



Quelques réflexions sur le budget 2021 !

Document de travail N° 16
Novembre 2020

Muriel Bouchet
Vincent Hein
Michel-Edouard Ruben



Sommaire

I.	Budget 2021 : (sans surprise) Surprenant !	2
	Très grave docteur	2
	L'Etat gère	3
	Certes ça change, mais c'est (un peu) pareil.....	4
II.	Propositions d'amendements	6
	Justice fiscale	6
	Logement.....	7
	Soutenabilité	8
III.	Pour une politique budgétaire plus durable et lisible	10
	Une trajectoire pour la taxe CO2 à l'horizon 2030	10
	Une architecture budgétaire plus complète et durable	11

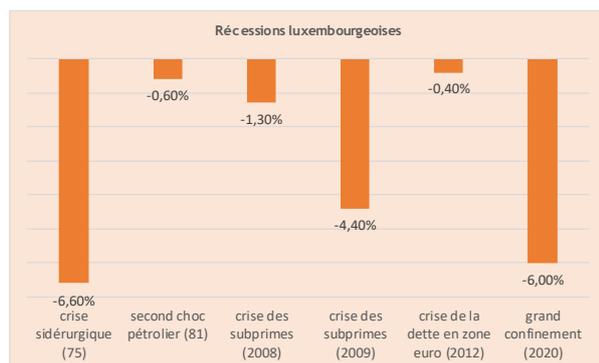
I. Budget 2021 : (sans surprise) Surprenant !

Le projet de budget pour 2021 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 présentés le 14 octobre 2020 sont sans surprise - compte tenu de la crise exceptionnelle en cours - très surprenants. Ils marquent - dans le contexte de récession de grande ampleur et d'activation par le Conseil de l'UE de la clause dérogatoire générale prévue dans le Pacte de stabilité et de croissance - une nette rupture avec les budgets antérieurs. Illustration en 9 graphiques.

Très grave docteur

1. Un plongeon de l'activité inconnu depuis 45 ans

Les documents budgétaires renseignent que le PIB reculerait de 6% en 2020. Si ce chiffre est « sujet à caution » et que la récession pourrait être moins prononcée qu'actuellement anticipée¹, le « grand confinement » est à ce stade considéré comme étant la crise économique la plus grave (à l'aune du recul du PIB) qu'ait connu le Grand-Duché depuis la crise sidérurgique de 1975.



Source : OCDE-STATEC

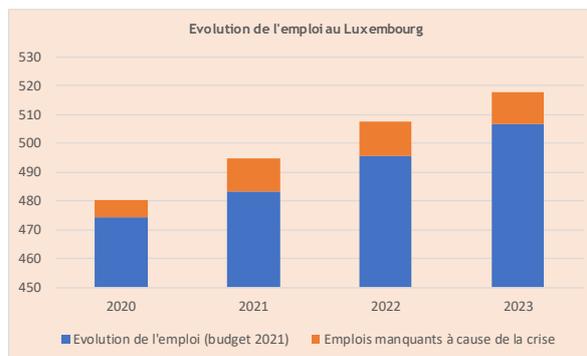
Il est à noter que la chute d'activité enregistrée au deuxième trimestre 2020 (-7,2%) est sans égale dans son ampleur et aura été deux fois plus importante que le recul du PIB observé au quatrième trimestre 2008 (-3,2%) après la faillite de Lehman Brothers.

2. 10.000 emplois en moins

Si le Luxembourg devrait réussir l'exploit de voir l'emploi progresser de 1,9% en 2020, cette performance sera - fort logiquement - en deçà des standards grand-ducaux (hausse de l'emploi de 3,8% en 2018 et de 3,6% en 2019).

¹ Au 2^{ème} trimestre 2020, l'« acquis de contraction » qui correspond au recul du PIB que l'on obtiendrait en 2020 par rapport à 2019 si l'activité demeurait jusqu'à la fin de l'année au niveau du 2^{ème} trimestre était de 5,8%. Voir : <https://www.fondation-idea.lu/2020/10/01/cest-graphe-docteur-un-decrochage-economique-amorti-en-2020/>. Aussi, les plus récentes prévisions de croissance de la

Compte tenu des prévisions en termes d'emplois contenues dans le projet de budget déposé un an auparavant, la crise coûterait cette année environ 6.000 emplois au Luxembourg - principalement dans les secteurs du commerce, des transports, de l'hébergement et restauration, des activités spécialisées, scientifiques et techniques, des activités de services administratifs et de soutien² - et jusqu'à 10.000³ à horizon 2023.



Source : Budget

Cette moindre performance en termes d'emplois devrait par ailleurs avoir un impact sur l'évolution de la population du fait d'une moindre immigration nette.

3. Près de 2,5 milliards d'euros en moins dans les caisses de l'Etat en 2020

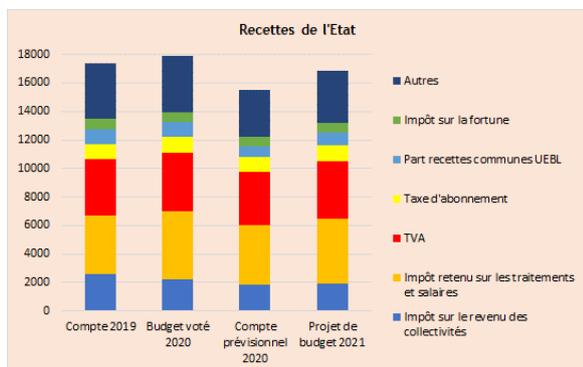
Selon le compte prévisionnel pour 2020, les recettes de l'Etat se limiteraient à 15,5 milliards d'euros, soit 11% de moins qu'en 2019 et 2,4 milliards d'euros de moins qu'escompté dans le budget 2020. Ces 2,4 milliards seraient principalement imputables au « manque à encaisser » en matière d'impôt sur le revenu des collectivités (-400 millions d'euros par

[Commission européenne évoquent pour le Luxembourg un recul du PIB de 4,5% en 2020.](#)

² Voir à ce sujet : Fondation IDEA (2020), PIB, emploi, chômage et covid-19.

