

**N<sup>OS</sup> 6720<sup>1E</sup>**

**6721<sup>5</sup>**

**6722<sup>4</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

---

## **PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2015**

## **PROJET DE LOI**

**relatif à la programmation financière pluriannuelle  
pour la période 2014 à 2018**

## **PROJET DE LOI**

**relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir-première partie (2015)**

- 1) portant approbation de certaines transactions immobilières**
- 2) portant introduction de différentes taxes administratives**
- 3) portant création du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg**
- 4) modifiant**
  - le Code de la sécurité sociale,**
  - le Code du travail,**
  - la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 („Abgabenordnung“),**
  - la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat,**
  - la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité,**
  - la loi modifiée du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres d'enseignement supérieur,**
  - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,**
  - la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu,**
  - la loi du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement (Titre VI: De l'enseignement secondaire),**
  - la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur,**

- la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie,
- la loi du 4 juillet 1973 concernant le régime de la pharmacie,
- la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet,
- la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement,
- la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat,
- la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité,
- la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des spécialités pharmaceutiques et des médicaments préfabriqués,
- la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire,
- la loi modifiée du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales,
- la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue,
- la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien,
- la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé,
- la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros de médicaments,
- la loi modifiée du 11 juillet 1996 portant organisation d'une formation menant au brevet de maîtrise et fixation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise,
- la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois,
- la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers,
- la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti,
- la loi du 14 mai 2002 portant reconnaissance d'équivalence du baccalauréat international avec le diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois,
- la loi électorale modifiée du 18 février 2003,

- la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit,
  - la loi modifiée du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau,
  - la loi du 10 août 2005 portant création d'un Lycée technique pour professions éducatives et sociales,
  - la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau,
  - la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle,
  - la loi du 17 février 2009 portant 1. introduction d'un congé linguistique; 2. modification du Code du travail; 3. modification de la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche,
  - la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur,
    - \* fixant les modalités du cycle d'études d'enseignement supérieur aboutissant à la délivrance du brevet de technicien supérieur;
    - \* modifiant la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;
    - \* fixant les modalités d'implantation de formations d'enseignement supérieur ou de création de filiales ou d'établissements privés ou publics sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg;
    - \* abrogeant la loi du 14 août 1976 déterminant les conditions de création d'établissements privés d'enseignement supérieur,
  - la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est
    - a. du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles
    - b. de la prestation temporaire de service,
  - la loi du 26 juillet 2010 portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national,
- 5) abrogeant
- la loi du 12 juillet 1994 portant institution d'un congé culturel

## AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(17.11.2014)

### SOMMAIRE

	<i>Page</i>
I. Considérations préliminaires sur le „ <i>Budget d'une nouvelle génération</i> “	5
II. Le volet fiscal	7
1) Niches fiscales ou politique budgétaire durable?	7
2) L'augmentation de la TVA	8
3) L'impôt sur le revenu	8
4) La contribution pour l'avenir des enfants	12
5) La fusion d'une mesure fiscale et d'une mesure sociale	12
6) Le fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg	13
7) La dette publique et le „ <i>triple A</i> “	13
8) La lutte contre la fraude fiscale	14
9) L'effort exagéré d'économies budgétaires	14
10) La charge globale de l'impôt	15
III. Le logement	18
1) Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du paquet d'avenir	18
2) Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 – Dépenses en capital	20
IV. La sécurité sociale	21
V. L'enseignement fondamental	23
1) La loi scolaire de 2009	23
a) Une réforme pédagogique et administrative ambitieuse	23
b) L'approche par compétences et un nouveau système d'évaluation	23
c) L'introduction du contingent	24
d) La gestion des écoles fondamentales	24
2) La formation d'un nouveau gouvernement en 2013	24
3) Les grands défis du système scolaire luxembourgeois	25
a) L'apprentissage des langues	25
b) La gestion de l'hétérogénéité de la population scolaire	25
4) Conclusion	26
VI. L'enseignement secondaire	26
1) Remarques préliminaires	26
2) Le multilinguisme et l'enseignement des langues	27
3) Le rôle de la langue véhiculaire	28
4) Les enseignants	28
5) L'orientation et le développement curriculaire	28
6) L'implication des parents – les relations entre école et famille	29
7) L'autonomie des écoles	29
8) L'éducation aux valeurs	30

VII. La révision de la constitution	30
VIII. La fonction publique	31
IX. Conclusion	33

\*

Par dépêche du 15 octobre 2014, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l’avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi spécifiés à l’intitulé.

\*

### **I. CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES SUR LE „BUDGET D’UNE NOUVELLE GENERATION“**

Malgré les déclarations répétées du gouvernement de présenter un nouveau type de budget pour l’exercice 2015, force est de constater qu’il n’a pas fondamentalement changé la donne par rapport aux gouvernements précédents.

En ce qui concerne tout d’abord le volume des textes en question, certes dérivant d’exigences européennes, notamment pour ce qui est du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande comment le gouvernement s’attend à ce que les députés, les membres du Conseil d’Etat et des chambres professionnelles, voire le commun des mortels, parcourent un empilement de 3.000 pages afin d’en saisir les mesures prévues, de les comprendre et de les évaluer d’une façon réaliste et critique. Même le lecteur le plus averti ne saurait „digérer“ une telle masse d’informations disparates.

De plus, tout le monde sait que, compte tenu de la situation conjoncturelle actuelle, des prévisions pluriannuelles, et même annuelles, sont pour la plupart du temps contredites par l’évolution réelle de l’économie, réflexion qui est d’ailleurs confirmée par le fait qu’une partie des 258 mesures budgétaires prévues par le projet de loi n° 6721 sont libellées „n.d.“ (non défini).

Quant au fond, le nouveau gouvernement n’apporte guère d’innovations extraordinaires dans le „Budget d’une nouvelle génération“ par rapport à son prédécesseur.

Tout comme les projets de budget établis par les gouvernements précédents, les projets pour l’exercice 2015 sous-estiment les recettes pour les contrebalancer par des dépenses de taille, pour profiter de l’occasion de pointer sur le déficit de l’Etat central et de pouvoir continuer à économiser sur le dos du contribuable moyen.

L’argumentaire invoqué pour justifier l’augmentation de la TVA, à savoir la perte des recettes du commerce électronique, ne tient pas la route, alors que les effets de la diminution de ces recettes ne vont se discerner qu’à partir de 2019. Jusque-là, leur réduction sera compensée par l’accroissement constant du volume du commerce électronique.

Concernant l’augmentation de la TVA en matière de logement, la Chambre s’y oppose quant au fond. En effet, cette hausse ne va en rien mener à améliorer la situation sur le marché immobilier et locatif, mais tout au plus l’aggraver. Le gouvernement devrait enfin agir dans le domaine du logement, en proposant des mesures efficaces, par exemple en fixant des plafonds pour les prix fonciers et les loyers.

Pour ce qui est des dépenses, il y a notamment lieu de relever qu’en vue de l’établissement des textes sous avis, le gouvernement a fait appel à des consultants financiers externes, d’après ses propres dires pour un montant de plus ou moins 650.000 euros. La Chambre considère qu’une telle façon de procéder n’est pas justifiée, alors que le ministère des Finances et les autres ministères et administrations étatiques éventuellement associés à l’élaboration des mesures budgétaires disposent certainement d’un personnel qualifié pouvant faire ce travail. D’autant plus que, comme déjà évoqué, le projet de loi concernant le budget de l’Etat pour l’exercice 2015 ne se distingue pas fondamentalement des projets de budget des années précédentes.

D’un autre côté, il est envisagé de faire des économies dans des domaines cruciaux, ce qui est inacceptable. Ainsi, l’abolition du trimestre de faveur lors du départ à la retraite des agents de l’Etat

et assimilés va „soulager“ les dépenses publiques de 2,5 millions d’euros. Dans ce contexte, la Chambre se demande ce qu’il en est de façon générale de la transparence et du „dialogue social“ que le gouvernement a tant prônés en entrant en fonction.

La même critique peut être avancée dans le cadre des attaques vicieuses récentes („Luxleaks“) contre la place financière, qui auraient demandé des ripostes plus énergiques de la part du gouvernement. En effet, presque tous les pays de l’Union européenne et de l’Eurogroupe, pour ne citer que la France et le Royaume-Uni, ont leurs „paradis fiscaux“ et pratiquent, tout comme le Luxembourg, le „tax ruling“ (il en est ainsi notamment de l’Irlande et des Pays-Bas).

Face aux reproches internationaux dirigés contre le Luxembourg, il ne faut pas oublier que le Grand-Duché contribue largement à la lutte contre le chômage dans les pays voisins, que ce soit en offrant un emploi à environ 170.000 frontaliers ou en accueillant près de 60.000 salariés résidents provenant de la Grande Région.

A ce sujet, on peut parfaitement citer Rutebeuf: „*Ce sont amis que vent emporte, et il ventait devant notre porte*“.

En ce qui concerne le chômage national, en augmentation constante, en dépit de la création de 8.000 à 10.000 emplois nouveaux par année, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu’il y a lieu d’investir plus dans la formation des demandeurs d’emploi non qualifiés, par exemple en les faisant prendre en charge par des professionnels avisés et en élargissant la formation professionnelle offerte par l’Etat à l’„Ecole de la Deuxième Chance“.

La nécessité d’agir au plus vite dans le domaine de la lutte contre le chômage est renforcée par les chiffres régulièrement publiés. Suivant le STATEC, alors que la création nette d’emplois se chiffre à 8.553 postes entre juin 2013 et juin 2014, le nombre des demandeurs d’emploi passe de 16.288 à 17.365 pendant la même période, le taux de chômage passant de 6,9% à 7,2%. Ce qui est encore plus effrayant est le taux de pauvreté au Grand-Duché, qui est passé de 0,5% à 1,8% pendant un an. En 2013, le risque de pauvreté, calculé avant transferts sociaux, atteint 45% de la population!

En matière de politique familiale, le nouveau gouvernement prend le contrepied des gouvernements précédents en favorisant le maintien, voire la réintégration des femmes dans la vie professionnelle, certainement dans un souci d’équité. La Chambre considère qu’il aurait été utile d’instaurer une période transitoire pour la mise en oeuvre des mesures d’économies prévues dans ce domaine, afin de garantir au moins une base financière aux femmes qui restent au foyer pour élever leurs enfants en très bas âge. L’abolition pure et simple des allocations ad hoc risque fort de créer des problèmes financiers en pratique.

En matière fiscale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se prononce en faveur d’une réforme globale, dans le sens que les personnes physiques ne devront pas supporter la majorité de la charge d’impôts, ce qui est actuellement le cas, alors que les entreprises seraient encore exonérées avec l’argument de maintenir leur compétitivité.

Enfin, concernant la mise en place d’un fonds souverain „à la norvégienne“, l’idée n’est pas vraiment nouvelle. Mis à part le fait qu’il arrive avec une vingtaine d’années de retard, il est étonnant de constater qu’il sera alimenté à raison de 50 millions d’euros par deux postes figurant dans le budget pour lesquels on nous prédit une régression sûre et certaine à court terme, à savoir la TVA sur l’e-commerce ainsi que les accises sur les carburants. Les revenus et dividendes provenant des participations étatiques ne sont actuellement pas destinés à alimenter ledit fonds.

Le fonds en question n’est en réalité propice qu’en temps d’excédents budgétaires qui pourraient être transférés en cas d’abondance au niveau de la gestion courante. Or, la probabilité de pouvoir recourir à un tel excédent de budget est minime à court et moyen terme, de sorte que le fonds sera probablement alimenté indirectement par de nouvelles dettes à contracter par l’Etat.

Il paraît en conséquent utopique de vouloir atteindre une somme épargnée de l’ordre d’un milliard d’euros en 2035 en faveur des générations futures. Encore faudrait-il trouver un gestionnaire du fonds, capable de réaliser les performances nécessaires (suivant une politique d’investissement prudente et socialement responsable) dans une situation économique mondiale plus qu’incertaine. Il y a lieu de préciser que l’„épargne“ du fonds souverain créé en 1990 en Norvège se monte actuellement à quelque 600 milliards d’euros.

Dans les chapitres qui suivent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics procède à une analyse plus approfondie des différentes mesures budgétaires prévues par les textes lui soumis pour avis.

## II. LE VOLET FISCAL

### 1) Niches fiscales ou politique budgétaire durable?

La politique d'austérité, entamée par le gouvernement en fonction jusqu'au 4 décembre 2013 moyennant un paquet de mesures contenu dans le budget de l'Etat pour l'exercice 2013 et reconduit dans le budget pour l'exercice 2014, sera continuée par le gouvernement actuel sous une forme encore plus incisive dans le cadre du projet de loi concernant le budget pour l'année 2015. Avant de s'attaquer aux dépenses de l'Etat par des mesures d'économies budgétaires, ne faudrait-il pas s'occuper de manière prioritaire des recettes budgétaires?

Du côté de ces recettes, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que le gouvernement privilégie la hausse de la TVA au lieu d'entamer dès à présent la réforme fiscale globale annoncée pour 2016 ou 2017. Cette façon de procéder risque de peser sur le pouvoir d'achat des ménages, sur la croissance économique et sur la création d'emplois au cours des prochaines années.

En raison du rôle premier de l'impôt, qui est la redistribution équitable des richesses produites, la cohérence de la politique fiscale est d'une importance capitale, surtout en période de crise financière. La Chambre estime qu'une réforme réfléchie et cohérente du système fiscal luxembourgeois est inéluctable pour boucler le budget futur de l'Etat. Les prémisses d'une telle réforme doivent être l'équité fiscale, l'égalité devant l'impôt (qui englobe la lutte contre la fraude), la bonne répartition de la charge fiscale entre les personnes physiques et les entreprises, ainsi qu'un certain équilibre entre impôts directs et indirects.

Les mesures d'économies proposées dans le projet de loi concernant le budget pour l'exercice 2015 ne sont pas dictées par l'actuel déficit public, mais entre autres par une directive européenne en matière de TVA, mettant progressivement fin aux recettes collectées dans la niche fiscale du commerce électronique. Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de souligner qu'une politique fiscale sérieuse et durable ne peut pas se fonder sur des recettes budgétaires incertaines, disponibles temporairement, car le „*phasing out*“ qui surviendra tôt ou tard, sera toujours douloureux. Il en sera de même dans un avenir proche de la niche fiscale de l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR) prévoyant un régime d'exemption de 80% des bénéfices réalisés sur les brevets et marques. Par prudence, les recettes budgétaires provenant de niches fiscales ne devraient pas couvrir des dépenses courantes, mais devraient tout au plus servir à financer des dépenses d'investissement à moyen et à long terme.

