

**N° 8444<sup>3</sup>**

**N° 8445<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

## **PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 et modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 2° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 3° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;**
- 4° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;**
- 5° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;**
- 6° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 ;**
- 7° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;**
- 8° la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement ;**
- 9° la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures de soutien pour les artistes professionnels indépendants et pour les intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;**
- 10° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;**
- 11° la loi modifiée du 21 novembre 1984 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ;**
- 12° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
- 13° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**

**14° la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles ;**

**15° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.**

**et abrogeant :**

**1° la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises ;**

**2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises**

# **PROJET DE LOI**

**relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028**

\* \* \*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

(14.11.2024)

### **SOMMAIRE**

|     |  |    |
|-----|--|----|
| I.  | L'environnement conjoncturel entourant le projet de budget | 3  |
| 1.  | Emploi et chômage  | 5  |
| 2.  | Crise énergétique  | 6  |
| II. | Les finances publiques                                     | 8  |
| 1.  | La situation financière                                    | 8  |
| 2.  | Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2025         | 12 |
| a)  | Les principales orientations de la politique budgétaire    | 12 |
| b)  | Les mesures et les accents politiques du projet de budget  | 13 |
| 1)  | Logement   | 14 |
| 2)  | Fiscalité  | 15 |
| 3)  | Environnement  | 16 |
| 4)  | Digitalisation   | 17 |
| 5)  | Fonction publique  | 18 |
| 6)  | Défense  | 23 |
| 7)  | Education nationale  | 24 |
| 8)  | Dialogue social  | 24 |
| 9)  | Politique sociale: inclusion et lutte contre la pauvreté   | 26 |

|  |    |
|--|----|
| III. Considérations sur les défis politiques et sociaux récurrents | 27 |
| 1. Pauvreté et fiscalité   | 27 |
| 2. Logement  | 33 |
| 3. Réforme des retraites   | 35 |
| IV. Synthèse   | 37 |

Par quatre dépêches du 9 octobre 2024, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de lois et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé. Ces textes appellent les remarques suivantes de la part de la Chambre.

\*

## I. L'ENVIRONNEMENT CONJONCTUREL ENTOURANT LE PROJET DE BUDGET

Selon le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2025, la politique budgétaire pour ce dernier « *s'inscrit dans un contexte mondial marqué par des tensions géopolitiques et économiques importantes* », comme cela a d'ailleurs déjà été le cas pour les projets de budgets pour les trois années passées. Notamment les conflits en Ukraine et au Proche-Orient pèsent sur les économies, ce qui entraîne des conséquences négatives sur le pouvoir d'achat des ménages, la compétitivité des entreprises ainsi que la gestion des finances publiques des pays.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relève que, malgré la situation tendue au niveau international et les pressions sur la conjoncture des pays, la croissance économique est cependant restée résiliente et l'inflation a diminué dans de nombreux pays<sup>1</sup>. L'organisation estime que « *la croissance du PIB mondial devrait selon les projections se stabiliser à 3,2% en 2024 et 2025 et s'accompagner d'une poursuite de la désinflation, d'une amélioration des revenus réels et d'une politique monétaire moins restrictive de nombreuses économies, qui aideront à soutenir la demande* ».

Mais la situation reste très incertaine. Des risques subsistent en effet selon l'OCDE. Ainsi, d'un côté, la continuation des tensions géopolitiques pourrait avoir plus de conséquences négatives sur l'investissement et faire augmenter les prix, de sorte que la croissance ralentirait plus fortement que prévu et que des perturbations sur les marchés financiers pourraient en dériver. D'un autre côté, le redressement de l'activité et des revenus des consommateurs pourrait être mieux qu'anticipé, et une baisse supplémentaire des cours du pétrole pourrait accélérer la désinflation et calmer la situation conjoncturelle volatile.