³ Compte tenu de l'horizon de la prévision (2023), ce chiffre est cependant à prendre avec des pincettes.

rapport au budget 2020), d'impôt sur les traitements et salaires (-565 millions d'euros), de TVA (-424 millions) et de la part dans les recettes communes UEBl (-289 millions).



Source : Budget

L'Etat gère

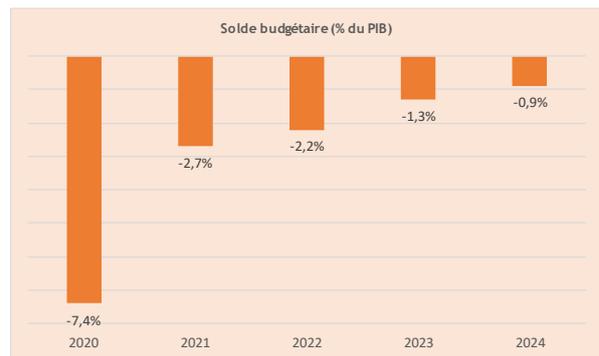
4. Socialisme pandémique

Avec la crise sanitaro-économique, le Luxembourg, comme la quasi-totalité des pays de la planète, a versé dans le « socialisme pandémique⁴ ». Le Gouvernement s'est ainsi comporté en « assureur en dernier ressort » et s'est évertué - avec la mise en place d'un programme de stabilisation de l'économie et d'un plan de relance et de solidarité (Neistart) - à compenser, quoique partiellement, les pertes de revenus et de chiffre d'affaires que les contraintes imposées à cause de la situation sanitaire (confinement, distanciation physique, horaire d'ouverture réduite, recours au télétravail, etc.) ont causé aux ménages et aux entreprises. Cela se traduit dans le budget par des niveaux record de dépenses publiques et de déficits budgétaires. L'année 2020 verra ainsi les Administrations publiques luxembourgeoises afficher des niveaux de dépenses et de déficit de 52,8% et 7,4% du PIB⁵. Par ailleurs, l'orientation prospective de la politique budgétaire, telle qu'exposée dans les documents budgétaires, renseigne que le gouvernement ne prévoit pas de compenser par des mesures de consolidation budgétaire les effets négatifs de la récession sur les comptes publics. En conséquence, le Luxembourg

⁴ Voir à ce sujet : <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-pandemic-requires-socialism-by-willem-h-buiter-1-2020-04/french?barrier=accesspaylog>.

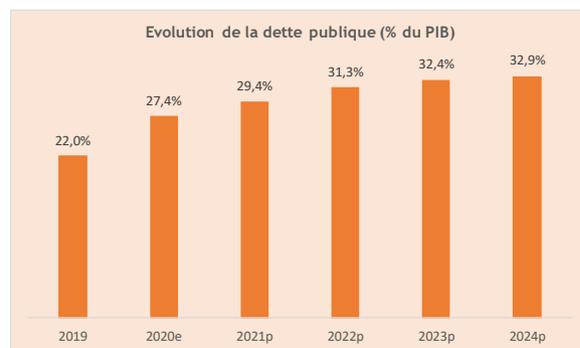
⁵ Il est à considérer que ces agrégats sont rapportés à un PIB nominal en recul de 7%.

« pourrait » demeurer en situation de déficit jusqu'en 2024, année où l'écart de production devrait, enfin, se refermer.



Source : Budget

Aussi, la dette publique pourrait dépasser la « cible gouvernementale » (30% du PIB) à partir de 2022. Alors, environ 30% de la dette publique luxembourgeoise sera de la « dette (héritée de) covid »⁶.



Source : Budget

5. Soutien à la demande agrégée

L'investissement public, connu pour son effet amplificateur⁷, est mis au cœur de la politique de soutien et de reprise. La contribution budgétaire de l'Administration centrale à l'effort national d'investissement⁸ devrait progresser de 52% en 2020 et représenter 15% des dépenses totales. S'il est permis de s'interroger - même après prise en compte des mesures exceptionnelles (achat d'avion, comptabilisation des aides non-remboursables en dépenses d'investissements) - sur la capacité à exécuter toutes les dépenses programmées, la volonté affichée par le Gouvernement d'investir à hauteur des enjeux

⁶ À titre de comparaison, la dette-soutien au secteur financier (2,5 milliards d'euros) a représenté 22% de la dette publique du Luxembourg en 2013.

⁷ Voir : <https://www.fondation-idea.lu/2020/04/23/investissements-publics-a-free-lunch-peut-etre/>

⁸ Il s'agit de la somme des investissements réalisés par l'administration centrale et des transferts en capital.

de développement du pays est un « signal » bienvenu à même de servir de catalyseur à l'investissement privé.

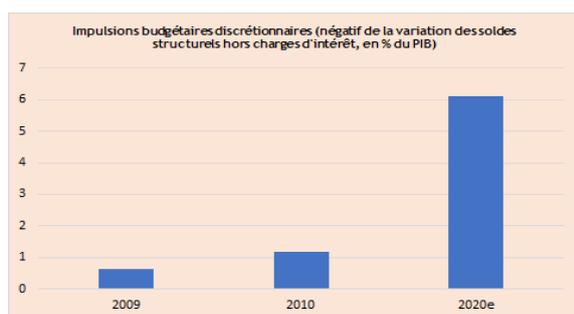


Source : Budget

6. Le passé dépassé

Pour lutter contre le choc économique consécutif à la faillite de Lehman Brothers, deux plans de relance successifs avaient été mis en place au Luxembourg. Le premier (en 2008) dans le cadre du budget⁹, le second (en 2009) par une série de lois¹⁰ qui furent la traduction nationale du plan européen de relance économique décidée en novembre 2008¹¹.

Globalement, ces plans ont représenté une impulsion budgétaire de l'ordre de 1% du PIB en 2009 et en 2010 qui peut être considérée comme ayant été sous-dimensionnée à l'aune de la crise des subprimes. A l'inverse, 2020 se caractérise par une considérable impulsion budgétaire de 6% du PIB.