Concernant l'annonce du gouvernement de légiférer en matière de décisions anticipées ou „*rulings*“, tout en leur donnant une base légale, la Chambre considère que le gouvernement devrait agir en toute transparence. En effet, cette pratique fiscale complexe et délicate à plus d'un titre va sans doute alerter les autres Etats membres de l'Union européenne et, une fois de plus, les foudres vont s'abattre sur notre pays. Au lieu de camoufler cette innovation dans le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du paquet d'avenir, il serait plus judicieux et transparent d'élaborer un projet de loi à part sur les décisions anticipées (avec un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche financière), ensemble avec un projet de règlement grand-ducal déterminant la procédure applicable en cette matière.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à exprimer ses réserves à l'égard de l'introduction des décisions anticipées payantes. Cette attitude ne s'apparente-t-elle pas à un véritable proxénétisme fiscal par lequel le Grand-Duché de Luxembourg encaisse de l'argent par une pratique administrative discutable et allant à l'encontre des fondements même de la fiscalité en termes d'équité et d'égalité au Luxembourg, en Europe et dans le monde entier? Les révélations dites „*LuxLeaks*“ du mois de novembre 2014 en témoignent à suffisance. Le fait de „*vendre*“ des décisions anticipées à des entreprises, à un tarif symbolique de 10.000 euros au maximum, ne peut pas justifier ou disculper cet instrument d'évasion fiscale internationale. Traditionnellement, les frais administratifs sont couverts par l'impôt payé par le contribuable lambda et les entreprises. De même, il n'incombe pas aux fonctionnaires d'une administration fiscale de rédiger, à la demande d'une entreprise, une réponse „*de sécurité juridique*“ que les „*Big Four*“ ou les études d'avocats facturent ensuite à prix d'or à une multitude de leurs clients.

D'une manière générale, les niches fiscales nuisent à l'image de marque du Luxembourg au niveau européen, voire mondial. Concernant les nouveaux créneaux, comme par exemple la Finance islamique et le Freeport, la Chambre espère que les recettes budgétaires générées par ces activités s'annoncent plus durables et moins troublantes. Dans cet ordre d'idées, il est louable que le gouvernement n'entende

pas introduire la niche fiscale des intérêts notionnels et évite ainsi un énorme manque à gagner en termes de recettes budgétaires.

Afin d'améliorer la durabilité des recettes, il est néanmoins regrettable que le gouvernement n'envisage pas de réintroduire l'impôt sur la fortune des personnes physiques, suite à l'introduction de l'échange automatique d'informations sur les produits de l'épargne des non-résidents. En effet, la continuation du régime de la retenue à la source sur les intérêts des résidents sous couvert du secret bancaire constitue un traitement inégalitaire des contribuables européens. A cela s'ajoute que l'impôt sur la fortune, certes assorti d'abattements personnels appropriés, constitue une recette équitable et facile à collecter. Il en est de même de l'impôt foncier, qui malheureusement se base toujours sur les valeurs unitaires au 1er janvier 1941 des immeubles bâtis et non bâtis et qui aujourd'hui ne constitue qu'un impôt symbolique en déphasage total avec la valeur réelle des biens qu'il est censé grever.

## 2) L'augmentation de la TVA

En augmentant la TVA avant tout remaniement des impôts directs, le gouvernement a choisi la voie la plus simple, mais aussi la moins juste. Au lieu de demander un effort supplémentaire à ceux qui disposent de revenus confortables et d'un pouvoir d'achat élevé, la hausse de la TVA va sans doute accentuer les inégalités sociales au Luxembourg.

Contrairement aux impôts directs à tarif progressif, les impôts indirects, en l'occurrence la TVA à tarif uniforme, sont socialement plus injustes. L'augmentation de la TVA constitue un transfert encore plus prononcé de la charge fiscale globale vers les personnes physiques, en raison de la neutralité de la TVA au niveau des entreprises. Il s'ensuit que le pouvoir d'achat, surtout celui des classes populaire et moyenne, va davantage diminuer et le taux de pauvreté encore augmenter.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que l'augmentation de la TVA de deux points de pour cent ne se traduira pas nécessairement par une augmentation correspondante des recettes budgétaires, ceci en raison de la fraude omniprésente, qui va devenir encore plus attrayante à partir du 1er janvier 2015. D'autres aspects négatifs qui en résulteront constituent sans doute le transfert accru de pouvoir d'achat vers les centres commerciaux de la Grande Région et la diminution du „*tourisme à la pompe*“ qui est rendu moins attractif. Réduire les accises sur le tabac pour compenser la hausse de la TVA n'augmente pas les recettes de l'Etat et met le gouvernement en mauvaise posture en matière de lutte contre le tabagisme. La Chambre espère que le gouvernement ne cède pas aux pressions de l'industrie du tabac.

En ce qui concerne le secteur de la construction, il est à craindre que l'augmentation de la TVA déclenche une nouvelle flambée des prix des maisons et appartements neufs. Les logements destinés à l'habitation personnelle continueront certes de profiter du remboursement de la TVA d'un montant maximal de 50.000 euros, mais ce montant s'avère largement insuffisant en raison du niveau toujours plus élevé des prix de l'immobilier au Luxembourg (voir à ce sujet les développements sous le chapitre III. sur le logement ci-après).

## 3) L'impôt sur le revenu

Comme la Chambre n'approuve pas que le gouvernement ait opté en premier lieu pour l'augmentation de la TVA, elle se prononce dès à présent en faveur d'une réforme globale du système fiscal luxembourgeois, inéluctable pour boucler le futur budget de l'Etat. Si les mesures d'économies budgétaires prévues par les budgets pour les années 2013 et 2014 ont contribué à l'amélioration de la situation financière du pays, il en sera sans doute de même des mesures envisagées dans le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015. Malheureusement, tous ces budgets prorogent un impôt sur le revenu qui, depuis plus de vingt ans, présente des incohérences au niveau du tarif et de l'adaptation au coût de la vie, l'article 125 LIR ayant été abrogé à partir de 2013.

Les années 1990 et 2000 étaient marquées par des réformes fiscales fondées sur une baisse généralisée du tarif de l'impôt, avec comme conséquence la disparition des tranches supérieures du barème, synonyme de cadeaux fiscaux alloués aux contribuables à revenus élevés.

**La toute première mesure à envisager est donc une réforme en profondeur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, plus précisément un remaniement complet des tranches et du taux de l'impôt.**

A ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de citer l'extrait suivant de son avis n° A-2521 du 7 décembre 2012 relatif au projet de loi et aux projets de règlement grand-ducal prévoyant des mesures supplémentaires pour réduire le déficit budgétaire à la suite du dépôt du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2013:

*„A l'article 118 LIR le projet sous avis prévoit l'ajout d'un taux d'impôt de 40% pour la tranche de revenu annuel dépassant 100.000 euros. Cette nouveauté appelle deux constatations. D'un côté, les taux d'impôt des tranches de revenu inférieures du barème affichent une progression régulière et rapide. D'un autre côté, le taux de 39% est applicable pour le très vaste champ de revenus imposables se situant entre 41.793 euros et 100.000 euros (ou entre 83.586 euros et 200.000 euros pour un couple imposé collectivement).*

(...)

*En ce qui concerne la classe d'impôt 1a, le projet sous avis est encore plus incompréhensible et inacceptable puisque le taux marginal de 40% est déjà atteint à partir de la tranche de revenu imposable de 35.250 euros, c'est-à-dire de moins de 3.000 euros de revenu par mois! Faut-il rappeler que cette progression plus raide encore touche le plus souvent des ménages monoparentaux!*

*Les revenus élevés sont ménagés et la ponction des revenus modestes est lourde à tel point que ce „Mittelstandsbockel“ a généré une paupérisation rampante des contribuables concernés, surtout au cours de la dernière décennie.*

*Le projet de loi sous avis ne fournit malheureusement pas de réponse à cette incohérence flagrante. Pour remédier au problème, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande vivement au gouvernement de lancer un débat de fond visant à augmenter de manière substantielle le nombre de tranches de revenu afin d'espacer et de décaler la progressivité du barème vers les tranches plus élevées. De même, un taux vraiment élevé pour les revenus très élevés aurait été préférable, de sorte que le gouvernement aurait pu renoncer à toute la panoplie de mesurètes du présent projet de loi tout en encaissant les mêmes plus-values de recettes fiscales.“*

En guise de comparaison des tarifs anciens et actuels, la Chambre tient à présenter les tableaux suivants:

*Tableau 1 – Tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable en 1990 (Répartition équitable sur 25 tranches!)*

0% pour la tranche de revenu inférieure à	170.400	LUF
10% pour la tranche de revenu comprise entre	170.400	et 198.000 LUF
12% pour la tranche de revenu comprise entre	198.000	et 225.600 LUF
14% pour la tranche de revenu comprise entre	225.600	et 253.200 LUF
16% pour la tranche de revenu comprise entre	253.200	et 280.800 LUF
18% pour la tranche de revenu comprise entre	280.800	et 322.800 LUF
20% pour la tranche de revenu comprise entre	322.800	et 364.800 LUF
22% pour la tranche de revenu comprise entre	364.800	et 406.800 LUF
24% pour la tranche de revenu comprise entre	406.800	et 448.800 LUF
26% pour la tranche de revenu comprise entre	448.800	et 490.800 LUF
28% pour la tranche de revenu comprise entre	490.800	et 532.800 LUF
30% pour la tranche de revenu comprise entre	532.800	et 578.400 LUF
32% pour la tranche de revenu comprise entre	578.400	et 633.600 LUF
34% pour la tranche de revenu comprise entre	633.600	et 687.600 LUF
36% pour la tranche de revenu comprise entre	687.600	et 744.000 LUF
38% pour la tranche de revenu comprise entre	744.000	et 798.000 LUF
40% pour la tranche de revenu comprise entre	798.000	et 853.200 LUF
42% pour la tranche de revenu comprise entre	853.200	et 907.200 LUF

44% pour la tranche de revenu comprise entre	907.200	et	963.600 LUF
46% pour la tranche de revenu comprise entre	963.600	et	1.018.800 LUF
48% pour la tranche de revenu comprise entre	1.018.800	et	1.072.800 LUF
50% pour la tranche de revenu comprise entre	1.072.800	et	1.155.600 LUF
52% pour la tranche de revenu comprise entre	1.155.600	et	1.238.400 LUF
54% pour la tranche de revenu comprise entre	1.238.400	et	1.321.200 LUF
56% pour la tranche de revenu dépassant	1.321.200	LUF	

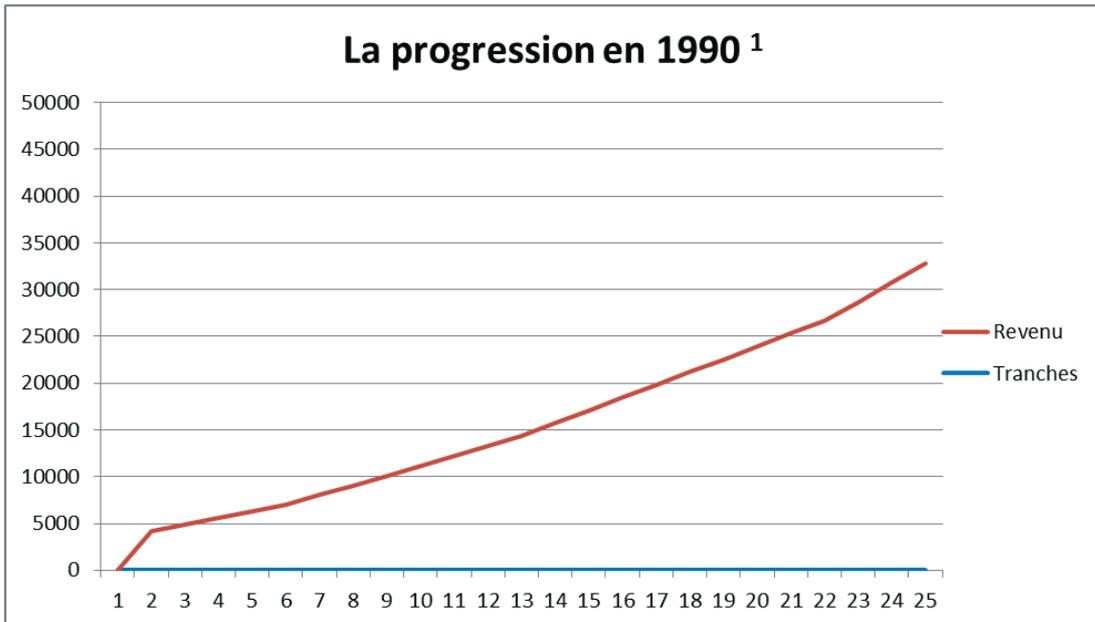
*Tableau 2 – Tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable en 2013 et 2014 (Répartition sur 19 tranches seulement, avec un plafonnement du taux à 40%!)*

0% pour la tranche de revenu inférieure à	11.265	euros	
8% pour la tranche de revenu comprise entre	11.265	et	13.173 euros
10% pour la tranche de revenu comprise entre	13.173	et	15.081 euros
12% pour la tranche de revenu comprise entre	15.081	et	16.989 euros
14% pour la tranche de revenu comprise entre	16.989	et	18.897 euros
16% pour la tranche de revenu comprise entre	18.897	et	20.805 euros
18% pour la tranche de revenu comprise entre	20.805	et	22.713 euros
20% pour la tranche de revenu comprise entre	22.713	et	24.621 euros
22% pour la tranche de revenu comprise entre	24.621	et	26.529 euros
24% pour la tranche de revenu comprise entre	26.529	et	28.437 euros
26% pour la tranche de revenu comprise entre	28.437	et	30.345 euros
28% pour la tranche de revenu comprise entre	30.345	et	32.253 euros
30% pour la tranche de revenu comprise entre	32.253	et	34.161 euros
32% pour la tranche de revenu comprise entre	34.161	et	36.069 euros
34% pour la tranche de revenu comprise entre	36.069	et	37.977 euros
36% pour la tranche de revenu comprise entre	37.977	et	39.885 euros
38% pour la tranche de revenu comprise entre	39.885	et	41.793 euros
39% pour la tranche de revenu comprise entre	41.793	et	100.000 euros
40% pour la tranche de revenu dépassant	100.000	euros	

