du logement sur le long terme. Elle fait par ailleurs remarquer que la garantie locative accordée par l'État constitue une avance limitée à trois ans au maximum, qui doit être remboursée par les bénéficiaires et ne constitue donc pas une réelle dépense pour l'État.

SICAV-FIS

La Chambre invite le gouvernement à préciser et à mettre en œuvre les mesures annoncées dans l'accord de coalition et visant à contrecarrer les abus concernant le recours aux SICAV-FIS dans le secteur immobilier.

Protection de l'environnement

La politique annoncée par le gouvernement dans le domaine de la protection de l'environnement, et surtout en matière d'efficacité énergétique et de décarbonisation, vise à dépasser l'ambition climatique se dégageant de l'Accord de Paris, qui est d'atteindre l'objectif de "zéro émission" en 2050 et le passage à 100% d'énergies renouvelables le plus vite possible.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient les efforts d'investissements annoncés, elle relève toutefois qu'il ne suffit pas de vouloir atteindre, voire dépasser les objectifs dictés au niveau international, mais il faudra d'abord s'accorder sur des mesures cohérentes et socialement bénéfiques sur le long terme.

En matière d'électromobilité et de promotion des transports en commun, il faudra veiller à mettre en place des moyens de déplacement efficaces et attractifs en évitant en tout cas d'envisager des sanctions à l'encontre des automobilistes. Il est en outre indispensable d'accompagner les efforts de soutien des moyens de transport alternatif à l'usage de l'automobile d'investissements conséquents en faveur de la recherche pour trouver des solutions durables à l'impact environnemental. Or, à court terme, de telles solutions font malheureusement défaut.

Dans ce contexte, la Chambre approuve que le règlement grand-ducal visant à réintroduire le régime de primes de maximum 5.000 euros pour véhicules à zéro ou à faibles émissions ait été publié récemment.

Finalement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait encore remarquer que l'augmentation des accises sur les carburants prévue par le projet de budget constitue une mesure symbolique et surtout minimaliste, aussi bien du point de vue écologique que du point de vue budgétaire.

*

*

*

Annexe (extrait de l'avis)

Révision du régime de la TVA-logement

De l'avis de la Chambre, le régime de la TVA-logement doit impérativement être révisé (...), le montant maximal récupérable de 50.000 euros étant largement insuffisant en raison du niveau toujours plus élevé des prix immobiliers au Luxembourg.

À ce sujet, la Chambre rappelle que, en 2002, le gouvernement Juncker-Polfer avait déjà constaté que l'offre de logements au Luxembourg ne pouvait plus satisfaire la demande et que, en raison de la flambée des prix, un grand nombre de ménages avaient de plus en plus de difficultés à trouver un logement approprié à un prix raisonnable. Pour y remédier, il avait alors lancé une réforme prévoyant toute une palette de mesures dans l'objectif de stimuler la création de logements et d'améliorer – entre autres à travers l'allocation d'aides individuelles – la solvabilité des ménages en vue d'accéder à la propriété immobilière.

Dans le cadre de cette réforme, le taux de TVA applicable aux travaux de construction et de rénovation de logements avait été réduit de 15 à 3%, la mesure concernant tant les logements à des fins d'habitation principale que ceux destinés à la location. Le montant cumulé de l'avantage fiscal résultant de l'application du taux super-réduit de 3% ne pouvait pas excéder 50.000 euros par logement créé ou rénové. Ce plafond de 50.000 euros a été relevé en 2008 à 60.000.

Malgré ces mesures louables, la situation sur le marché immobilier national ne s'était toutefois pas du tout améliorée, bien au contraire. La politique menée en matière de logement par les gouvernements successifs avait même contribué à aggraver la situation.

Ainsi, le gouvernement Juncker-Asselborn II avait d'abord décidé, dans le cadre d'un paquet de mesures d'austérité – qui était d'ailleurs totalement injustifié – de réduire le plafond précité et de le fixer de nouveau à 50.000 euros avec effet au 1^{er} janvier 2013, de sorte que l'avantage résultant de l'application du taux super-réduit de la TVA-logement était depuis lors limité à un coût d'acquisition ou de construction de 416.666 euros sans TVA (au lieu des 500.000 euros en application du régime précédent).

Ensuite, la loi du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 a procédé au relèvement du taux normal de TVA de 15 à 17% à partir du 1^{er} janvier 2015, le taux super-réduit de 3% étant resté inchangé. Or, cette mesure décidée par le gouvernement Bettel-Schneider a engendré mécaniquement une réduction de près de 60.000 euros du plafond au-delà duquel le taux normal est appliqué aux prix de vente des logements.