Au-delà de la sévérité de la crise actuelle, cette différence peut s'expliquer par la volonté des autorités communautaires de ne pas répéter les erreurs du passé (croyance dans la discipline de marché, sanctification de règles budgétaires, foi dans l'austérité expansionniste, etc.). Le policy-mix européen - articulé autour de la promesse implicite de la

⁹ Voir : Projet de loi (n° 5900) concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009

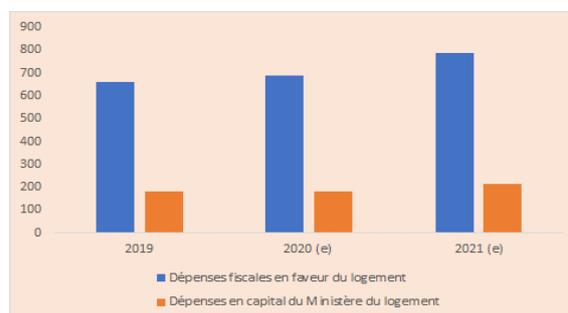
¹⁰ Voir : Projet de loi (6003) instituant un régime temporaire d'aide au redressement économique.

BCE d'empêcher toute attaque spéculative contre les dettes souveraines des pays de la zone euro, de « Next Generation EU » qui établit un véritable embryon de financement conjoint des dépenses de relance, d'assouplissements successifs des règles en matière d'aides d'Etat, et de l'activation de la clause dérogatoire générale - en est l'illustration et a permis aux Etats membres de mettre en place des soutiens budgétaires significatifs qui reposent sur des principes (soutenir autant que possible, sauver autant de nécessaire, éviter le chômage de masse, etc.) plutôt que sur des règles rigides (Pacte de Stabilité et de croissance, no bail-out clause, etc.).

Certes ça change, mais c'est (un peu) pareil

7. Soutien immobilier, ça ne bouge pas

S'il y a une volonté affichée par le Gouvernement de « doper » l'offre en plus de « solvabiliser » la demande en matière de logements, force est de constater qu'en dépit de la création du Fonds spécial pour le soutien au développement du logement, la balance continue de pencher du même côté. Ainsi, 67% des 1,2 milliard d'euros de dépenses fiscales renseignées dans le budget concernent des mesures de soutien à la demande de logements (contre 60% en 2015), et le seul crédit d'impôt logement (bëllegen Akt - 202 millions d'euros) coûtera en 2021 aux caisses de l'Etat quasiment autant que les dépenses en capital du Ministère du Logement (212 millions d'euros).



Source : Budget

¹¹ Parce qu'il fut un « budget de crise », le budget 2010 peut, à bien des égards, être considéré comme un troisième plan de relance. Il a toutefois été fait le choix de ne pas le considérer.

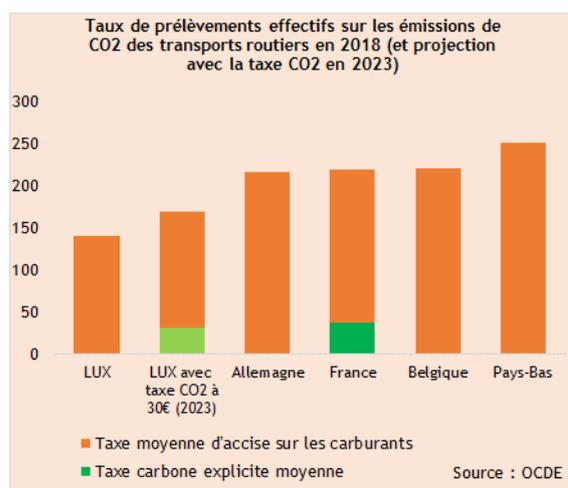
Encadré 1 : Regard sur les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales - mesures dérogatoires par rapport à des normes fiscales de référence - sont des instruments d'intervention des pouvoirs publics comparables à des subventions en ce qu'elles réduisent les obligations fiscales des bénéficiaires. Les dépenses fiscales « logement » - abattement sur les plus-values de cession d'un immeuble bâti acquis par voie de succession en ligne directe, déductibilité des intérêts en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle et des cotisations d'épargne logement, exemption de la plus-value de cession de la résidence principale, TVA réduite, bëllegen Akt - représenteront un manque à gagner de 788 millions d'euros en 2021, soit l'équivalent de 4,7% des recettes de l'Etat ou du volume financier consacré à l'achat de 1.657 appartements au 1^{er} trimestre 2019¹².

8. Pas de (sur)verdissement du budget

Une « Taxe Co2 » viendra renforcer les instruments d'action climatique du Luxembourg qui a des objectifs particulièrement ambitieux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre¹³, d'énergies renouvelables, et d'efficacité énergétique. Du fait du (très) faible niveau de départ de la fiscalité

environnementale en général et de la tarification du CO2 en particulier au Grand-Duché¹⁴, le niveau prévu pour cette taxe carbone (20€ la tonne en 2021, 25€ en 2022 et 30€ en 2023) ne devrait pas bouleverser le différentiel de taxation effective du CO2 entre le Luxembourg et les pays voisins (en particulier dans le domaine des transports routiers qui reste le principal « point noir » du bilan carbone du pays¹⁵).



Aussi, le rendement de la « Taxe CO2 » luxembourgeoise (autour de 0,2% du PIB) ne permettra pas d'y augmenter significativement la part des recettes fiscales liées à l'environnement (4,5% contre 6,3% dans les pays de l'OCDE).

¹² Voir au sujet du coût d'opportunité des dépenses fiscales « logement » : <http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2018/09/DT9-Logement-au-Luxembourg.pdf>

¹³ L'objectif affiché par le Grand-Duché d'une réduction de ses émissions de 55% à horizon 2030 par rapport à 2005 suppose - compte tenu de sa dynamique démographique - une baisse des émissions par tête de 70%.

¹⁴ En dehors des activités concernées par le système européen de quotas d'émissions, voir OCDE (2020), Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2020, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/91951f4d-fr>.