**Le barème actuellement en vigueur ne comporte pas de progression équitable des taux de l'impôt sur le revenu.**

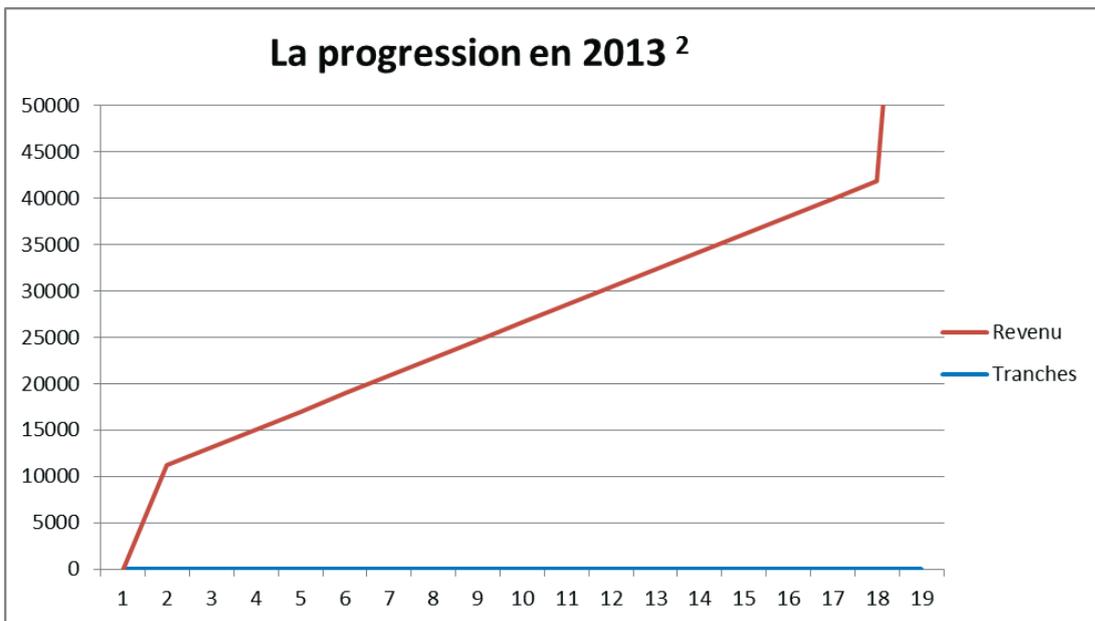
Concernant l'ancien tarif, il est vrai que le taux maximal de 56% était excessif, mais il reste quand même une très grande marge de manoeuvre au-dessus du taux maximal actuel de 40%. Il est aberrant d'atteindre le taux marginal de 39% déjà avec un revenu imposable de 41.793 euros, alors que le taux marginal de 40% n'est applicable qu'à partir d'un revenu imposable de 100.000 euros.

La représentation graphique suivante illustre que l'ancien tarif de début était très faible pour ensuite se développer de manière quasiment linéaire:



<sup>1</sup> Les montants du revenu imposable en francs ont été convertis en euros.

Le tarif actuel affiche dès la 2e tranche un niveau largement plus élevé, monte ensuite de manière plus raide et se termine au maximum de 40%.



<sup>2</sup> Le tarif de 2013 est aussi applicable en 2014.

Aux fins de procéder au remaniement précité, il ne faudrait qu'un léger déplacement de la charge fiscale globale de l'impôt sur le revenu des tranches inférieures et moyennes vers les tranches plus élevées, tout en ajoutant deux ou trois tranches en haut du barème. Autrement dit, les classes populaire et moyenne („*Mittelstand*“) seraient délestées au détriment de la classe plus aisée disposant de revenus confortables ou élevés. Le remaniement complet du barème permettrait de combler une grande partie du manque à gagner suite à la disparition progressive de la TVA sur le commerce électronique. La Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que le gouvernement n'ait pas considéré cette option équitable et qu'il ait opté en premier lieu pour l'augmentation de la TVA.

A titre subsidiaire, la Chambre souhaite démentir l'opinion largement répandue selon laquelle plus de la moitié de la population ne paierait pas d'impôt direct. En effet, même un contribuable qui gagne le salaire social minimum est redevable de l'impôt. Sur un salaire imposable de 1.600 euros par exemple, il faut payer dans la classe d'impôt 1 le montant de 65,80 euros par mois, soit 789,60 euros pour l'année 2014. Sur un salaire imposable de 1.700 euros, il faut payer 81,70 euros par mois, soit 980,40 euros par an. Cela constitue une vraie charge fiscale pour un salarié touchant un salaire qui aujourd'hui ne permet plus de vivre de manière décente au Luxembourg.

#### **4) La contribution pour l'avenir des enfants**

La nouvelle contribution pour l'avenir des enfants, retenue au taux fixe de 0,5% sur tous les revenus des personnes physiques, générera une recette budgétaire évaluée à 119 millions d'euros en 2015 et à 130 millions par an à partir de 2016.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle qu'au Luxembourg la politique budgétaire ne connaît pas d'impôt spécifique destiné à couvrir une dépense déterminée et que toutes les recettes budgétaires sont versées dans une seule „*caisse*“. La nouvelle contribution de 0,5% est du genre „*flat tax*“, non progressive, prélevée sans sélectivité sociale et donc socialement injuste. Elle s'inspire du modèle de l'assurance dépendance, où la cotisation est également prélevée à la source sur les salaires et pensions ainsi que sur tous les autres revenus positifs sur lesquels elle est fixée moyennant un bulletin séparé, émis par l'Administration des contributions directes avec le bulletin de l'impôt sur le revenu. Le bulletin relatif à la nouvelle contribution va à l'encontre de la simplification administrative et les agents des contributions auront une fois de plus à traiter des milliers d'appels téléphoniques de contribuables excités afin de leur expliquer la politique gouvernementale, un déjà-vécu lors de l'introduction de la „*Mammerent*“ et de l'impôt de crise.

Par respect de la simplification administrative, mais aussi pour éviter le conflit d'équité programmé entre contribuables résidents et non résidents, la Chambre propose de créer tout simplement une deuxième surtaxe à côté de l'impôt de solidarité, destinée à alimenter le Fonds pour l'emploi. Concrètement, cette surtaxe serait donc calculée automatiquement en deuxième position, derrière l'impôt de solidarité, sur le bulletin de l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette. Au niveau des salaires et pensions, la surtaxe serait tout simplement comprise dans le barème respectif.

La Chambre regrette par ailleurs que la nouvelle contribution pour l'avenir des enfants ne soit pas prélevée sur les bénéfices des personnes morales, qui jadis ont toujours contribué au financement des allocations familiales.

#### **5) La fusion d'une mesure fiscale et d'une mesure sociale**

Par le projet de budget pour l'année 2015, le gouvernement entend intégrer le boni pour enfant dans les allocations familiales. Il s'agit d'une méthode classique de la politique d'austérité, qui consiste d'abord à regrouper deux acquis sociaux pour rendre le montant global impressionnant afin de justifier ensuite une diminution. Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que le boni pour enfant de 76,88 euros par mois n'est rien d'autre que l'avantage financier des anciennes classes d'impôt 2.1, 2.2, 2.3, etc. A partir du 1er janvier 2008, le boni pour enfant a remplacé la modération des classes d'impôt des ménages avec enfant(s), mais son montant n'a jamais été adapté au coût de la vie. En ajoutant à partir de 2015 le boni pour enfant aux allocations familiales, elles aussi désindexées depuis 2006, les familles seront doublement pénalisées par cette mesure d'économie budgétaire appliquée sans aucune sélectivité sociale.

Il n'est donc pas étonnant qu'à la suite de la présentation du projet de loi concernant le budget pour l'exercice 2015, de nouveaux problèmes et un tas de questions ont surgi au niveau des allocations familiales. La Chambre est d'avis que la seule solution équitable dans ce domaine est d'augmenter les allocations familiales et de les rendre ensuite obligatoirement imposables comme revenu du ménage, soit dans le cadre du décompte annuel, soit par voie d'assiette. Les avantages de cette méthode sont multiples. Du point de vue de la procédure, le canal de transmission des données existe déjà dans le cadre de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative entre les administrations fiscales. La question de l'équité ne se pose plus en raison de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Il faudrait seulement mieux équiper l'Administration des contributions directes, en attendant la réalisation de l'imposition automatique à moyen terme, sur base des revenus professionnels

collectés de manière électronique dans le cadre de la loi du 26 mars 2014 portant transposition de l'article 8 de la directive 2011/16/UE.

### 6) Le fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg

De prime abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le fonds souverain, projeté par le gouvernement dans le projet de loi n° 6720, ne correspond pas au „*Fonds d'Etat*“ qu'elle avait proposé dans son avis A-2505 du 14 novembre 2012 relatif au projet de budget pour l'année 2013, à savoir la création d'un organisme public regroupant toutes les participations détenues par l'Etat. Contrairement à l'institution proposée par la Chambre, le fonds souverain n'est rien d'autre qu'un compte d'épargne à terme, figé et doté annuellement de 50 millions d'euros pour atteindre dans vingt ans le montant d'un milliard d'euros. Si la forme de l'établissement public et le label de l'Etat sont des caractéristiques a priori acceptables pour la mise en place du fonds souverain, ce n'est pas le cas des organismes de placement collectif (OPC) pouvant être créés par le fonds, comme cela est prévu dans le projet de loi sous avis. Ainsi le fonds n'est-il pas à l'abri de la spéculation financière et risque donc de perdre l'argent du contribuable à la prochaine crise financière ...

La dotation de l'exercice 2015 figure parmi les dépenses du Ministère des Finances, alors que l'action d'épargner n'est pas une dépense proprement dite. Prélever des impôts pour les thésauriser n'est pas conciliable avec l'objectif traditionnel de la politique budgétaire, qui par définition limite les impôts à prélever au montant nécessaire pour couvrir les dépenses de l'Etat. Il en est de même de l'objectif fixé par le gouvernement d'atteindre un excédent budgétaire en 2018.

Dans ce contexte, il importe de rappeler aussi que les fonds souverains ont mauvaise presse en raison de leur pouvoir financier gigantesque permettant d'acquérir ou de fusionner les fleurons de l'économie les plus convoités dans le monde, ayant comme conséquence des fermetures d'entreprises et des licenciements. Concernant la création d'un fonds souverain au Luxembourg, la Chambre des fonctionnaires et employés publics exprime donc ses réserves quant à son utilité, son objectif réel et son fonctionnement.

Elle s'interroge également sur la coexistence du fonds souverain et des fonds spéciaux destinés aux dépenses d'investissement de l'Etat, qui figurent dans le projet sous avis, sans qu'il y ait une comptabilisation détaillée des entrées et sorties annuelles des moyens financiers impliqués.

### 7) La dette publique et le „triple A“

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 comporte l'information que la dette publique s'élève actuellement à 11 milliards d'euros, alors que le site internet de la Trésorerie de l'Etat affiche sous l'intitulé „*Evolution historique de la dette publique du Gouvernement central de 1970 à 2013*“ un montant de seulement 7,282 milliards d'euros. Ce montant englobe l'emprunt de 2 milliards destiné au sauvetage de la BGL en 2008, venu à échéance en 2013 et remplacé par un nouvel emprunt de même montant, mais à un taux d'intérêt plus favorable, en l'occurrence 2,125%.

En divisant le montant de 7.282.000.000 par le nombre d'habitants du Grand-Duché, à savoir 512.353, on obtient le montant de 14.000 euros par tête d'habitant, somme que le gouvernement annonce dans la présentation animée du projet de loi relatif à la mise en oeuvre du paquet d'avenir („*Zukunftspak*“).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que le montant de la dette publique de 11 milliards d'euros est une estimation pour 2015 et que le dernier emprunt date d'octobre 2013. A cela s'ajoute que le calcul par tête d'habitant n'est pas une méthode usuelle pour ce genre d'exercice, étant donné que la dette publique est toujours exprimée en pour cent du PIB. De même, la population totale du pays s'élève actuellement à 560.800 personnes (selon le STATEC) et les intérêts débiteurs ne s'élèvent pas à 200 millions d'euros par an, mais seulement à 169 millions dans le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2015.

Pour échapper à la pression des agences de notation, la Chambre propose de revenir sur l'ancienne pratique des emprunts obligataires consistant en l'émission d'obligations de l'Etat pour réaliser des projets d'investissement publics. En puisant dans l'épargne populaire, le gouvernement pourrait réduire de moitié le taux d'intérêt débiteur actuellement payé aux banques et la population ne serait pas

constamment exposée à la menace, d'ailleurs non fondée, de la perte de la sacro-sainte cotation „triple A“.

### 8) La lutte contre la fraude fiscale

Par un communiqué de presse du 23 octobre 2014, la Commission européenne a publié une étude sur la fraude à la TVA dans l'Union européenne pour les années 2011 et 2012. Dans le tableau de la TVA fraudée dans les différents Etats membres, le Luxembourg figure avec le montant de 145 millions d'euros en 2011 et 204 millions en 2012, ce qui correspond à respectivement 5 et 6% du total de la TVA facturée au Grand-Duché. Comparé aux autres Etats membres, le Luxembourg est considéré comme un „bon élève“, mais en valeur absolue, les centaines de millions d'euros fraudés constituent un problème sérieux pour le budget de l'Etat.

Transposé dans le domaine des impôts directs, aux taux d'imposition largement plus élevés, le manque à gagner pour l'Etat devrait correspondre à un multiple du montant de la fraude à la TVA.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve bien évidemment la volonté du gouvernement de mieux équiper les administrations fiscales en systèmes informatiques et de revoir les effectifs dans le domaine du contrôle fiscal afin de renforcer la lutte contre la fraude fiscale et la fraude à la TVA. Il reste à espérer que la bonne volonté du gouvernement ne restera pas lettre morte dans l'euphorie générale de la réduction des dépenses publiques.

### 9) L'effort exagéré d'économies budgétaires

Aucun autre pays de l'Union européenne ne peut se vanter d'avoir une situation financière aussi confortable que le Grand-Duché de Luxembourg.

Pour bien illustrer ce constat, la Chambre met en évidence dans le tableau suivant le détail des recettes et des dépenses publié par le gouvernement dans le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2015. Globalement, et comparé aux autres pays de l'Union européenne, le tableau est la preuve de la bonne santé des finances publiques luxembourgeoises.