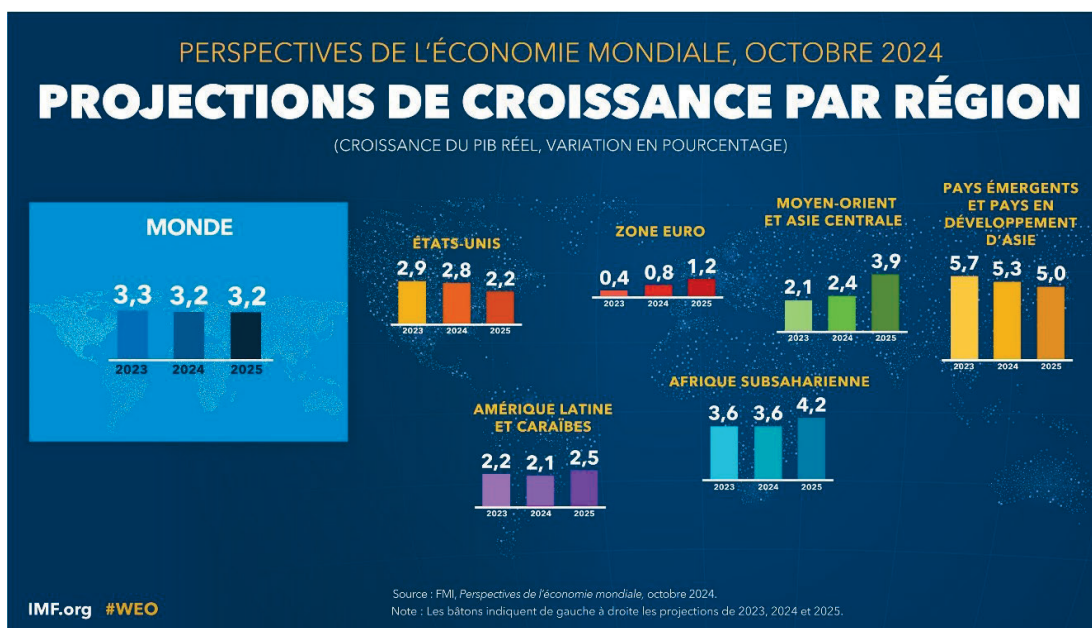
Au mois de juillet 2024, le Fonds monétaire international (FMI) a estimé lui aussi que l'économie mondiale se trouve dans une situation délicate avec des perspectives incertaines concernant la croissance et l'inflation<sup>2</sup>. Pour les pays de la zone euro, il table sur une croissance moins élevée en 2025 par rapport au reste du monde, l'activité économique y ayant atteint le niveau le plus bas.

En octobre 2024, le FMI a publié de nouveaux chiffres<sup>3</sup>, en estimant que la croissance de l'économie mondiale devrait rester stable, mais décevante. La croissance devrait seulement atteindre 3,1% d'ici à cinq années.

1 OCDE, Perspectives économiques, septembre 2024,  
[https://www.oecd.org/fr/publications/perspectives-economiques-de-l-ocde-rapport-intermediaire-septembre-2024\\_f3e84c18-fr/full-report.html](https://www.oecd.org/fr/publications/perspectives-economiques-de-l-ocde-rapport-intermediaire-septembre-2024_f3e84c18-fr/full-report.html)

2 FMI, Perspectives de l'économie mondiale, juillet 2024,  
<https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2024/07/16/world-economic-outlook-update-july-2024>

3 FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2024,  
<https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2024/10/22/world-economic-outlook-october-2024>



D'après le STATEC et l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire sous examen, l'activité économique mondiale a connu une reprise depuis la première moitié de l'année 2024, après avoir été marquée par un ralentissement poussé en 2023, notamment dans les pays européens du fait de la crise énergétique liée à la guerre en Ukraine. Dans la zone euro, une légère progression du PIB a pu être constatée jusqu'ici en 2024, à savoir +0,3% pour chacun des premier et deuxième trimestres. Les résultats ne sont cependant pas si positifs dans chaque pays. Ainsi, entre autres l'Allemagne a connu une régression du PIB.

Le STATEC estime que « de nombreuses interrogations, voire inquiétudes, pèsent en revanche sur les développements de la conjoncture internationale pour la deuxième partie de 2024 ». Cette position rejoint donc celles de l'OCDE et du FMI quant à la situation incertaine de l'économie mondiale. Pour la zone euro, les perspectives sont plutôt négatives pour la deuxième partie de 2024. Pour 2025, les prévisions ont aussi été revues à la baisse, tout en restant positives, en raison des incertitudes persistantes.