¹⁵ Le secteur des transports routiers représente 21% des émissions de gaz à effet de serre de l'UE, mais il pèse pour 57% du total au Luxembourg, un record absolu.

II. Propositions d'amendements

Dans le but de minimiser l'impact de la récession pandémique sur l'économie luxembourgeoise, le Gouvernement a décidé d'un ensemble de mesures discrétionnaires en faveur des ménages et des entreprises contenues dans les plans de stabilisation et de relance qui font qu'en 2020 les dépenses publiques pourraient peser près de 53% du PIB. A côté de ces mesures qui traduisent concrètement la volonté de « soutenir autant que possible et de sauver autant que nécessaire », le projet de budget contient un ensemble de dispositions - articulées autour du triptyque justice fiscale - logement - soutenabilité - qui visent à accompagner le rebond de l'économie et à conforter sa résilience, à éviter une envolée des inégalités, et à assurer que le Luxembourg soit armé pour atteindre ses ambitieux engagements climatiques. Il en va ainsi de l'imposition des FIS immobiliers, de la modernisation du régime des impatriés, de la mise en place d'un régime de prime participative, de l'introduction d'une « Taxe CO2 », ou de l'imposition réduite des OPC investis dans des activités économiques durables. Bienvenues, certaines de ces mesures pourraient être amendées et/ou complétées dans le but d'augmenter les retombées sur le triptyque susmentionné.

Justice fiscale

Régime impatrié et prime participative

En remplacement du régime des « stock-options » qui sera aboli, il est prévu de moderniser le régime des impatriés et d'offrir aux salariés la possibilité de recevoir de leur employeur une prime participative (partiellement exonérée). Ces deux dispositifs en faveur de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité du Luxembourg pourraient être améliorés afin d'augmenter leur efficacité et de contenir les traitements « inégalitaires » qu'ils supposent. Dans cette optique, le seuil de revenu pour pouvoir bénéficier du régime des impatriés (fixé à 100.000 euros) pourrait être abaissé au niveau de la rémunération minimale pour un travailleur hautement qualifié¹⁶ et/ou être différent pour certains secteurs essentiels, en pénurie de main-d'œuvre, où la majorité des salariés gagnent moins de 100.000 euros. Par ailleurs, la question de savoir si ce régime - qui repose sur les coûts pris en charge par l'employeur - pourrait/devoir s'appliquer également sous forme de déduction du revenu imposable aux dépenses éligibles¹⁷ mais engagées directement par les salariés (qui remplissent les conditions pour bénéficier du statut d'impatrié) mériterait d'être considérée. S'agissant de la

prime participative, il ressort des exemples exposés dans les documents budgétaires qu'elle se révèle - surtout dans le contexte actuel - particulièrement inéquitable. Ainsi, un salarié gagnant 100.000 euros pourrait bénéficier d'une prime (exonérée à 50%) allant jusqu'à 25.000 euros quand un salarié gagnant 30.000 euros ne pourrait prétendre dans les mêmes conditions qu'à 7.500 euros. Si lier les montants de prime (exonérée) aux niveaux de revenus reflète probablement les pratiques en vigueur, il serait « bienvenu » de permettre, ne serait-ce que pour le symbole, la possibilité (au moins durant la période pandémique) que les primes exonérées puissent représenter davantage que 25% du salaire des travailleurs « essentiels » qui gagnent des revenus relativement faibles (ou que la part exonérée soit supérieure à 50% pour les faibles revenus).

Régimes complémentaires de pension : accroissement du plafond « personnel » déductible

Le taux de couverture des régimes complémentaires de pension du régime professionnel (dit « 2^{ème} pilier ») est extrêmement bas au Luxembourg. Selon l'OCDE¹⁸, seuls 5% des 15 à 64 ans seraient couverts par ces régimes complémentaires (RCP), contre 50% ou plus en Allemagne et en

¹⁶ Voir : <http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2018/07/CT-Entreprises.pdf> (page 11)

¹⁷ Frais de déménagement, frais pour l'aménagement d'un logement au Grand-Duché, frais de voyage à la suite de circonstances spéciales liées à la situation familiale de l'impatrié, frais de retour définitif dans l'Etat d'origine à l'issue de l'affectation de l'impatrié, frais de logement de la résidence au Grand-Duché si l'ancienne résidence habituelle de l'impatrié reste maintenue dans son Etat

d'origine, frais d'un voyage annuel entre le Grand-Duché et l'Etat d'origine pour le salarié lui-même, son conjoint ou partenaire et les enfants de son ménage, frais supplémentaires de scolarité pour l'enseignement des enfants de l'impatrié, de son conjoint ou partenaire.

¹⁸ Voir : *Pensions at a glance 2019 - OECD and G20 indicators*, OECD 2019, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6d3dcfc-en.pdf?expires=1605709620&id=id&accname=guest&checksum=4362F9D28C816713A06AA8F3F3715C01>.

Belgique et environ 20% en France. Or les RCP pourraient permettre aux particuliers de se ménager une « poire pour la soif » face à la probable érosion du taux de remplacement des salaires par les pensions du régime général au cours des années à venir en raison notamment des dispositions de la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension¹⁹.