Tableau 3 – (Tableau 6.1 du volume 2 du projet de loi n° 6720)

	2013 Compte	2014 Budget	2015 Projet	Variations	
				en millions	en %
<b>Budget courant</b>					
Recettes	11.363,6	12.052,0	12.224,5	+172,5	+1,4%
Dépenses	10.961,1	11.259,4	11.685,9	+426,5	+3,8%
<b>Excédents</b>	+402,5	+792,6	+538,6	-	-
<b>Budget en capital</b>					
Recettes	97,7	73,4	73,0	-0,3	-0,4%
Dépenses	1.177,7	1.038,1	1.121,8	+83,7	+8,1%
<b>Excédents</b>	-1.080,0	-964,7	-1.048,8	-	-
<b>Budget total</b>					
Recettes	11.461,4	12.125,4	12.297,6	+172,2	+1,4%
Dépenses	12.138,8	12.297,5	12.808,8	+511,3	+4,2%
<b>Excédents</b>	-677,5	-172,1	-511,2	-	-

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros, hors recettes d'emprunts de 3.037 mio. et amortissement de la dette de 2.000 mio en 2013 (suivant la loi modifiée sur la comptabilité de l'Etat)

En considérant l'évolution favorable des recettes en 2013 et 2014, dont les excédents des budgets courants sont la preuve, l'effort en économies budgétaires proposé par le gouvernement est exagéré et risque de peser sur le pouvoir d'achat des contribuables. La situation financière de l'année courante s'est encore améliorée au cours du troisième trimestre et la collecte de l'impôt au cours du quatrième

trimestre est traditionnellement la plus fructueuse. Il s'ensuit que les mesures d'économies excessives ne sont pas indiquées, non seulement en raison des effets négatifs sur la croissance économique, mais aussi à cause des nouvelles inégalités fiscales et sociales qu'elles entraînent.

Si le budget en capital affiche un déficit, cette situation est tout à fait normale. En effet, les dépenses d'investissement peuvent être financées à crédit, de prime abord pour relancer rapidement la croissance économique et résorber le chômage, et ensuite pour assurer que ceux qui utiliseront les investissements contribueront au remboursement du crédit afférent.

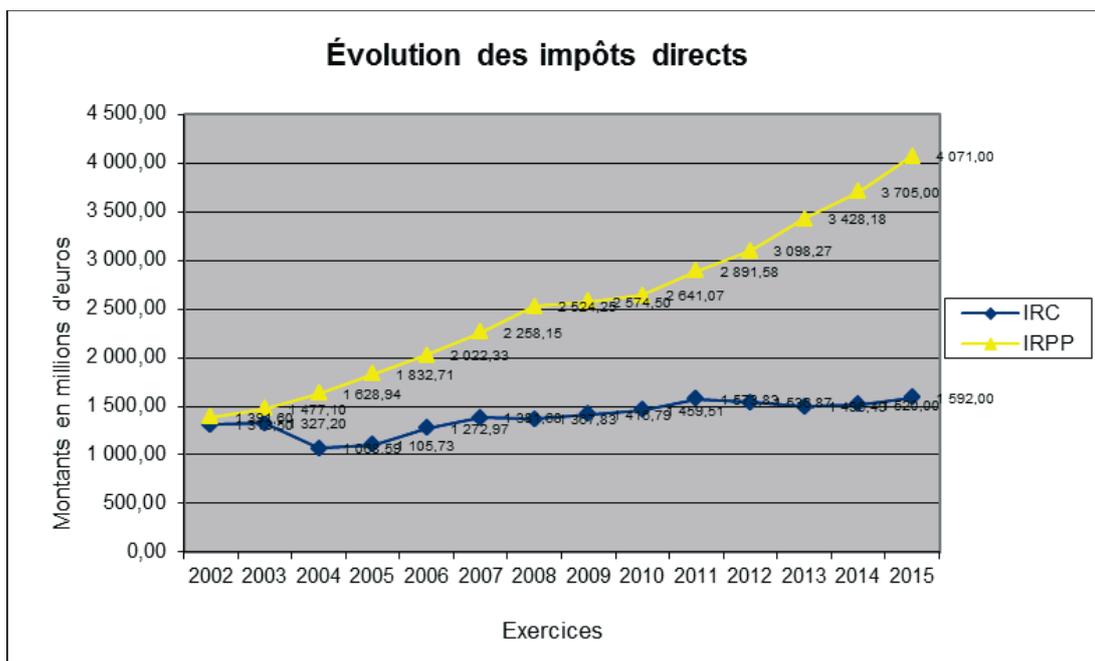
### 10) La charge globale de l'impôt

Comme la Chambre des fonctionnaires et employés publics plaide en faveur d'une répartition plus équitable de la charge globale de l'impôt, elle estime utile de comparer dans les tableaux qui suivent l'évolution de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui se compose de l'impôt fixé par voie d'assiette et de l'impôt sur les salaires.

Tableau 4 – Comparaison de 2002 à 2015 (en millions d'euros)

Exercice		IRC	IRPP (IR+RTS)
2002	Compte	1.313,50	1.391,60
2003	Compte	1.327,20	1.477,10
2004	Compte	1.068,59	1.628,94
2005	Compte	1.105,73	1.832,71
2006	Compte	1.272,97	2.022,33
2007	Compte	1.381,68	2.258,15
2008	Compte	1.367,83	2.524,25
2009	Compte	1.416,79	2.574,50
2010	Compte	1.459,51	2.641,07
2011	Compte	1.573,83	2.891,58
2012	Compte	1.536,87	3.098,27
2013	Compte	1.496,49	3.428,18
2014	Budget	1.520,00	3.705,00
2015	Projet de budget	1.592,00	4.071,00

Source: rapports d'activité de l'Administration des contributions directes



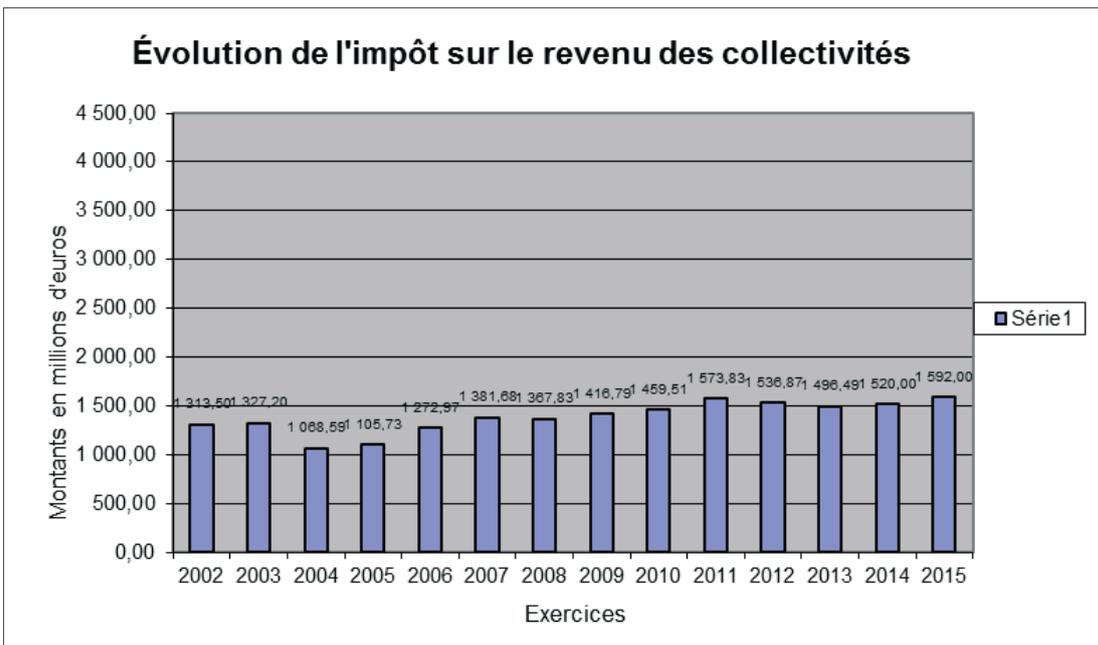
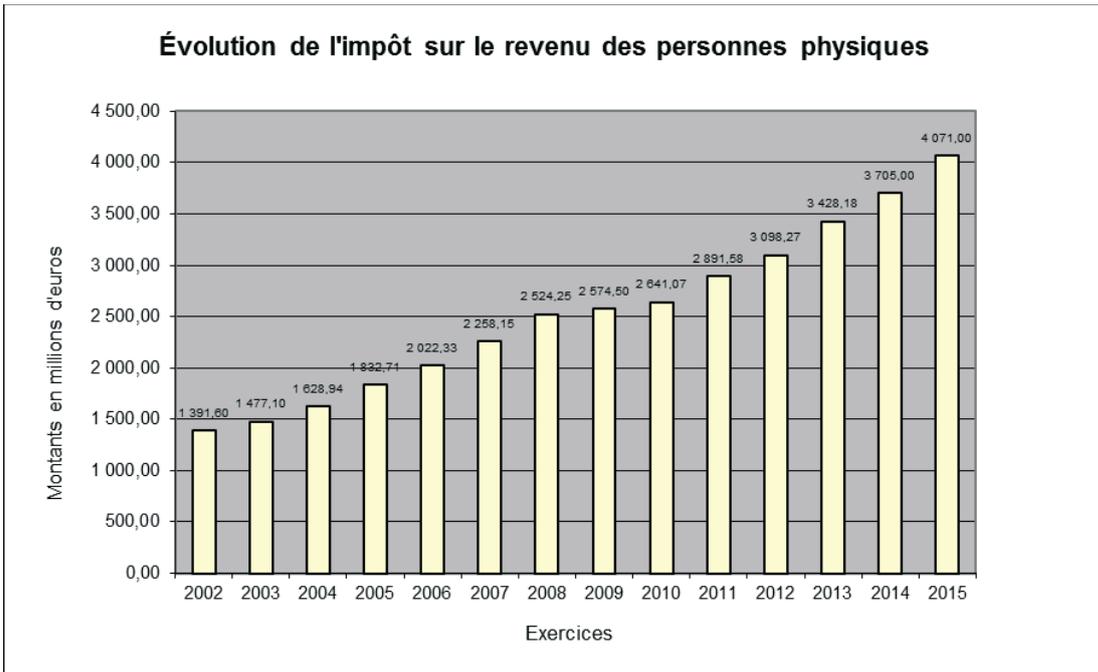
Il saute aux yeux que l'impôt sur le revenu des personnes physiques est en forte progression, alors que l'impôt sur le revenu des collectivités fait en quelque sorte du sur-place depuis des années. Les raisons de ces évolutions s'expliquent de la façon suivante.

Du côté des personnes physiques, la progression est d'abord due à l'accroissement vertigineux de l'emploi au Luxembourg et donc de l'impôt sur les salaires. Ensuite, l'accroissement des revenus et la non-adaptation du barème de l'impôt sur le revenu au coût de la vie ont généré un volume supplémentaire d'impôt.

Du côté des collectivités, les diverses exemptions et déductions réduisent la base imposable des sociétés, de même que les mesures tarifaires diminuent l'impôt à payer. Mais les faillites et la fraude fiscale réduisent également le volume de l'impôt payé par les sociétés.

Tout en privilégiant le rétablissement de l'équilibre budgétaire à l'horizon 2018 moyennant l'impôt sur le revenu, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est bien consciente que la quote-part de la charge fiscale des personnes physiques va encore augmenter. Mais l'enjeu est de rétablir l'équité au niveau du barème, de délester le „*Mittelstand*“ et de faire contribuer la classe aisée, les riches et les super-riches, selon leurs moyens.

Concernant les entreprises, il est inacceptable qu'elles ne soient pas ou peu concernées par l'effort d'économies budgétaires et entre autres par la nouvelle contribution pour l'avenir des enfants proposée dans le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2015.



\*

### III. LE LOGEMENT

Considérant la situation actuelle sur le marché immobilier, il est incontesté qu'un logement décent est devenu financièrement inabordable pour une partie croissante de la population. D'après différentes sources statistiques (notamment Eurostat et le Fonds du Logement), la situation des ménages dans le domaine du logement se présente de la façon suivante en 2010:

- 18.146 ménages sont confrontés à une surcharge de coûts du logement;
- 14.883 ménages vivent dans des logements ou locaux surpeuplés et/ou indécents;
- 4.680 ménages accusent une situation de privation grave d'hébergement;
- 3.282 ménages doivent recourir à un logement locatif subventionné.

Le problème du logement est a priori un problème de prix – surtout du foncier – dû à l'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché immobilier, la situation étant principalement marquée par un manque de terrains constructibles et accessoirement par une densité résidentielle trop faible.

Selon les projections du STATEC, cette inadéquation va encore s'accroître, étant donné qu'il faudrait construire entre 2010 et 2030 129.000 logements nouveaux, soit près de 6.500 unités par an, alors que seulement 2.787 logements ont été achevés en moyenne annuelle entre 2002 et 2010.

Il est évident que, si cette tendance n'est pas renversée, il ne sera pas possible de satisfaire les besoins en logements nouveaux, ceci d'autant plus qu'un des projets phares pour la création de nouvelles habitations, à savoir le „*Pacte Logement*“, n'aboutira pas à l'objectif fixé.

En effet, les 98 communes signataires de ce pacte se sont engagées, en contrepartie d'aides étatiques, à réaliser en dix ans (à partir de 2010) 59.000 nouveaux logements. Or, au 7 octobre 2014, seulement 12.300 projets ont été réalisés. De plus, 2.273 logements supplémentaires à construire par les communes sont prévus par le récent programme pluriannuel de construction d'ensembles de logements subventionnés (règlement grand-ducal du 21 octobre 2014 arrêtant le nouveau programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat).

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le gouvernement se porte fort dans son programme gouvernemental pour:

- mobiliser des terrains à bâtir;
- dynamiser la création de logements dans les communes;
- réserver des zones à la réalisation de projets d'envergure destinés à l'habitat, pour lesquels un droit de préemption est conféré à l'Etat pour l'achat du foncier nécessaire par le biais d'un blocage des prix;
- élaborer un plan national pour aider les communes à viabiliser les terrains non utilisés („*Baulücken*“) qui se trouvent sur leur territoire et dont elles sont propriétaires, et
- introduire, dans le cadre d'un „*Baulandvertrag*“, des mesures contraignantes pour inciter les propriétaires de terrains se trouvant dans le périmètre d'agglomération à mettre ceux-ci sur le marché immobilier ou à procéder à des constructions de logements dans des délais déterminés,

force est de constater que le projet de loi n° 6722 relatif à la mise en oeuvre du paquet d'avenir („*Zukunftspak*“) et les dépenses en capital traitant du logement, prévues dans le projet de loi n° 6721 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, restent largement au-dessous des ambitions déclarées.

#### 1) Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du paquet d'avenir

Le „*Zukunftspak*“ prévoit trois mesures en matière du logement, à savoir:

- *L'abrogation de l'aide d'épargne-logement généralisée*

Cette aide consiste dans un versement par l'Etat de 100 euros sur un compte épargne-logement en faveur de chaque nouveau-né au nom duquel les parents ont ouvert un tel compte. L'abrogation de cette aide, rarement sollicitée, représente une mesure très marginale, qui par ailleurs a déjà été inscrite dans le projet de loi n° 6583 relatif à la promotion du logement et de l'habitat durables, projet déposé à la Chambre des députés en juin 2013.