Au Luxembourg, l'activité économique a connu un développement positif sur les six premiers mois de 2024, par rapport à 2023 où le pays a été confronté à une faible récession, entre autres en raison du repli des investissements dans le secteur de la construction et du logement. La balance des paiements du Luxembourg – instrument destiné à analyser la situation économique et monétaire d'un pays à un moment donné – pour le premier semestre 2024 s'est d'ailleurs soldée par un excédent de 4 milliards d'euros, ce qui est une hausse de 1,9 milliard d'euros par rapport à la même période de l'année précédente<sup>4</sup>. Pour la deuxième partie de 2024, les projections établies jusqu'à présent sont un peu moins positives. En 2025, ainsi que sur l'ensemble de la période 2026-2028, l'activité devrait se redresser au Luxembourg (+2,7% en moyenne).

En ce qui concerne le taux d'inflation, il est en baisse, notamment à cause de la récente diminution des prix des produits pétroliers. En octobre 2024, le taux d'inflation est tombé à 1,0%, ce qui est le taux le plus bas depuis trois ans et demi. Selon le STATEC, la prochaine tranche indiciaire devrait seulement être déclenchée au premier trimestre 2025<sup>5</sup>. Le taux d'inflation devrait atteindre 2,5% pour 2025 au Luxembourg, mais se maintenir au-dessous de 2% à moyen terme, tant au Luxembourg que dans la zone euro.

<sup>4</sup> Banque centrale du Luxembourg et STATEC, Balance des paiements du Luxembourg au premier semestre 2024, 7 octobre 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/bop-q2-2024.html>

<sup>5</sup> STATEC, Statnews n° 38, Le taux annuel d'inflation en baisse de 1,7% à 1,3%, 7 octobre 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn38-24-ipc.html>;  
 STATEC, Statnews n° 42, Prévision d'inflation, 6 novembre 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn42-previsions-inflation.html>

## 1. Emploi et chômage

Au Luxembourg, la reprise de l'activité au premier semestre 2024 n'a pas encore eu d'effet positif sur le marché de l'emploi. Au mois de juillet 2024, le taux de chômage est de 5,8%. Le nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles s'élève à 17.901, ce qui constitue une augmentation de 11,1% par rapport à juillet 2023 qui concerne toutes les durées d'inoccupation, ceci malgré le fait que plus de postes vacants ont été déclarés par les employeurs (+5,5%) par rapport au mois de juillet 2023<sup>6</sup>. En octobre 2024<sup>7</sup>, le taux de chômage reste au même niveau.

Selon l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), « *les demandeurs d'emploi les plus qualifiés (diplômés de l'enseignement supérieur) ainsi que les personnes âgées de 30 à 44 ans connaissent les hausses les plus importantes* ».

La réponse à la question parlementaire n° 1014 du 16 juillet 2024 sur le taux de chômage auprès des diplômés de l'enseignement supérieur confirme cette évolution en fournissant quelques chiffres plus concrets.

La hausse du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les demandeurs d'emploi est due au fait que de plus en plus de personnes sur le marché de l'emploi disposent d'un tel diplôme, ce qui est logique. Tel n'était pas le cas dans le passé. En raison de l'évolution de la société, plus de personnes ont aujourd'hui les moyens pour faire des études supérieures.