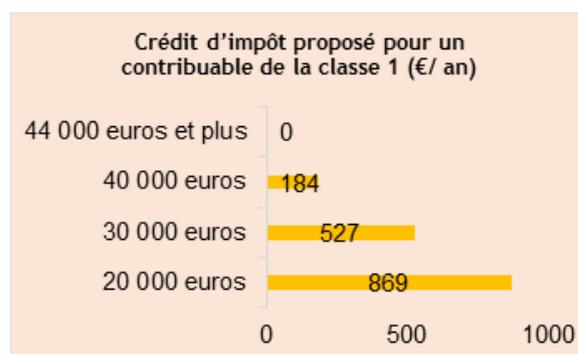
Afin de stimuler le développement au Luxembourg des RCP, un relèvement du montant maximal déductible au titre des versements personnels dans le cadre d'un RCP semble indiqué. Ce plafond passerait de 1 200 euros actuellement à 2 000 euros, dans un premier temps en tout cas. Pour rappel, ce plafond n'a plus été revu depuis plus de vingt ans²⁰ - alors que celui qui s'applique à la prévoyance-vieillesse a été révisé à la hausse dans le cadre de la réforme fiscale de 2017 pour atteindre 3 200 euros par an, quel que soit l'âge du contribuable. Par ailleurs, un montant de 1 200 euros paraît étreiqué pour le salarié moyen. Ainsi, après 40 années d'une contribution annuelle de 1 200 euros, cet investissement donnera lieu à un capital cumulé de l'ordre de 50 000 euros en valeurs actuelles. A titre indicatif, une rente viagère pouvant être « extraite » d'un tel capital à l'âge de 60 ans excéderait à peine 200 euros par mois, soit environ 5% d'une pension de vieillesse du 1^{er} pilier correspondant à une carrière complète.

Taux de déduction « social » des avantages fiscaux

Au Luxembourg, les contribuables bénéficient de diverses déductions au titre de l'impôt des personnes physiques. Citons notamment les cotisations personnelles dans le cadre de RCP (voir ci-dessus), les primes d'assurance-vie, les intérêts hypothécaires ou sur crédits à la consommation, les dons ou encore la prévoyance-vieillesse. Le « bénéfice » induit par ces déductions dépend directement du taux d'imposition marginal des contribuables en question, ce qui signifie qu'il tend à augmenter avec le niveau des revenus. Ainsi, un contribuable de la classe 1 qui gagne de l'ordre de 20 000 euros par an (taux marginal de 12,8%)

ne retirera qu'un avantage réduit (411 euros) d'une déduction de 3 200 euros au titre de la prévoyance-vieillesse, par exemple. A l'inverse, une personne touchant 200 000 euros par an ou davantage récupérera fiscalement près de la moitié de sa déduction (1 466 euros), son taux marginal étant de 45,8%.

Afin de mettre fin à cette situation contre-intuitive et peu équitable, il est proposé d'introduire un système de crédits d'impôts, permettant de garantir un taux minimal de déduction de 40% quel que soit le revenu imposable. Concrètement, dans le cas d'un versement déductible de 3 200 euros, ce crédit s'établirait à près de 900 euros pour un contribuable gagnant 20 000 euros par an. Il déclinerait ensuite graduellement, pour devenir nul à partir d'un revenu imposable de 44 000 euros. Au-delà de ce dernier seuil, l'avantage fiscal serait calculé en fonction du taux marginal, comme actuellement.



Logement

Détournement de l'épargne forcée

L'une des (nombreuses) clefs de la reprise sera que l'abondante épargne forcée accumulée par les ménages (principalement des déciles supérieurs) aille alimenter l'économie productive. Mais dans le contexte luxembourgeois de « préférence pour la pierre », le risque est grand de voir cette (sur)épargne (plus d'un milliard d'euros en 2020) se déverser sur l'immobilier avec des conséquences potentiellement délétères en termes de dynamique de prix des logements et d'inégalités. Il apparaît dès lors pertinent de

¹⁹ Avec une modulation à la baisse de la liaison des pensions à l'évolution des salaires réels si d'aventure le rapport entre les dépenses courantes de pension du régime général et l'assiette globale des cotisations devait excéder le taux de cotisation global de 24% (employés, employeurs et Etat).

²⁰ Voir la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension, article 38, qui mentionne un montant de 48 000 francs <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1999/06/08/n5/jo>.

mettre en place - en remplacement du régime de bonification d'impôt pour investissement en capital-risque²¹ - une mesure d'incitation fiscale, respectueuse du règlement général d'exemption par catégorie et des lignes directrices sur le financement des risques, visant à réorienter une partie de la sur-épargne des résidents vers les PME avec des besoins en fonds propres dans le contexte pandémique actuel. Cette incitation à l'apport en fonds propres aux PME (sous forme de réduction d'impôt pour les investisseurs en capital/business angel) pourrait s'inspirer du « tax-shelter scale-up » belge, de l'« IR-PME » français, ou du dispositif « Invest » allemand et ne devrait pas avoir de peine à recevoir la bénédiction de la Commission européenne compte tenu de la troisième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aides d'Etat (29 juin 2020²²) qui encourage les mesures d'injections de fonds propres avec une participation privée importante²³.

Soutenabilité

Pour une pérennité de la part de « Taxe CO2 » redistribuée en compensation sociale

Au regard du mouvement de contestation que la taxe carbone a déclenché en France en 2018 et du niveau d'efforts attendus pour 2030 de la part des ménages luxembourgeois en matière de changements de comportements²⁴, l'acceptabilité par ces derniers sera un élément crucial de son succès.

Pour cela, la stratégie de renchérissement progressif des combustibles fossiles devrait s'accompagner d'une utilisation plus transparente et mieux prévisible des bénéfices de la « Taxe CO2 », pour financer la transition énergétique d'une part, et pour corriger ses effets anti-redistributifs, d'autre part. En

effet, bien que les ménages les plus modestes se déplacent en moyenne moins souvent en voiture, les hausses d'accises sur les carburants, rapportées aux revenus, pèsent davantage sur leur budget²⁵. S'ajoute à ce constat que la « Taxe CO2 » s'applique également aux combustibles de chauffage auxquels les ménages modestes sont également fortement sensibles.

Le projet de budget 2021 prévoit des mesures compensatoires, notamment une hausse des crédits d'impôt (salarié, indépendant et pensionné) introduits par la réforme fiscale de 2017, dont le montant maximal actuel de 600 euros est prévu de passer à 696 euros²⁶. La hausse des crédits d'impôt pourrait aboutir à une redistribution de l'ordre de 50M€ aux ménages (frontaliers compris)²⁷, soit l'équivalent de 30% des 159 millions recettes prévues pour la « Taxe CO2 » en 2021. Mais il s'agit là d'un « coup de pouce » ponctuel dont rien n'assure qu'il s'ajustera au fur et à mesure que les recettes (et la pression) de la taxe augmenteront²⁸.