- *L'introduction d'une condition de revenu pour l'obtention d'une bonification d'intérêt*

Dans le projet de loi précité relatif à la promotion du logement et de l'habitat durables, il est question d'une abolition pure et simple de la bonification d'intérêt (réduction du taux d'intérêt débiteur d'un prêt hypothécaire de 0,75% par enfant à charge), une suppression générale à laquelle la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'était opposée dans son avis afférent n° A-2569 du 10 octobre 2013, tout en proposant de lier l'octroi d'une bonification d'intérêt à des conditions de revenu et de fortune (immobilière).

La Chambre ne peut donc qu'approuver l'introduction d'une condition de revenu, étant entendu que celle-ci n'aura néanmoins qu'une incidence insignifiante sur l'avenir des finances publiques.

- *L'augmentation du taux maximum de participation étatique du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement énergétique de logements destinés à être loués par les communes*

Par cette mesure prévue par le projet de loi n° 6722, l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 75% au prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements destinés à être loués par les communes ou les syndicats de communes à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées.

Cette mesure figure à l'heure actuelle déjà à l'article 27, alinéa 2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, sauf qu'elle vise les seules communes et non les syndicats de communes, et qu'elle se limite à la construction et l'acquisition de logements (sans s'appliquer aux rénovations et assainissements).

Le projet sous avis ne procède donc pas essentiellement à une augmentation du taux maximum de la participation étatique (sauf en ce qui concerne évidemment les syndicats de communes), mais à une extension de l'application du taux maximum à certains travaux en relation avec un logement destiné à la location.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics doute que cette mesure puisse, comme l'affirme le commentaire des articles, „dynamiser l'offre de logements locatifs“.

L'extension de l'aide étatique aux travaux de rénovation et d'assainissement s'appliquera, jusqu'à un montant maximum de 70%, également aux autres promoteurs publics (Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, Société nationale des habitations à bon marché, Caritas, Stämm vun der Strooss, Comité national de défense sociale, diverses fondations, etc.).

La Chambre ne peut pas se déclarer d'accord avec le fait qu'une distinction en matière d'aides d'Etat soit maintenue entre les promoteurs communaux et les autres promoteurs publics, alors qu'ils poursuivent le même objectif: créer des logements à coût modéré.

Selon le commentaire des articles, la mesure en question sert en outre à „compenser en partie la hausse prochaine de la TVA-logement“.

Faire croire qu'une extension de l'aide étatique aux seuls travaux de rénovation et d'assainissement à charge des promoteurs publics puisse compenser, même partiellement, une hausse de 14% du prix d'un logement, relève de la supercherie.

Vu leurs moyens limités, il est évident que les promoteurs publics n'arriveront pas, sans le concours du secteur privé, à combler le manque de logements. A titre d'exemple, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat a créé en 35 ans 1.765 logements locatifs et 1.429 autres unités de logement, soit en moyenne 91,25 unités par an. A ce rythme, ledit Fonds mettra 40 ans pour réaliser les 3.711 nouvelles habitations prévues par le programme pluriannuel de construction d'ensembles de logements subventionnés du 21 octobre 2014!

Si le Ministère du Logement a encore affirmé dans sa „NEWSLETTER“ d'octobre 2014 (10/2014) que „le Gouvernement agit en faveur d'une plus forte inclusion des promoteurs privés dans l'initiation de projets de logements notamment au niveau du logement locatif“, il reste qu'une différence de traitement subsiste au niveau des aides publiques, selon qu'il s'agit d'un promoteur public ou privé.

Malgré l'affirmation précitée, l'idée reprise à l'exposé des motifs du projet de loi n° 6583 relatif à la promotion du logement et de l'habitat durables, qui prévoit que „les promoteurs privés bénéficieront dorénavant de conditions analogues à celles des promoteurs publics pour l'obtention d'aides“, semble être abandonnée alors qu'elle aurait dû faire partie du projet de loi relatif à la mise en oeuvre du paquet d'avenir.

Il en est de même des aides énergétiques et écologiques prévues par le projet de loi précité n° 6583, qui ne sont pas reprises par le projet sous avis.

D'un point de vue formel, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient encore à signaler que l'alinéa 2 de l'article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement devra être supprimé, étant donné que le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du paquet d'avenir intègre cette disposition dans le nouvel alinéa 1er de l'article en cause.

## **2) Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 – Dépenses en capital**

Lors de la présentation du budget de l'Etat pour l'année 2015, le 15 octobre 2014, le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement verserait d'ici 2018 plus de 200 millions d'euros à plus de 29.000 personnes, à titre d'aides individuelles au logement, et qu'il investirait 275 millions d'euros dans le cadre du plan pluriannuel pour la construction d'ensembles de logements subventionnés.

De plus, le gouvernement entendrait mettre à disposition 600 millions d'euros supplémentaires dans les dix années à venir afin de construire des logements pour 24.000 personnes, dont 65% de logements subventionnés.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve cette majoration des dépenses en capital (par rapport aux dépenses antérieures), étant entendu que, si, d'un côté, l'Etat dépense 275 millions, de l'autre, 40 millions de recettes de TVA (à un taux de 17%) rentreront dans ses caisses, soit 32 millions (14%) de plus résultant de la hausse de la TVA-logement (étant donné que les promoteurs publics chargés de réaliser les constructions d'ensembles de logements seront également assujettis à un taux de TVA de 17%).

La Chambre rappelle dans ce contexte que le problème du manque de logements locatifs ne saura être résolu sans le concours de promoteurs et d'investisseurs privés.

Dans cet ordre d'idées, elle estime que la hausse de la TVA-logement de 3% à 17% pour l'acquisition et la construction de logements destinés à la location est une mesure contre-productive.

En effet, aucune étude approfondie sur le fonctionnement du marché immobilier luxembourgeois, qui permettrait d'apporter davantage de précisions sur les déterminants de l'offre et de la demande de logements et sur le processus de formation des prix de l'immobilier, n'a été effectuée jusqu'à ce jour. De plus, le gouvernement n'a apparemment fait procéder à aucune étude fouillée concernant l'impact de la hausse de la TVA-logement sur les prix d'acquisition du logement, les loyers et les dangers potentiels pour le secteur de la construction, qui puisse étayer l'affirmation du ministre des Finances du 15 octobre 2014 selon laquelle le taux de la TVA de 3% pour les logements locatifs ne serait plus justifié, ce taux super-réduit n'ayant pas eu „*un effet positif sur les prix, mais (ayant) coûté à l'Etat plus de 2,1 milliards d'euros depuis 2002*“.

Quoi qu'il en soit, le manque de logements locatifs serait catastrophique sans les investissements immobiliers privés. Si les aides étatiques ont eu un effet de renchérissement de l'immobilier, cela est notamment dû à la politique des pouvoirs publics qui interviennent largement du côté de la demande, mais qui font peu pour soutenir l'offre. Jusqu'ici, les gouvernements successifs n'ont pas pris d'initiatives sur le marché immobilier luxembourgeois, par exemple par un blocage des prix du foncier, tel que le Conseil économique et social l'avait proposé dans son avis du 28 octobre 2013 relatif à l'accès à un logement abordable.

L'introduction d'une hausse de la TVA-logement de +14% pour les logements locatifs aura inévitablement un impact social et économique négatif non négligeable qui touchera, d'un côté, les plus démunis de notre société (qui se retrouvent en général parmi les locataires) et, de l'autre, la construction, le marché du travail et tous les investissements dans l'immobilier au sens large.

Le secteur de la promotion immobilière ne va certainement pas absorber l'augmentation de la fiscalité indirecte, alors que la demande accapare tout ce qui est mis sur le marché. Il s'ensuit que les loyers vont substantiellement augmenter. Etant donné que les autres charges de logement (eau, électricité, assurances, etc.) suivront cette tendance en même temps, et vu la réduction générale du pouvoir d'achat en résultant, le nombre de ménages confrontés à une surcharge de coûts du logement se multipliera.

Par ailleurs, il est évident qu'à la suite de la hausse de la TVA-logement, à volume d'investissement constant, l'ampleur du bâti diminuera, alors que le but poursuivi devrait au contraire être celui d'une

offre augmentant substantiellement. Cette mesure affectera aussi bien les promoteurs publics que privés.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette dès lors que le gouvernement, au lieu de décourager les investisseurs privés, n'ait pas profité des projets de loi sous avis pour créer une nouvelle incitation, par exemple en modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs) en ce sens que pour les „*immeubles ou parties d'immeubles bâtis, affectés au logement locatif*“, la durée d'application du taux d'amortissement de 6% soit relevée de 6 à 8 ans.

En ce qui concerne le remboursement de la TVA sur les logements destinés à la location, la Chambre peut accepter l'abolition de cette aide financière directe pour les propriétaires détenant des immeubles dans un seul but d'accumulation de profits. Ces investisseurs profiteront de toute façon de l'amortissement annuel calculé sur la base amortissable constituée par le prix de revient de l'immeuble (hors terrain), y compris la TVA. Encore faudrait-il veiller au respect de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à loyer, qui dispose que „*la location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans le logement*“.

Finalement, la hausse de la TVA-logement ne touchera pas seulement le secteur de la location, mais également les acquéreurs d'un logement affecté à des fins propres d'habitation principale.

En effet, le montant récupérable résultant de l'application du taux super-réduit de la TVA-logement (soit 15% - 3% = 12%), est actuellement plafonné à 50.000 euros par logement, à un coût d'acquisition ou de construction de 416.666 euros (sans TVA). Avec la hausse de la TVA (+2%), ce montant de 50.000 euros ne couvrira plus qu'un coût de 357.142 euros, alors que – compte tenu de l'augmentation des prix constatée par l'Observatoire de l'Habitat (Bulletin sur le logement en chiffres n° 1, octobre 2014) – le plafond en question devrait être relevé à 93.800 euros, afin de couvrir un coût de 670.000 euros.

Compte tenu des développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que l'abolition du taux super-réduit de TVA (notamment sur les logements destinés à être mis en location) ne résoudra pas le problème de l'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché de l'immobilier, avec la pénurie de logements qui en résulte, mais, bien au contraire, va encore aggraver la situation et rendra l'accès à un logement de plus en plus inabordable pour davantage de personnes.

\*

#### IV. LA SECURITE SOCIALE

Les sources principales de financement des régimes obligatoires de sécurité sociale sont constituées, d'un côté, par les cotisations dont la charge est répartie entre les assurés et les employeurs, et, de l'autre côté, par diverses contributions versées par les pouvoirs publics. Ainsi, l'Etat prend en charge 40% des cotisations de l'assurance maladie-maternité, 40% des dépenses totales de l'assurance dépendance, un tiers des cotisations de l'assurance pension, ainsi que certaines prestations payées par l'Association d'assurance accident.

Si, d'un point de vue purement organisationnel, la Caisse nationale des prestations familiales est placée sous la tutelle du Ministère de la Famille, il faut néanmoins tenir compte du fait que le solde „*Sécurité sociale*“ suivant le système SEC (Système européen des comptes nationaux et régionaux) inclut, en dehors des régimes relevant de la compétence du Ministère de la Sécurité sociale, également les prestations familiales.

La participation de l'Etat aux dites prestations se traduit par la prise en charge intégrale des cotisations dues pour toute personne occupée auprès d'un employeur du secteur privé, ainsi que pour toute personne exerçant une activité professionnelle indépendante.

Le relevé des mesures de redressement des comptes publics, annexé au projet de loi n° 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015, prévoit diverses dispositions se rapportant respectivement au financement et aux prestations de la sécurité sociale, y compris les prestations familiales.

Une seule de ces mesures a une incidence financière directe, en termes d'économies, sur les dépenses de l'Administration centrale. Il s'agit de l'occurrence de la mesure 207, intitulée „*Incidence sur la contribution de l'Etat des mesures de réduction des dépenses (Gel de la valeur monétaire, application plus restrictive par la Cellule d'évaluation et d'orientation des critères d'octroi des prestations)*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés public s'étonne de lire que les prestations de l'assurance dépendance seront désormais soumises à une „*application plus restrictive par la Cellule d'évaluation et d'orientation des critères d'octroi*“. Elle tient à rappeler à ce sujet que tout fonctionnaire est tenu de remplir ses fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. Il doit ainsi se conformer consciencieusement aux lois et règlements qui déterminent les devoirs que l'exercice de ses fonctions lui impose.

Le simple fait de vouloir appliquer à l'avenir de façon „*plus restrictive*“ des critères prévus par des dispositions légales ou réglementaires constitue une incitation au non-respect, voire à une violation des obligations prévues par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

En effet, en tant que fonctionnaires de l'Etat, les agents de la Cellule d'évaluation et d'orientation doivent traiter en toute objectivité les dossiers leur soumis. Seul l'état de santé de la personne protégée doit être pris en considération en vue de la détermination des prestations à attribuer. Il est dès lors inacceptable que les critères d'octroi soient déterminés en fonction des économies à réaliser concernant les dépenses de l'Administration centrale.

Si la participation de l'Etat à l'assurance dépendance varie en fonction des dépenses afférentes, celle versée à l'assurance maladie-maternité suit l'évolution de la masse cotisable. Aucune des mesures d'économie prévues par le projet de loi en rapport avec l'assurance maladie n'a donc une incidence directe sur le budget de l'Etat. Elles peuvent toutefois être considérées comme une certaine ingérence dans l'autonomie de gestion de la Caisse nationale de santé.

Quant à la dotation forfaitaire de 20 millions d'euros versée annuellement au profit de l'assurance maladie-maternité, la Chambre apprécie qu'elle soit prorogée pour les quatre années à venir. Elle regrette toutefois que ce montant n'ait pas été adapté à l'évolution des charges supplémentaires dues à l'incorporation des prestations en espèces de maternité dans le régime général de l'assurance maladie-maternité, charges que ladite dotation est censée compenser.

Dans le cadre de l'introduction d'une contribution pour l'avenir des enfants, le projet de budget pour l'exercice 2015 prévoit une réforme globale dans le cadre d'une loi spéciale, tant des prestations familiales que de l'organisme qui en assure la gestion. Mis à part la nouvelle dénomination de la Caisse nationale des prestations familiales – qui deviendra la Caisse pour l'avenir des enfants – il sera procédé à un changement de paradigme en ce qui concerne le financement des prestations.

En effet, le financement des prestations afférentes incombait dans le passé intégralement aux employeurs, à l'exception des prestations uniques, telles que les allocations de naissance et de maternité, qui étaient prises en charge par l'Etat. Avec l'entrée en vigueur de la loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse nationale des prestations familiales, l'Etat devait verser une contribution égale au montant des cotisations dues par les salariés (mais à charge des employeurs) et par les non-salariés.