En effet, comme déjà évoqué ci-avant, l'acquéreur d'un logement bénéficiait auparavant d'un taux de TVA super-réduit de 3% par logement créé ou rénové, jusqu'à concurrence d'un montant de 50.000 euros (par logement). Ce plafond de 50.000 euros étant calculé en prenant la différence entre le taux normal et le taux super-réduit de la TVA-logement ($15\% - 3\% = 12\%$), l'avantage était applicable jusqu'à concurrence d'un prix de vente (hors TVA) de 416.666 euros (12% de 416.666 euros = 50.000 euros). Avec l'augmentation du taux normal de TVA de 15 à 17% – le taux permettant de déterminer le montant du plafond auquel est applicable le taux avantageux de TVA étant donc de 14% ($17\% - 3\% = 14\%$) – la mesure n'est désormais applicable que jusqu'à concurrence d'un prix de vente du logement de 357.142 euros (14% de 357.142 euros = 50.000 euros). Au-delà de ce plafond, le taux normal de 17% est appliqué.

Les coûts d'acquisition ou de construction de logements auxquels l'avantage fiscal résultant de l'application du taux super-réduit de 3% est applicable ont donc diminué de 500.000 (plafond avant le 1^{er} janvier 2013) à 357.142 euros, ce qui correspond à -28,6%.

Si, de 2002 à 2013, un montant de 15.000 euros de TVA a dû être payé pour l'acquisition d'un logement ayant un prix de vente de 500.000 euros (hors TVA), un montant de 25.000 euros de TVA a été prélevé sur le même prix de vente à partir du 1^{er} janvier 2013 et, depuis le 1^{er} janvier 2015, les coûts de TVA s'élèvent à 35.000 euros. Les frais de TVA ont donc plus que doublé depuis 2002.

S'y ajoute que, depuis le 1^{er} janvier 2015, le taux super-réduit de 3% n'est plus applicable à l'acquisition et à la construction de logements destinés à la location, le taux normal de 17% y étant en effet appliqué.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que cette hausse de la TVA-logement de +14% pour les logements locatifs, prévue par la loi précitée du 19 décembre 2014, est une mesure

contreproductive qui a un impact social et économique négatif non négligeable touchant non seulement le secteur de la construction, le marché du travail et les investissements dans l'immobilier au sens large, mais également et surtout les plus démunis de la société (qui se retrouvent en général parmi les locataires).

Toutes les mesures d'austérité susvisées décidées par les gouvernements successifs s'inscrivent dans le cadre d'une politique de démantèlement social et portent atteinte à un nombre croissant de la population, surtout aux ménages à revenu modeste pour lesquels l'acquisition d'un logement décent est devenue financièrement inabordable.

Le problème fondamental de la situation actuelle sur le marché immobilier est dû à la flambée des prix au cours des années passées. En effet, les coûts d'acquisition et de construction de logements (sans considérer la hausse parallèle des prix des terrains à construire) ont augmenté de 40% depuis l'introduction, en 2002, de l'application du taux super-réduit de TVA aux travaux de construction et de rénovation. Ladite mesure fiscale n'a toutefois jamais été adaptée à l'évolution des prix immobiliers, alors même que l'indice des prix de la construction a évolué de 566,49 en 2002 à 793,02 en 2018 (source: STATEC, indices des prix de la construction).

Pour tenir compte de cette évolution, le montant maximal des coûts d'acquisition ou de construction de logements auxquels l'avantage fiscal résultant de la mise en œuvre du taux super-réduit de 3% est applicable devrait être augmenté à 700.000 euros (alors qu'il a toutefois été réduit à 357.142 euros en 2015). Le taux permettant de déterminer le montant récupérable auquel est applicable le taux super-réduit de la TVA-logement étant de 14% ($17\% - 3\% = 14\%$), ce montant – qui, pour rappel, est actuellement plafonné à 50.000 euros par logement – devrait alors être relevé à 98.000 euros afin de couvrir un coût de 700.000 euros.

À noter que la décision de procéder à ces redressements ne constituerait aucunement une faveur, mais elle aurait uniquement pour effet de compenser l'évolution des prix immobiliers depuis 2002 et de rétablir les mesures introduites à l'époque pour y remédier. L'accord de coalition énonce d'ailleurs que *"l'opportunité d'un rehaussement du montant maximum pour lequel le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) super-réduit de 3% est applicable en matière de logement sera étudiée"*.

Au vu de toutes les observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA-logement de 50.000 euros devrait au moins être doublé, cela pour tous les travaux de construction et de rénovation de logements à des fins d'habitation principale ou destinés à la location. Une telle mesure aurait pour conséquence de favoriser tant l'accès à la propriété que la rénovation de logements existants et de contribuer ainsi à remédier à la situation désastreuse sur le marché immobilier national.