Dans la perspective d'une hausse progressive de la taxe CO2, il serait dès lors opportun d'envisager la création d'un mécanisme de compensation automatique qui ajusterait le montant maximal des crédits d'impôts salarié, indépendant et pensionné de telle manière que « structurellement » 30% des recettes supplémentaires prévues (ou constatées) par la taxe carbone soient redistribuées aux ménages.

Un budget mobilité durable

Etant donné que le budget 2021 a été l'occasion d'introduire un certain nombre de mesures fiscales, il aurait pu être intéressant d'y intégrer également un budget pour la mobilité durable (évoqué dans le PNEC). En effet, la logique de la réforme fiscale de 2017 (modulation de la taxation du revenu en nature

²¹ Voir :

https://impotsdirects.public.lu/fr/az/b/bonif_invest_capit.html.

²² Voir : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0702\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0702(01)&from=EN)

²³ Pour une proposition détaillée de réforme (à adapter au contexte actuel) voir : http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/07/strat_up_scale_up.pdf <http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2018/07/CT-Entreprises.pdf> (page 16).

²⁴ D'ici à 2030, le plan climat intégré en matière d'énergie et de climat prévoit une baisse des émissions des bâtiments du secteur résidentiel de 55% par rapport aux

niveaux de 2020 et que les émissions liées aux transports baissent de 35%.

²⁵ Voir :

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/regards/2019/17-19-Gratuite-transports-publics/index.html>.

²⁶ Il est également prévu une hausse de 10% de l'allocation de vie chère.

²⁷ Calculs IDEA basés sur des informations publiées par le CES.

²⁸ Dans la programmation financière pluriannuelle, il est prévu que les recettes augmenteront d'environ 20M€ par an d'ici à 2024. Pour les trois premières années, le montant de la taxe CO2 passera de 20€ par tonne équivalent CO2 en 2021 à 25€ en 2022 et 30€ en 2023.

pour la mise à disposition de véhicules professionnels en fonction de la motorisation) n'est pas une mesure suffisante pour favoriser le report modal ciblé par le MODU 2.0²⁹. Il apparaît dès lors nécessaire d'évaluer l'ensemble des effets du traitement fiscal de l'avantage en nature pour voitures de société.

La fiscalité des personnes physiques devrait offrir la possibilité aux entreprises de verser à leurs salariés des primes de mobilité défiscalisées et exonérées de cotisations pour favoriser tous les modes de déplacement autres que « l'autosolisme ». Cette prime de mobilité durable pourrait s'élever à 1.200€ par an par salarié, elle pourrait dépasser les montants réellement engagés par le salarié pour sa

mobilité (pour tenir compte du fait que la mobilité durable est souvent moins coûteuse pour le salarié que l'autosolisme, mais qu'elle génère beaucoup moins d'externalités négatives). Elle engloberait des primes pour les salariés justifiant d'un minimum de trajets domicile-travail - à définir - réalisés par des modes autres que l'utilisation d'un véhicule seul ainsi que les avantages en nature que les entreprises mettraient à disposition pour favoriser la mobilité durable. Pour les salariés frontaliers ne bénéficiant pas de la gratuité des transports publics sur l'intégralité de leur trajet, les frais pour abonnement de transport en commun relèveraient le plafond de la prime de mobilité du montant de ces abonnements.

²⁹ Voir : <https://www.fondation-idea.lu/2020/06/15/decryptage-n12-quel-coup-de-pouce-fiscal-pour-contribuer-a-la-mobilite-durable/>.

III. Pour une politique budgétaire plus durable et lisible

Alors que les ménages et entreprises encaissent une 2^{ème} vague COVID et que les ressacs de la 1^{ère} vague continuent à se manifester, force est de constater que nous ne sommes à ce stade nullement sortis du mode de crise et de la nécessité de « soutenir autant que possible, sauver autant que nécessaire » puisque. A des plans principalement axés sur la stabilisation vont cependant se juxtaposer prochainement des plans de relance à portée plus macroéconomique, conçus aux niveaux national et européen. Il s'agira de concilier à travers ces plans une approche conjoncturelle, consistant à favoriser un rebond économique en 2021, à une approche résolument structurelle orientée vers la préservation de la durabilité de notre modèle socio-économique. Qui dit rebond (optique conjoncturelle) dit investissements, dotés d'un effet d'entraînement économique particulièrement affirmé. Qui dit durabilité (optique structurelle) dit avant tout transition énergétique et climatique - une véritable « urgence dans l'urgence » qui ne date pas d'hier. Le Gouvernement a d'ailleurs, lors du dépôt de son projet de budget, annoncé des investissements publics soutenus tout en mettant en avant le principe de soutenabilité - deux objectifs largement convergents. Sont présentées ici quelques propositions permettant sinon d'épuiser le sujet, du moins de mieux arrimer ces priorités. Est tout d'abord abordée la nécessité d'une trajectoire CO2 ambitieuse, à mettre en œuvre dès maintenant, puis quelques propositions concrètes allant dans le sens d'une architecture budgétaire qui soit davantage en phase avec cette ambition.

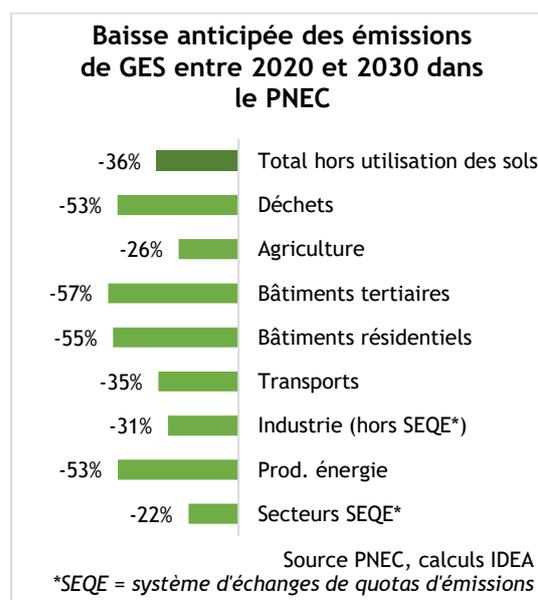
Une trajectoire pour la taxe CO2 à l'horizon 2030

Dans la foulée de la création de la taxe CO2, il conviendrait de mettre en place une trajectoire de taxation sur un horizon de moyen terme (2030), ainsi qu'une stratégie claire et transparente sur l'utilisation des produits de la taxe.