A partir de 1994, l'Etat prenait en charge l'intégralité des cotisations dues pour tous les salariés du secteur privé et, suite à la mise en oeuvre du Plan d'action national en faveur de l'emploi de 1998, la charge des cotisations de toute personne exerçant une activité professionnelle indépendante incombait également à l'Etat.

Il s'ensuit que, ensemble avec les cotisations que l'Etat verse en tant qu'employeur du secteur public, le financement des prestations familiales est depuis lors exclusivement à charge du budget de l'Etat.

Avec l'introduction de la nouvelle contribution pour l'avenir des enfants, prélevée sur la plupart des revenus professionnels, des revenus de remplacement, ainsi que sur tout autre revenu imposable généralement quelconque – la Chambre rappelle dans ce contexte que seules les personnes physiques seront mises à contribution, les employeurs et entreprises restant une fois de plus exonérés – il sera mis fin au caractère non contributif des allocations dites familiales.

Il est tout à fait louable que le gouvernement entende vouloir „*améliorer les chances d'avenir des enfants en procédant à des investissements à un stade précoce de l'enfance, lutter de manière ciblée contre la pauvreté des enfants, promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes via une meilleure conciliation entre vie privée et professionnelle et individualiser les droits de l'enfant*“.

Néanmoins, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait accepter que cette prétendue priorité du gouvernement serve de prétexte à l'introduction d'une charge supplémentaire venant grever le budget des ménages, et ce dans le seul but de réduire les dépenses à charge du budget de l'Etat.

\*

## V. L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

### 1) La loi scolaire de 2009

#### a) *Une réforme pédagogique et administrative ambitieuse*

En 2009, une réforme pédagogique et administrative a été mise en oeuvre dans l'enseignement fondamental. Cette réforme était devenue nécessaire pour répondre aux importants changements sociétaux qui se sont opérés au cours des dernières décennies au Luxembourg.

L'envergure de cette réforme, qui comporte à la fois un volet pédagogique et un volet administratif, a été sous-estimée, de sorte que sa mise en pratique s'est avérée très compliquée. Aussi faut-il se rendre à l'évidence qu'une telle réforme ne peut être accomplie à courte échéance, mais qu'elle demande au moins une décennie avant qu'elle ne produise des effets positifs visibles.

#### b) *L'approche par compétences et un nouveau système d'évaluation*

L'une des priorités de la réforme était l'introduction d'un enseignement basé sur les compétences.

On doit constater que la mise en place de l'enseignement par compétences a eu comme répercussion que le savoir et les connaissances ont été refoulés à l'arrière-plan.

De plus, l'approche par compétences a engendré une nouvelle forme d'évaluation en confiant aux enseignants la double responsabilité de l'évaluation formative et de l'évaluation certificative.

Le nouveau système d'évaluation joue donc un rôle clé dans l'ensemble de cette réforme. Toutefois, il a posé énormément de problèmes depuis son introduction, étant donné qu'il a été instauré sans aucune concertation préalable avec le corps enseignant.

Il faut relever que la décision unilatérale des autorités politiques d'abolir la notation par points ne reposait pas sur un consensus généralisé parmi le monde enseignant. Beaucoup d'enseignants de l'enseignement fondamental ont été pris au dépourvu par cette mesure. De plus, le lien entre l'évaluation dans l'enseignement fondamental et dans l'enseignement secondaire a été rompu avec la mise en place du nouveau système.

Les expériences sur le terrain et le rapport d'expertise sur la refonte des bilans intermédiaires dans les écoles fondamentales du Luxembourg, élaboré par le professeur Daniel Tröhler de l'Unité de Recherche LCMI de l'Université du Luxembourg („*Forschungsbericht zur Überarbeitung der Bilans intermédiaires in der Luxemburgischen Grundschule, Prof. Dr. Daniel Tröhler, 1er juillet 2013, ISBN: 978-99959-1-010-5*“) ont mis en exergue les failles des bilans intermédiaires utilisés sous leur forme actuelle dans l'enseignement fondamental.

A partir de l'année scolaire en cours, le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse est en train de rectifier le tir en expérimentant, dans le cadre d'un projet pilote, un nouveau modèle de bilan intermédiaire qui a été élaboré en concertation avec tous les partenaires scolaires. Ce bilan se présente sous une forme plus lisible et essaie de relier à la fois „*savoirs*“, „*compétences*“ et „*progression de l'élève*“. Cette expérience pilote est sans aucun doute un pas dans la bonne direction et mérite d'être généralisée dans tout l'enseignement fondamental.

Afin de garantir la plus grande cohérence possible entre les différents ordres d'enseignement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'il est absolument nécessaire d'établir un fil rouge entre les systèmes d'évaluation et les programmes de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire. Il est largement admis que la nécessité d'une telle harmonisation entre les différents ordres d'enseignement constitue l'un des défis majeurs de notre système scolaire.

### c) *L'introduction du contingent*

Un deuxième élément clé de la réforme était l'introduction de la notion de contingent. Ce concept a comme but de répartir équitablement les ressources disponibles, attribuées aux écoles, entre les communes du pays en les redistribuant. Malgré ce but louable, le calcul actuel du contingent conduit depuis son introduction en 2009 à une réduction sensible des postes d'enseignants dans la grande majorité des écoles. L'introduction du contingent se faisant graduellement sur dix ans, les effets négatifs de son application ne cesseront de s'amplifier jusqu'en 2019 pour les communes.

La suppression de postes évoquée ci-dessus rend un encadrement individualisé des élèves de plus en plus difficile et pèse donc sur la qualité de l'enseignement.

L'hétérogénéité de la population scolaire dans les écoles luxembourgeoises nécessiterait des mesures d'encadrement et d'appui très poussées. Ceci est d'autant plus vrai que le défi de la gestion de l'hétérogénéité est devenu encore plus préoccupant au cours des dernières années, suite aux changements démographiques qui se sont produits dans la société luxembourgeoise. La proportion d'élèves avec un arrière-fond de migration et, par conséquent, la proportion d'élèves parlant couramment une autre langue que le luxembourgeois, a en effet augmenté de façon spectaculaire au cours des dernières années.

Il faut relever que les modalités de calcul très rigides du contingent ne tiennent pas assez compte de cette évolution et entravent de plus en plus une prise en charge individualisée des élèves, alors que celle-ci devient davantage nécessaire.

Compte tenu des développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de réfléchir sur les taux d'encadrement qui sont à l'origine de l'établissement du contingent.

### d) *La gestion des écoles fondamentales*

Depuis 2009, la gestion administrative des écoles est assurée par un comité d'école élu par et parmi les membres du personnel de l'école pour une période de cinq ans. Par la suite, le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions nomme le président du comité d'école parmi les instituteurs membres du comité sur proposition de ce dernier.

La Chambre est d'avis que cette forme partenariale de gestion des écoles doit être maintenue, étant donné qu'elle fonctionne dans la plupart des établissements scolaires à la satisfaction du personnel. Ce constat est confirmé dans le rapport d'expertise sur le bilan de la réforme de l'école fondamentale du professeur Daniel Tröhler, qui énonce: „*Wie sieht es aber nun mit der Zufriedenheit mit dem Schulkomitee aus? Die Lehrerinnen und Lehrer, die sich an der Online-Befragung beteiligt haben, sind entsprechend der Ergebnisse (...) sehr zufrieden mit den Schulkomitees (...) und geben an, dass die Schulkomitees ihre pädagogische Selbstständigkeit respektieren (...)*“ (rapport d'expertise sur le bilan de la réforme de l'école fondamentale, Prof. Dr. Tröhler, 14 décembre 2012, ISBN: 978-2-87995-100-3, page 34).

## 2) **La formation d'un nouveau gouvernement en 2013**

Un tournant dans l'éducation fut certes la formation d'un nouveau gouvernement en décembre 2013 et la reprise du Ministère de l'Éducation nationale par un nouveau ministre.

Dans le souci de réduire les dépenses publiques, face à la situation économique difficile du pays, ce nouveau gouvernement a défini, dans le cadre du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 et du projet de loi relatif à la mise en oeuvre du paquet d'avenir, 258 „*mesures de restructuration budgétaires*“. Bien que, en chiffres absolus, le budget de l'éducation nationale augmente au cours des prochaines années, huit de ces mesures concernent quand même ce domaine. En soumettant l'éducation nationale à une politique de rigueur, le gouvernement montre qu'il considère l'enseignement comme une administration „*ordinaire*“. A l'instar de ce qu'il pratique dans les administrations étatiques, il y applique une politique d'austérité.

Parmi les mesures d'épargne touchant à l'éducation nationale, la modification projetée de la tâche des enseignants (mesure 118) permettrait de faire les économies les plus substantielles. En 2015, 700.000 euros seraient ainsi épargnés, alors que pour les quatre années subséquentes le total des économies réalisées se chiffrerait à quelque neuf millions d'euros.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose à ce que les mesures d'épargne visant l'éducation et l'enseignement se fassent essentiellement au détriment des enseignants par une augmentation de leur tâche.

Une telle augmentation aurait des conséquences néfastes sur la qualité de l'enseignement. Déjà à l'heure actuelle, la charge de travail des enseignants de l'enseignement fondamental est très élevée. Une augmentation supplémentaire de leur temps de travail sera contre-productive et aura des répercussions négatives sur l'accomplissement de leur tâche journalière.

### **3) Les grands défis du système scolaire luxembourgeois**

#### **a) *L'apprentissage des langues***

Le multilinguisme constitue l'une des richesses de notre société. Il convient de conserver absolument cet atout dans le système scolaire luxembourgeois. L'apprentissage des langues doit être encouragé dès la petite enfance, mais ne doit pas devenir une barrière insurmontable pour accéder à certaines professions ou certains métiers. Dans cet ordre d'idées, il faut adapter l'enseignement des langues à la réalité luxembourgeoise et élargir éventuellement l'offre scolaire en introduisant des filières linguistiques différentes.

En ce qui concerne l'enseignement fondamental, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que l'école fondamentale a pour mission de doter les enfants d'une maîtrise suffisante des langues française et allemande pour qu'ils puissent poursuivre leurs études dans l'enseignement secondaire. Ainsi, l'enseignement fondamental devra garantir que la grande majorité des élèves acquièrent des connaissances de base orales et écrites indispensables dans les deux langues pour réussir leur parcours scolaire, soit à l'enseignement secondaire, soit à l'enseignement secondaire technique.

Dans cette optique, la Chambre encourage les responsables politiques à procéder à la révision des programmes d'allemand et de français de l'enseignement fondamental pour les adapter à la population scolaire actuelle.

Ne faudrait-il pas repenser la place de l'apprentissage formel (orthographe, grammaire, syntaxe) des langues afin de privilégier leur utilisation, c'est-à-dire leur pratique dans des situations de communication proches de la vie réelle?

Ne conviendrait-il pas d'élaguer les programmes pour se concentrer sur l'essentiel et laisser de côté des finesses linguistiques inutiles, sans pour autant procéder à un nivellement vers le bas?

Ne faudrait-il pas intégrer davantage les nouveaux médias et technologies dans l'apprentissage des langues?

Dans les branches secondaires, le matériel scolaire utilisé devrait également être adapté au niveau linguistique de la population scolaire. En effet, il se trouve que les manuels actuels sont bien trop difficiles d'un point de vue linguistique pour beaucoup d'élèves de l'enseignement fondamental.

#### **b) *La gestion de l'hétérogénéité de la population scolaire***

La gestion de l'hétérogénéité de la population scolaire est un défi majeur du système scolaire luxembourgeois.

Le taux d'enfants avec un arrière-fond migratoire ne maîtrisant la langue luxembourgeoise que de manière insuffisante et lacunaire est croissant. Ceci est d'autant plus alarmant que le luxembourgeois fait fonction de langue d'intégration dans les écoles fondamentales.

Les dernières années, l'école fondamentale est en outre confrontée à un afflux grandissant d'élèves primo-arrivants ne maîtrisant aucune des langues officielles du pays.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rend attentif au fait que la nécessité d'assurer les cours d'accueil et les cours d'appui ne reste évidemment pas sans conséquence en ce qui concerne l'effectif du personnel. Les ressources nécessaires à la prise en charge des enfants concernés font souvent défaut à cause d'une application trop rigoureuse du contingent de leçons attribuées aux communes et aux syndicats scolaires.

De plus, on compte dans les écoles fondamentales un nombre croissant d'enfants à besoins spécifiques, dont la prise en charge requiert souvent l'intervention d'un personnel spécialisé. Au fil de leur journée scolaire, ces enfants sont encadrés par une multitude d'intervenants spécialisés. L'objectif des

années à venir sera de rechercher une plus grande cohérence dans l'intervention de tous les acteurs, et spécialement des intervenants de l'équipe multiprofessionnelle.

Réduire les procédures administratives afin d'accélérer l'intervention de ces spécialistes doit dorénavant être un objectif primordial lors de la prise en charge des élèves à besoins spécifiques. Une meilleure coordination et une présence grandissante des équipes multiprofessionnelles dans les écoles seraient nécessaires pour réaliser l'inclusion de ces enfants dans les classes.

Finalement, l'école fondamentale doit faire face à un nombre croissant d'enfants présentant des troubles de comportement. Pour faire face à ce défi, les écoles devront disposer de personnel éducatif pouvant intervenir de façon efficace afin de prévenir les problèmes disciplinaires et composer avec les élèves qui manifestent des comportements difficiles.

#### 4) Conclusion

Les défis à relever dans l'enseignement fondamental sont donc multiples. Nos enfants et l'avenir de notre pays méritent la plus grande résolution. La Chambre des fonctionnaires et employés publics rend attentif au fait que la société luxembourgeoise ne pourra répondre de façon satisfaisante à ces défis qui se posent quotidiennement à l'école qu'en associant tous les partenaires impliqués à la recherche de pistes de réflexion et de solutions adaptées.

\*

## VI. L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

### 1) Remarques préliminaires

Le programme quinquennal proposé par le gouvernement en matière d'enseignement et d'éducation se concentre sur le développement de l'adolescent, tout en voulant augmenter les chances de réussite de chaque élève „*en tirant profit des atouts de notre système éducatif*“<sup>1</sup> et „*accroître la qualité de l'enseignement en impliquant et valorisant ses acteurs*“<sup>2</sup>. Il est encourageant de constater que les acteurs de l'Education nationale reconnaissent le fait qu'il existe bel et bien des atouts dans notre système scolaire actuel: même s'il y a bon nombre d'aspects qui méritent d'être reconsidérés, voire adaptés, le modèle luxembourgeois en soi a fait ses preuves. Aux yeux de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il est essentiel que, dès qu'il s'agit de revoir ou de réformer des services étatiques, le gouvernement implique directement les premiers visés, à savoir les fonctionnaires qui doivent quotidiennement assurer ces services.

Mais plus important encore est l'objectif de valoriser les professionnels de l'éducation à une époque où le travail avec des jeunes n'est plus pris au sérieux ni reconnu par une société de plus en plus matérialiste; bien au contraire, l'image des enseignants ne cesse de se détériorer, comme le montrent d'ailleurs des études aussi bien européennes qu'internationales<sup>2</sup>. Ainsi, il est absolument nécessaire que l'enseignant puisse travailler sous des conditions dignes et reste soumis au statut des fonctionnaires de l'Etat lui garantissant une certaine indépendance, aussi bien à l'égard du pouvoir politique que des administrés à proprement parler. L'Etat de son côté doit soutenir et valoriser l'image des enseignants, ceci au niveau politique ainsi que dans leur mission quotidienne. Si le gouvernement actuel envisage de valoriser les acteurs de l'enseignement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics déplore néanmoins l'absence de toute stratégie concrète (hormis les questions de formation initiale et continue) à ce sujet dans le programme gouvernemental.

Le Ministère de l'Education nationale a finalement l'intention d'entamer un processus de réformes „*transparent et participatif*“: si l'on peut, en général, saluer que le gouvernement renonce à réformer le système éducatif luxembourgeois de fonds en comble (comme si tout avait été mauvais) et s'engage à reconsidérer, à adapter et à améliorer un certain nombre d'aspects, il faudra éviter qu'un vaste public puisse participer à ce discours. En effet, beaucoup se croient qualifiés pour faire entendre leur voix

1 Les citations de ce chapitre renvoient au dossier de presse „*Rentrée 2014-2015*“ rédigé par le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse en date du 11 septembre 2014.

2 Selon l'étude TALIS 2013, l'enquête internationale de l'OCDE sur l'enseignement et l'apprentissage, 91% des enseignants en moyenne affirment que leur profession leur donne satisfaction, tandis que seulement 30% en moyenne sont d'avis que leur profession est valorisée dans la société.

sinon leur „*expertise*“, bien que leur expérience se limite à l'unique fait qu'ils sont élèves d'antan. De plus, le gouvernement compte s'adjoindre la société civile pour redéfinir l'école luxembourgeoise, ce qui risque de réduire l'éducation et l'enseignement en général à une approche purement économique et utilitariste. Ainsi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande vivement de consulter en première ligne les professionnels de l'éducation, à savoir les enseignants.

## 2) Le multilinguisme et l'enseignement des langues

Sans aucun doute, un des principaux atouts du Grand-Duché de Luxembourg est le trilinguisme, si l'on ne considère que les résidents autochtones, et le multilinguisme, si l'on considère tous les résidents du pays qui ont des enfants scolarisés. Il est aussi vrai que le trilinguisme est plutôt illusoire puisqu'en moyenne, le Luxembourgeois maîtrise, à côté de sa langue maternelle, tout au plus deux autres langues à un niveau (assez) élevé. Souvent, les plus critiques parlent de l'effet „*éliminatoire*“ de l'enseignement des langues en renvoyant surtout aux primo-arrivants ou résidents non luxembourgeois qui seraient discriminés par ce système. Or, dans cette argumentation on oublie que les élèves luxembourgeois risquent également et régulièrement l'échec scolaire à cause de déficiences dans l'une ou l'autre des langues enseignées, que ce soit le français, l'allemand ou l'anglais. Ainsi, chaque élève, abstraction faite de ses origines, court le risque d'échec dans notre système scolaire à cause de lacunes langagières. Aussi la Chambre des fonctionnaires et employés publics est-elle d'avis qu'il faut définir clairement les exigences quant à la maîtrise des langues étrangères en précisant quel niveau chaque élève devra atteindre.

Certes, d'un côté, l'apprentissage des langues ne doit pas être un critère éliminatoire lorsqu'il s'agit de préparer des élèves à des professions spécifiques: il faut par exemple éviter qu'un adolescent qui veut exercer une profession artisanale subisse un échec à cause d'une lacune dans une des langues enseignées dans le système scolaire luxembourgeois. Mais il faudra par contre faire en sorte que cet élève ait une bonne maîtrise de la langue dont il aura besoin plus tard pour réussir dans la vie professionnelle et sociétale – ce qui sans aucun doute est la langue française au Luxembourg.

D'un autre côté, il faut que les futurs étudiants d'université qui représentent les cadres de demain maîtrisent bel et bien les langues couramment parlées dans notre pays, à savoir le français, l'allemand et l'anglais. Cela n'empêche que pour ces étudiants, on institue également une différence de traitement entre un niveau élevé et un niveau d'excellence, pour diminuer le risque d'échec à cause d'une déficience dans une des trois langues. Ainsi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose d'enseigner les langues à différents niveaux, par exemple deux langues à un niveau d'excellence et une langue à un niveau élevé.

Les connaissances et compétences langagières devront être certifiées par des enseignants fonctionnaires, spécialistes en la matière. La Chambre doute de la nécessité d'avoir recours à des instituts privés, voire au portfolio européen des langues qui, à ses yeux, a une vue trop utilitariste sur la maîtrise des langues qui est avant tout conçue comme un instrument de communication. Si l'on peut mettre l'accent sur la communication pour les élèves qui s'adonnent à une formation professionnelle, il faudra absolument maintenir l'enseignement de la littérature et de la culture pour les élèves se préparant aux études universitaires. Une langue ne se limite guère à un moyen de communication, mais constitue également la base de toute réflexion critique, voire philosophique. La méthode du portfolio européen, avec ses critères d'évaluation assez bornés, risque de mener à un nivellement considérable vers le bas puisqu'elle se concentre sur les compétences orales, voire communicatives. Dans ce contexte – même si le gouvernement entend renforcer les compétences orales des élèves – il faut éviter une subordination de l'écrit, comme la véritable maîtrise de la langue s'exprime avant tout par la capacité de rédiger correctement des textes. Les compétences orales sont sûrement nécessaires pour l'usage „*quotidien*“, mais ne doivent pas constituer l'accent principal de l'apprentissage des langues. En effet, les méthodes intuitives et inductives peuvent être efficaces pour apprendre une langue comme moyen de communication et de conversation, mais restent insuffisantes pour une bonne maîtrise de celle-ci.

Le gouvernement entend finalement développer l'offre de sections francophones et anglophones (qu'en est-il des sections germanophones?) et se félicite de l'accord conclu entre l'Etat luxembourgeois et l'Ecole européenne permettant aux enfants de s'inscrire dans le système scolaire de cette dernière sans pour autant provenir d'un parent fonctionnaire communautaire. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne que l'Etat, qui devrait être le promoteur principal de son système éducatif, investisse des moyens financiers dans d'autres systèmes. N'est-ce pas le devoir primordial de l'Etat de

s'occuper lui-même de l'éducation de ses ressortissants? La Chambre n'a pas d'objections à faire quant à la création éventuelle de sections avec des langues véhiculaires autres que celles du système luxembourgeois, à la condition que cette création se fasse à l'intérieur de l'enseignement public national.

### 3) Le rôle de la langue véhiculaire

Etant donné que la Chambre des fonctionnaires et employés publics supporte l'idée de maintenir, surtout dans l'enseignement secondaire et, en partie, dans l'enseignement technique, les langues à un niveau élevé, voire très élevé jusqu'en classe terminale et que les lycées continueront certes leur mission de former leurs élèves tels qu'ils soient capables de fréquenter les universités à l'étranger, aussi bien dans les pays germanophones et francophones qu'anglophones, le maintien des langues véhiculaires, tel qu'il a été organisé jusqu'à présent, est souhaitable. Même plus, il faudrait relancer la promotion de l'utilisation systématique de la langue véhiculaire aussi dans les branches non langagières. L'immersion quotidienne dans une langue non maternelle est essentielle pour le développement des compétences y relatives, à savoir l'écoute, l'expression orale, la compréhension écrite et la rédaction. Aussi ne faut-il pas négliger le fait que tous les livres scientifiques et le matériel didactique en question, ainsi que les examens et devoirs en classe, soit à l'enseignement secondaire, soit à l'université, se manifestent dans une langue autre que le luxembourgeois.

### 4) Les enseignants

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la mise en exergue de l'enseignant qui, de fait, joue un rôle clé dans la dispense d'un enseignement de qualité et dans la réussite scolaire de l'élève. Dans une société de plus en plus globalisée et en changement permanent, les défis de l'enseignant se multiplient et la définition de son rôle doit évidemment s'adapter à cette nouvelle réalité. S'ajoute donc au rôle classique de l'enseignant, agissant comme transmetteur de savoir, celui de tuteur, d'accompagnateur et d'éducateur. Cependant, aux yeux de la Chambre, la mission principale de l'enseignant doit rester la transmission de savoir, le rôle de celui-ci consistant d'abord et avant tout à assurer un enseignement de qualité, tandis que les activités péri- et parascolaires, voire éducatives, devraient être encadrées par un personnel socio- et psychoéducatif dûment qualifié. Malheureusement, peu est révélé sur le développement des missions de cette carrière dans le programme actuel de l'Education nationale.

En ce qui concerne la formation initiale des futurs enseignants, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne partage pas l'avis du gouvernement que le professeur devrait être „*davantage un professionnel de la didactique qu'un expert dans une discipline*“. Les capacités et connaissances didactiques doivent indubitablement représenter un complément nécessaire à la formation disciplinaire des enseignants, mais en aucun cas l'emporter sur le savoir disciplinaire. En effet, aucune capacité didactique ne saurait remplacer des savoirs solides dans une discipline. Bien au contraire, des connaissances scientifiques fondées sont à la base de toute transmission de savoir: seulement celui qui maîtrise de manière excellente sa branche à enseigner sera capable d'assurer un enseignement de qualité – il faut l'avoir compris avant de l'expliquer à autrui.

Quant à l'examen-concours de recrutement, la Chambre reste sceptique par rapport à l'inclusion des notions de base en pédagogie et en didactique. Il s'agit d'une matière académique que l'on pourra assimiler tout aussi bien que le savoir disciplinaire. Une telle épreuve ne peut rien faire d'autre que contrôler des connaissances acquises et elle ne saura pas mesurer les „*talents*“ ou qualités pédagogiques des candidats. Vouloir instaurer un test d'aptitude pédagogique est également douteux, puisque hautement subjectif: il est en effet difficile de mesurer les compétences potentielles de candidats jeunes et sans expérience professionnelle. L'évaluation restera toujours, à la fin du compte, un exercice purement théorique et artificiel.

### 5) L'orientation et le développement curriculaire

Le tutorat des élèves a déjà fait ses preuves dans beaucoup de lycées et pourrait être un moyen efficace pour accompagner les élèves et les soutenir dans leur parcours scolaire. En outre représenterait-il une possibilité d'aller à l'encontre d'un anonymat de plus en plus important, dû au fait que les enseignants se voient assez souvent confrontés à des effectifs de classe trop élevés, de sorte qu'il est presque impossible de garantir un accompagnement personnalisé. Dans ce contexte, la Chambre des

fonctionnaires et employés publics invite le gouvernement à élaborer des plans de recrutement plus efficaces pour que, avant de penser à des mesures de tutorat, le nombre d'élèves par enseignant soit diminué et devienne ainsi gérable. Insérer cet accompagnement dans l'autonomie des écoles est sans doute à approuver, puisque les méthodes pour soutenir les élèves dépendent fortement de la population scolaire.

La révision de l'orientation scolaire et professionnelle devrait, aux yeux du gouvernement, se faire en concertation avec le Ministère du Travail et les programmes scolaires „seront modernisés pour mieux relever les défis de la société“. D'un côté, il est évident que l'école doit préparer à la vie – *non scholae sed vitae discimus* – et ne pas présenter une fin en soi. Mais de l'autre, „vie“ signifie plus que „marché du travail“, et il est évident qu'il faudra préparer les élèves à leur vie en tant qu'être humain responsable et critique, qui sache gérer des situations difficiles, capable de trouver un sens dans son existence: telle est la fin suprême de toute éducation. L'approche du gouvernement semble donc trop utilitariste s'il veut avant tout générer de futurs salariés.

Pour cette raison, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se méfie par ailleurs de la création d'un Conseil national des programmes qui inclurait des représentants de la société civile. Quelle expertise pourrait fournir cette société civile si ce n'est de revendiquer des profils dont elle a besoin? Une fois de plus, on a l'impression que les „experts du savoir et de l'éducation“ se trouvent loin de la réalité et devraient être épaulés par des experts de la „vraie vie“.

Pourrait-on imaginer dans le secteur de la santé, pour ne citer qu'un exemple, une commission dans laquelle les médecins seraient conseillés par la soi-disant société civile? Le gouvernement exprime derechef son manque de confiance à l'égard des enseignants, dont la profession en elle-même n'est pas reconnue, mais réduite à un instrument pour former les futurs citoyens selon une image conçue par autrui. Apparemment, l'enseignant semble ne pas faire partie des véritables professions ni du marché de l'emploi, puisqu'on fait toujours appel à ce dernier pour informer les professionnels de l'éducation sur une réalité authentique.

## 6) L'implication des parents – les relations entre école et famille

Sans doute est-il nécessaire de rapprocher davantage l'école et les parents et de faire en sorte que ces derniers soient plus responsabilisés et se sentent concernés par l'éducation de leurs enfants. Trop souvent, les parents ont tendance à déléguer toute mission d'éducation à l'école publique. Ainsi, des partenariats réglementés ayant pour objet d'intégrer les parents dans le système éducatif pourraient être fructueux de part et d'autre et sous condition que chacun de son côté y mette du sien. La Chambre des fonctionnaires et employés publics refuserait cependant toute implication des parents – ou plus précisément de la société civile non fonctionnarisée – dans les démarches administratives, telles que les mesures éducatives, les conseils de classe, les décisions de promotions et autres.

Si la Chambre approuve donc le principe du rapprochement entre la famille et l'école, elle souhaite néanmoins souligner certaines conditions *sine qua non*. Ainsi, l'interaction entre l'école et les parents ne devra pas rester aussi unilatérale qu'elle ne l'est en général à l'instant. Les parents ont leur part de responsabilité envers l'école afin de soutenir au mieux leurs enfants dans le parcours scolaire et extra-scolaire. Dans cette philosophie, un contrat ne vaut le papier sur lequel il est écrit que s'il comprend des engagements et responsabilités de part et d'autre, faute de quoi il est à considérer comme nul et non avenu.