Compte tenu de la trajectoire démographique du pays, l'objectif du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) implique une baisse des émissions par habitant de plus de 70% entre 2005 et 2030 (hors marché du carbone), un effort inédit en Europe et qui implique que les émissions par tête devraient passer au Grand-Duché d'une baisse moyenne de 3% l'an depuis 2005 à une baisse annuelle moyenne de 7% entre 2018 et 2030). Dans ce contexte, il pourrait dès lors être nécessaire de prévoir une poursuite de la trajectoire à la hausse pour les années 2024-2030.

Hors marché du carbone, le PNEC envisage que 86% de l'effort de baisse des émissions soient réalisés par le secteur des transports (61% de l'effort) et le secteur des bâtiments (25% de l'effort). Si une partie de l'effort sera probablement « réalisé » par des agents économiques non-résidents (qui seraient moins incités à acheter du carburant au Luxembourg), la taxe CO2 devra également être calibrée selon les spécificités des acteurs résidents

visés. Pour accompagner ces derniers dans les ambitieux changements de comportement attendus, il serait opportun que la trajectoire à horizon 2030 de la taxe carbone suive les seuils de coût carbone à partir desquels les usages/technologies « propres » deviennent plus rentables que les usages/technologies « carbonées » dans ces deux secteurs principalement, plutôt que la moyenne des pays voisins.



Cette stratégie devrait s'accompagner d'une utilisation ciblée, plus transparente et mieux prévisible des bénéfices de la taxe pour maximiser son efficacité, largement

conditionnée par l'acceptabilité et la capacité d'adaptation des acteurs concernés (ménages et entreprises). Il pourrait notamment être envisagé que le financement du Fonds climat et énergie monte en puissance (le budget pluriannuel prévoit une baisse du versement au fonds au titre de la taxe CO2), que les citoyens soient impliqués dans la gouvernance du Fonds climat énergie pour le choix des projets à financer, que les mécanismes de compensation pour corriger les effets anti-redistributifs de la taxe carbone soient automatisés (voir deuxième partie de ce Document de travail), que les entreprises concernées par la taxe carbone bénéficient d'un accompagnement ciblé (éventuellement par des subventions ou des réductions de taxe qui récompensent l'utilisation de technologies propres) et soient également représentées dans la gouvernance du Fonds climat énergie³⁰.

La réflexion sur la trajectoire carbone pour 2030 devra également intégrer un volet sur les dispositifs fiscaux favorisant les comportements carbonés qui devraient être abandonnés au risque d'annuler les effets incitatifs de la taxe CO2, et il conviendra d'évaluer les manques à gagner fiscaux que la transition vers une économie bas carbone pourrait générer (accises sur les carburants en particulier).

Enfin, il va de soi que la fiscalité carbone, bien que nécessaire, ne sera pas le seul levier de la politique de transition énergétique du Luxembourg. L'aménagement du territoire, la promotion de l'innovation, le soutien à la rénovation des logements et la stratégie pour une mobilité durable y participeront également.

³⁰ Voir : <https://www.i4ce.org/download/fiscalite-experiences-etrangees-2019/> et https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-use-of-revenues-from-carbon-pricing_3cb265e4-en.

³¹ Avec également une distinction entre l'impact à court terme et à long terme (risque de « piège technologique »).

³² Avec également un rapport de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil général de l'environnement et du

Une architecture budgétaire plus complète et durable

Un Green Budgeting « à la luxembourgeoise »

Le « Green Budgeting » consiste à évaluer systématiquement l'impact environnemental des budgets publics, en considérant idéalement les impôts, taxes et redevances, les dépenses budgétaires et les différentes « dépenses fiscales ». Cet impact environnemental peut intégrer plusieurs objectifs, ou à l'inverse un seul aspect comme la neutralité carbone abordée ci-dessus.

La France est en pointe en la matière. Ainsi, elle a parallèlement au projet de loi de finances 2021 déposé cet automne 2020 une annexe où est évalué l'impact environnemental des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales de l'Etat, sur la base de 6 objectifs environnementaux dont la lutte contre le changement climatique (voir la figure ci-jointe). Sont isolés parmi ces agrégats budgétaires les postes ou crédits budgétaires présentant un lien avec au moins un de ces 6 objectifs. Ils se voient ensuite accoler, et ce pour chacun de ces 6 objectifs, une étiquette « favorable », « défavorable » ou « neutre »³¹. Ce « Budget vert », qui a été préparé bien en amont du dépôt par un groupe de travail interministériel³², repose sur une méthodologie qui a également été utilisée afin d'évaluer le pilier sur la transition écologique du « plan de relance COVID » (32 milliards d'euros de dépenses du plan de relance seraient favorables à au moins l'un des 6 objectifs environnementaux). Les agrégats ayant fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du « Budget vert » hexagonal sont des dépenses et dépenses fiscales de l'Etat qui se sont au total montées à 574 milliards d'euros, dont 53 milliards présenteraient un lien avec l'environnement³³. Quelque 38 milliards auraient des retombées environnementales favorables³⁴, près de 5 milliards présenteraient un bilan neutre et 10 milliards accuseraient une incidence environnementale négative. Il est intéressant de constater que les « dépenses

développement durable remis au gouvernement français en septembre 2019.

³³ Pour une évaluation portant également sur le volet recettes, voir <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/09/I4CE-Etude-EvalClimat360%C2%B0BudgetEtat.pdf> qui indique que 53 milliards d'euros d'impôts sont liés au climat en France.

³⁴ A l'aune d'au moins un des 6 objectifs.

fiscales » représentent à elles seules un peu plus de 70% de cette dernière catégorie³⁵.

Figure : les 6 objectifs environnementaux du « Budget vert » français



Extrait du site

<https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/article/le-budget-vert-en-france-pour-2021-une-premiere-mondiale>.

Sur le plan luxembourgeois et au vu de cette dernière constatation, il serait approprié dans un premier temps de mettre en place un « Green Budgeting » se focalisant sur la seule annexe 10 du projet de budget pluriannuel, qui renferme une liste des dépenses fiscales (« Indications sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes »). Cette annexe est actuellement largement centrée sur des « niches fiscales » en relation avec l'immobilier, le Bëllegen Akt notamment. Se pose la question d'un élargissement de cette liste au coût budgétaire du leasing, par exemple, ou encore de la modulation « environnementale » du Bëllegen Akt (portant sur quelque 202 millions d'euros dans sa forme actuelle). En outre, l'impact environnemental de chaque « dépense fiscale » relevant de cette liste élargie serait désormais évalué (neutre, positif, négatif) à l'instar de la pratique française, le cas échéant en se concentrant (du moins au départ) sur la neutralité carbone.

Au-delà du projet de budget 2021 se pose la question de l'intérêt pour le Luxembourg de devenir membre du Paris Collaborative on Green Budgeting de l'OCDE aux côtés de la Grèce, du Mexique, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suisse, de La France et de l'Irlande³⁶. Cette initiative permettait au Luxembourg de tisser des liens en la matière et

³⁵ Pour le rapport complet, voir https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2021/PLF_2021/rapport_IEE.PDF.

³⁶ Initiative lancée le 12 décembre 2017, à l'occasion du « One Planet Summit ». Voir <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>.

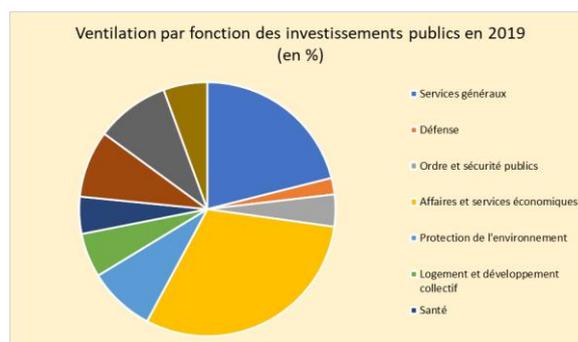
d'accéder par ce biais aux méthodologies mises en œuvre dans les pays participants, évitant de « partir de zéro » dans ce domaine éminemment complexe³⁷.

Se pose également la question de l'extension du « Green Budgeting » à l'ensemble du budget, notamment à travers une présentation plus précise des investissements publics et des établissements publics.

Une appréhension plus complète des investissements publics

L'incidence macroéconomique et en termes de durabilité des investissements publics dépend de leur composition. Les documents budgétaires fourmillent d'informations à ce propos - l'annexe sur les fonds spéciaux par exemple - mais ventiler sur cette base les chiffres globaux d'investissements publics, en fonction des domaines de l'action publique, s'apparente à la quête du Saint Graal.

La ventilation en question est pourtant fournie annuellement dans les comptes nationaux, comme le montre le graphique ci-dessous pour l'année 2019. Les documents budgétaires devraient comporter les mêmes données (en les désagrégeant davantage) et ce sur tout l'horizon de temps considéré (2019-2024, en l'occurrence). Ce qui permettrait notamment de mieux cerner les efforts consentis en faveur de la santé et du logement - ce n'est pas un détail au Luxembourg - ou encore de la protection de l'environnement, ce dernier aspect pouvant d'ailleurs être vu comme un pas vers le « Green budgeting ».



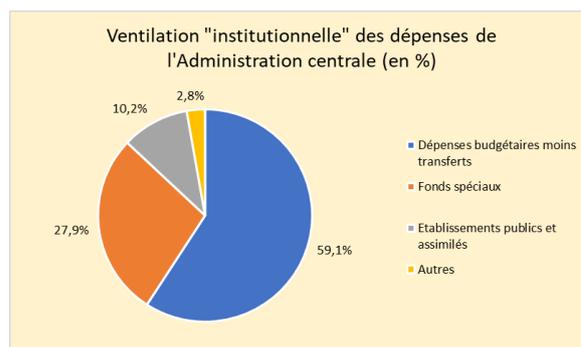
³⁷ Le Luxembourg sera par ailleurs confronté à des problèmes méthodologiques propres, comme le « Tanktourismus » qui a pour effet de gonfler les recettes sur les énergies fossiles, mais en raison d'un « effet volume » lié à des achats par des non-résidents et non à une fiscalité particulièrement incisive en la matière.

... et (beaucoup) plus d'informations sur les établissements publics

S'imposerait également, toujours afin de promouvoir un budget pouvant réellement faire l'objet d'une évaluation complète tant sur le plan socio-économique qu'en termes de développement durable, l'intégration aux documents budgétaires d'informations (beaucoup) plus précises sur les établissements publics et fondations relevant de l'Administration centrale. Seules les dotations à ces entités et leur dépenses globale sont actuellement mentionnées. Il conviendrait au moins de ventiler ces dernières en fonction de la classification des activités publiques (dite « COFOG »³⁸) et idéalement selon la classification économique (ces données sont actuellement noyées dans l'Administration publique). Devrait s'y ajouter dans les meilleurs délais un format « Green Budgeting » des dépenses de ces établissements (avec au

moins l'équivalent des dépenses COFOG de protection de l'environnement).

Cela s'avère d'autant plus nécessaire et pertinent que les Etablissements publics et assimilés représenteraient en 2021 plus de 10% des dépenses totales de l'Administration centrale, soit quelque 2 225 millions d'euros (davantage que les investissements de cette dernière...). Or c'est actuellement un véritable « angle mort » budgétaire.



³⁸ Ou « Classification Of the Functions of GOvernment », un système international standardisé de classification des dépenses en fonction de l'activité concernée.