## 7) L'autonomie des écoles

La Chambre des fonctionnaires et employés publics salue l'approche du gouvernement de vouloir „donner aux écoles la possibilité d'apporter des réponses adaptées aux besoins de leurs élèves respectifs“. Puisque l'enseignement constitue un travail avec des êtres humains, des individus et non pas avec des machines programmables, il est avantageux de laisser aux acteurs sur le terrain la plus grande marge de manoeuvre pour adapter leur enseignement aux besoins spécifiques des élèves, notamment en ce qui concerne le choix pédagogique et la gestion financière. Quant au recrutement du personnel, si autonomie il devait y avoir, la Chambre insiste que les professeurs fonctionnaires soient recrutés et mutés dans les conditions applicables à tous les autres fonctionnaires de l'Etat.

## 8) L'éducation aux valeurs

Le projet d'une séparation entre Etat et religion n'a guère pu surprendre. En fait, une telle revendication se faisait entendre de plus en plus concrètement depuis des années. D'un point de vue philosophique, on ne peut contredire les arguments avancés en faveur d'une telle séparation. L'école publique et démocratique n'est pas et ne doit pas être un lieu d'endoctrinement religieux ni idéologique. Son devoir le plus important consiste en une éducation aux valeurs démocratiques et humanistes. Dans cette lancée, elle vise à générer des citoyens responsables et émancipés.

Or, les curricula de la discipline „*morale chrétienne*“ tels qu'ils se présentent aujourd'hui mettent en exergue ces mêmes valeurs démocratiques et humanistes, de sorte que l'on ne peut guère maintenir le reproche de l'endoctrinement. Dans ce même ordre d'idées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit pas la nécessité de reconverter les professeurs de morale chrétienne qui, fonctionnaires assermentés, ont juré d'obéir „à la *Constitution et aux lois de l'Etat*“ et „de remplir *(leurs) fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité*“.

\*

## VII. LA REVISION DE LA CONSTITUTION

La Chambre des fonctionnaires et employés publics saisit l'occasion que lui fournit le présent avis pour formuler quelques réflexions sur la réforme des institutions de l'Etat annoncée dans le programme gouvernemental, et plus particulièrement sur la façon dont les partis de la coalition entendent mener à terme la révision de la Constitution.

Cette révision devrait, d'après le programme gouvernemental, comprendre trois étapes successives:

*„Au courant de l'année 2014 les partis de la coalition organiseront des forums-citoyens en vue d'un large débat sur les défis et les objectifs des changements et en vue d'une adhésion de la majorité des citoyens à la nouvelle Constitution.*

*Ensuite, en 2015 le peuple sera consulté par voie de référendum sur des questions essentielles, notamment:*

- le financement des ministres des cultes;*
- les droits politiques des concitoyens non luxembourgeois;*
- la participation des jeunes dès l'âge de 16 ans au processus politique;*
- la limitation dans le temps des mandats ministériels.*

*Fin 2015, après un premier vote parlementaire, le texte de la nouvelle Constitution sera soumis, selon la procédure constitutionnelle, à un second vote d'approbation par référendum.*“

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate d'emblée que la première étape, prévue pour le courant de l'année 2014, comportant un large débat en vue de sensibiliser les citoyens avec l'objectif d'obtenir leur adhésion aux dispositions de la nouvelle Constitution, n'a pas eu lieu.

Il est cependant indispensable que les citoyens soient informés d'abord et avant toute campagne référendaire sur l'ensemble de la révision constitutionnelle et non seulement sur les quatre questions soumises au référendum de l'année prochaine. Les élus, de tous les partis politiques, qui restent attentivement à l'écoute des électeurs, doivent constater que bon nombre d'autres questions nouvelles qui, d'après les projets de texte disponibles, doivent être insérées dans la Constitution, méritent d'être exposées et discutées dans un large débat.

On peut citer à cet égard, en suivant l'ordre des articles (d'après le document parlementaire 6030<sup>6</sup>), les textes sur la langue luxembourgeoise (article 4), l'exercice de droits politiques par des non-Luxembourgeois (article 10), l'accès à la Fonction publique (article 11), l'agencement nouveau des droits fondamentaux (articles 12 à 40), la garantie des libertés individuelles et notamment de la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 14), l'inviolabilité des communications personnelles (article 29), la protection des données à caractère personnel (article 30), la liberté de l'enseignement (article 32), les attributions réservées au Grand-Duc (articles 41 à 58), la division du pays en circonscriptions électorales (article 60), l'incompatibilité du mandat de député avec d'autres fonctions politiques (article 62), la responsabilité des membres du gouvernement (article 83), le rôle du Conseil

d'Etat dans l'ensemble des institutions publiques (article 84) ou encore les garanties des justiciables face à la Justice (articles 98 à 100).

Cette liste est loin d'être exhaustive. Aussi la Chambre renvoie-t-elle à son avis détaillé n° A-2550 sur la proposition de révision constitutionnelle du 18 juin 2013.

Quant au choix des questions à soumettre aux électeurs dans un référendum qui doit avoir lieu le 7 juin 2015, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que ce choix paraît un peu arbitraire. La décision prise par les partis de la coalition gouvernementale de soumettre au corps électoral les seules quatre questions précitées paraît résulter de l'impossibilité dans laquelle se trouve la Chambre des députés d'arrêter avec une majorité qualifiée des textes constitutionnels. Sur les matières faisant l'objet du référendum consultatif, les électeurs sont quasiment appelés à arbitrer sans connaître toutes les conditions et modalités des dispositions constitutionnelles concernées. Il faut par ailleurs relever que toutes les questions portent sur les droits de différentes catégories de personnes, à savoir les membres du gouvernement, les jeunes âgés entre 16 et 18 ans, les résidents non luxembourgeois et les ministres des cultes. Contrairement aux référendums de 1919, de 1937 et de 2005 qui portaient sur la forme de l'Etat, sur les relations économiques pour nos pays voisins, sur l'interdiction d'un parti politique, sur l'approbation du traité établissant une Constitution pour l'Europe, la consultation du peuple prévue pour 2015 est d'un genre différent. Dans son essai sur les quatre référendums du Grand-Duché de Luxembourg, l'ancien député Ben Fayot constate que la naissance des référendums au Luxembourg „*n'est pas à chercher dans des jeux politiques de circonstance. Elle est intimement liée à des moments charnières de l'histoire nationale. Si le référendum a été choisi pour calmer la fièvre, c'était pour entraîner tous les citoyens dans des choix essentiels de notre société, pour tourner la page et se donner un nouveau départ.*“ (Ben Fayot: Les quatre référendums au Grand-Duché de Luxembourg, Editions de la Petite Amérique, janvier 2006).

Le référendum prévu pour 2015 répond-il à la désignation et aux critères énoncés par Monsieur Fayot? Il est difficile de l'admettre. Au lieu d'„*entraîner tous les citoyens dans des choix essentiels de notre société*“, le référendum risque de diviser le pays et de provoquer des ruptures extrêmement préjudiciables au développement harmonieux de notre société nationale.

Dans l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg, les gouvernements ont toujours été des coalitions de deux ou de trois partis politiques. Sous la contrainte de trouver une majorité, les responsables politiques étaient obligés d'accepter des compromis. Or, le sens du compromis et le respect de la loi constituent d'après Montesquieu, les principes qui définissent le régime constitutionnel-pluraliste.

Même si les positions des différents partis politiques divergent et s'opposent en ce qui concerne l'orientation des solutions à apporter aux quatre problèmes d'ordre constitutionnel soumis au référendum, il aurait été plus sage et plus conforme à notre tradition politique de rechercher plutôt un compromis au niveau des partis politiques au lieu d'avoir recours à un référendum qui, même s'il n'a qu'un caractère consultatif, risque de créer des clivages insurmontables.

\*

## VIII. LA FONCTION PUBLIQUE

Les diverses mesures d'économies budgétaires prévues par les projets de loi soumis à la Chambre pour avis visant tous les départements et branches de l'Administration centrale, il est évident que la Fonction publique en fasse partie.

Si à la base, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'idée de vouloir réduire les dépenses publiques au sein de la Fonction publique, notamment par des mesures de simplification administrative, elle s'oppose cependant catégoriquement à une remise en question des principes et consensus négociés dans le cadre de l'accord salarial du 15 juillet 2011, conclu entre le gouvernement de l'époque et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, et des réformes dans la Fonction publique en général.

En effet, ledit accord est le fruit de négociations lourdes, ardues et controversées menées depuis 2010 et qui ont enfin abouti en 2011 à des solutions acceptées par tous les partenaires impliqués et à des projets de loi ayant pour objet de transposer les consensus retenus dans le cadre législatif et réglementaire.

A la suite de la signature de l'accord en 2011 et du dépôt des projets de loi précités en été 2012 par les ministres du ressort de l'époque, les discussions ont encore continué. Ainsi, dans le contexte de la crise financière, et notamment de la volonté des pouvoirs publics de faire des économies budgétaires, la CGFP avait accepté de reporter l'accord salarial de deux années.

Or, compte tenu de la complexité des projets de loi sur les réformes dans la Fonction publique et du nombre élevé d'oppositions formelles émises par le Conseil d'Etat dans ses avis du 21 janvier 2014 sur les textes en question, ceux-ci ont dû être amendés et ne sont toujours pas en vigueur.

Malgré toutes les difficultés qu'on a pu rencontrer, on se situe actuellement – donc environ quatre années après le début des discussions sur les réformes projetées – à un stade où l'on dispose de textes dignes d'être votés. Il est clair que la Fonction publique a d'ores et déjà contribué à l'assainissement des dépenses publiques, si ce n'est qu'en subissant le report de l'accord salarial de plus de trois années.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne dès lors de rencontrer parmi les nombreuses mesures d'économies budgétaires contenues dans les projets lui soumis pour avis, et notamment dans le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du paquet d'avenir, des mesures remettant en question des dispositions légales et principes acquis qui sont actuellement appliqués et qui ont été repris dans le cadre des projets de loi sur les réformes dans la Fonction publique, textes qui sont d'ailleurs passés par la Commission de la Fonction publique de la Chambre des députés.

Il revient à la Chambre que ces mesures, visant la Fonction publique et plus spécifiquement les fonctionnaires et les autres agents au service de l'Etat, ont fait l'objet d'une décision unilatérale de la part du gouvernement sans en avoir négocié au préalable avec les partenaires sociaux, en particulier la CGFP.

La Chambre considère que cette façon de procéder du gouvernement est inacceptable et elle tient à rappeler dans ce contexte le principe „*pacta sunt servanda*“.

La principale mesure touchant la Fonction publique constitue évidemment l'abolition du trimestre de faveur par le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du paquet d'avenir.

Ainsi, les dispositions légales réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat (particulièrement l'article 45 de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat et l'article 66 de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux) sont modifiées en ce sens que les fonctionnaires de l'Etat n'ont plus droit aux mensualités égales au montant de leur dernier traitement effectivement touché pendant une période de trois mois suivant leur départ à la retraite.

Selon le commentaire des articles annexé au projet de loi précité, „*le trimestre de faveur accordé dans le cadre d'une pension de survie continuera d'exister*“. En effet, le paiement d'un trimestre de faveur en cas de décès d'un salarié ou d'un bénéficiaire d'une pension de survie existe également dans le secteur privé (article L.125-1, paragraphe (2) du Code du travail, disposition à laquelle renvoie l'article 203 du Code de la sécurité sociale).

La suppression du trimestre de faveur lors du départ à la retraite des agents de l'Etat – qui, selon le projet de loi relatif à la programmation pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, est censée réduire les dépenses publiques de 2,5 millions d'euros (mesure n° 106) – n'est pas seulement contestable du point de vue de la façon de procéder du gouvernement, mais risque de créer des problèmes considérables dans la pratique concernant le paiement des pensions à partir de la date d'entrée en vigueur projetée, à savoir le 1er janvier 2015.

En effet, l'objectif du trimestre de faveur, qui existe d'ailleurs depuis presque un siècle – puisqu'il a été inséré dans la loi modifiée du 16 janvier 1863 sur les pensions civiles et ecclésiastiques par la loi du 28 mai 1919 portant augmentation des traitements des fonctionnaires et employés de l'Etat, des ministres des cultes, allocation d'une indemnité de résidence et modification de certaines dispositions sur les pensions et la limite d'âge – est aujourd'hui essentiellement d'ordre pratique. Cette phase de trois mois sert à ponter la période de calcul des pensions des agents partant à la retraite pour éviter qu'ils n'aient pas de revenu à partir de la date de leur mise à la retraite. En réalité, la période des trois mois n'est même pas suffisante dans certains cas pour effectuer le calcul des pensions (par exemple pour les agents ayant bénéficié d'un congé sans traitement ou pour travail à mi-temps et ceux qui, concomitamment ou successivement, ont travaillé dans le secteur public et le secteur privé), ce qui fait que même dans l'état actuel de la législation, certaines personnes risquent de se retrouver les mains vides à l'écoulement de ce délai.

Le trimestre de faveur ne constitue donc nullement un privilège de la Fonction publique, même s'il a souvent été présenté comme tel, ni un „*avantage (...) dépourvu de contrepartie objective justifiant la dépense générée en termes d'intérêt général*“, comme le décrit l'exposé des motifs du projet de loi en question, mais bien une mesure indispensable destinée à permettre aux retraités de survivre financièrement au creux entre le dernier traitement/indemnité et le premier paiement de la retraite.

Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à signaler que la suppression du trimestre de faveur n'affecte pas seulement les fonctionnaires de l'Etat, mais également les employés, les salariés et les ouvriers de l'Etat, ainsi que tous les agents du secteur communal et de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, de même que la mesure touche par extension le secteur conventionné.

Compte tenu des développements qui précèdent, la Chambre ne peut donc en aucun cas se déclarer d'accord avec la suppression du trimestre de faveur lors du départ à la retraite.

\*

## IX. CONCLUSION

Il est normal qu'une nouvelle équipe gouvernementale, en prenant les commandes, promet du nouveau et de faire mieux, éveillant ainsi espoirs et attentes. Confrontée à la réalité, aux problèmes sur le terrain, elle se heurte très vite aux limites de ses marges de manoeuvre et le nouveau redevient du déjà-vu.

Tel est le cas pour les recettes et les dépenses du budget, le commerce électronique, la politique du logement, le chômage, la sécurité sociale. En matière de hausse de la TVA, de la politique familiale, de l'éducation nationale ainsi que du référendum portant sur la réforme de la Constitution, la Chambre met les points sur les i. Ses critiques les plus dures visent le dialogue social aux abonnés absents ainsi que le défaut de ripostes énergiques contre le prétendu scandale des „*Luxleaks*“, un véritable coup fourré montrant l'hypocrisie et les partis pris de la „*grande presse européenne*“ sans doute de mèche avec nos „*chers voisins*“, qui feraient mieux de balayer d'abord devant leurs propres portes avant de s'en prendre à nous.

*„Ce sont amis que vent emporte et il ventait devant notre porte“* (d'après Rutebeuf).

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 novembre 2014.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
E. HAAG