Ce phénomène peut également être observé dans la fonction publique au niveau des postes vacants. En effet, la répartition du nombre limite des effectifs auprès des administrations et établissements publics est de plus en plus fréquemment adaptée dans le sens d'augmenter le nombre limite de l'effectif dans les groupes de traitement des carrières dites « *supérieures* » et de diminuer le nombre limite de l'effectif dans les groupes de traitement des carrières dites « *inférieures* ». Cette modification est souvent motivée par la volonté de procéder à un transfert des compétences de ces dernières carrières vers les carrières de niveau post-secondaire pour garantir que les services publics disposent des moyens en personnel nécessaires pour pouvoir assumer de manière efficace leurs missions légales, en tenant compte de la digitalisation progressive des procédures et des métiers y relatifs.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics comprend que de telles adaptations visent à répondre aux besoins des services publics, elle tient toutefois à mettre en garde contre une tendance générale de transférer des emplois d'un niveau de formation inférieure vers des niveaux de formation supérieure. Il existe de nombreux métiers importants et intéressants (dans les domaines de l'artisanat, de la technologie, de l'industrie, de la recherche scientifique, de la santé, de l'administration, etc.) – ainsi que des carrières afférentes dans la fonction publique – pour lesquels un diplôme de l'enseignement supérieur n'est pas requis. Un manque chronique de personnel qualifié exerçant ces métiers crée des défis importants pour la société et pour l'économie, entre autres en compromettant certains objectifs politiques, dont la protection de l'environnement et la transition énergétique.

Pour pouvoir faire face à ces défis et pour éviter une pénurie de main-d'œuvre et de personnel qualifié dans tous les secteurs de l'économie, y compris dans la fonction publique, un travail récurrent de sensibilisation aux métiers et carrières concernés doit être effectué, entre autres dans les écoles et lycées par exemple. À cet égard, la Chambre relève que l'extension de l'offre scolaire qui est énoncée à l'accord de coalition 2023-2028 et que le gouvernement entend donc mettre en œuvre au cours de l'actuelle législature devrait tenir compte des besoins pratiques et spécifiques de recrutement dans la fonction publique.

Dans ce contexte, la Chambre rappelle par ailleurs que la connaissance des trois langues administratives du Luxembourg par les agents publics est indispensable. Si cette condition peut apparaître comme une barrière supplémentaire pour les demandeurs d'emploi qui sont candidats à un poste dans la fonction publique, elle est cependant essentielle au vu des missions de service public assurées par l'État, notamment lorsqu'il s'agit de poser des actes de puissance publique.

En ce qui concerne le chômage des personnes âgées, qui est également en hausse, il faudra en identifier les raisons pour pouvoir lutter plus efficacement contre ce phénomène. L'accord de coalition

6 ADEM et STATEC, Chiffres clés sur le marché de l'emploi, juillet 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/adem-07-24.html>

7 ADEM et STATEC, Chiffres clés sur le marché de l'emploi, octobre 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/adem-09-24.html>

ne comporte malheureusement pas de mesures concrètes à ce sujet, mais il se limite à mentionner, entre autres, un renforcement du rôle de l'ADEM dans le maintien dans l'emploi. Une personne qui a déjà un certain âge et qui perd son emploi en raison d'une restructuration d'entreprise ou d'une autre décision prise par une entreprise en difficulté est vulnérable sur le marché de l'emploi lorsqu'elle ne dispose pas de compétences et de niveaux de formation à jour (notamment dans le domaine numérique). Elle peut dans ce cas être dans une situation désavantageuse par rapport à un demandeur d'emploi plus jeune, même si elle peut se prévaloir d'une expérience professionnelle beaucoup plus longue.

En tout cas, la Chambre estime qu'il faudrait faire un effort politique supplémentaire pour lutter contre le chômage en hausse depuis des années, surtout le chômage de longue durée<sup>8</sup>. L'ADEM et les chambres professionnelles offrant des formations continues pour les travailleurs et les demandeurs d'emploi devront être dotées de toutes les ressources nécessaires pour pouvoir assumer leurs missions dans ce cadre, comme ceci est d'ailleurs prévu par l'accord de coalition 2023-2028.

Le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2025 procède à la hausse des différents crédits destinés aux mesures dans l'intérêt de l'emploi, ce que la Chambre approuve.

## 2. Crise énergétique

La situation géopolitique est restée inchangée, voire s'est aggravée depuis 2022, avec les répercussions sur les prix, y compris les prix de l'énergie.

En février 2024, le STATEC avait estimé que la levée au 1<sup>er</sup> janvier 2025 des mesures de stabilisation des prix énergétiques applicables jusqu'au 31 décembre 2024 entraînerait une hausse du prix du gaz et de l'électricité de respectivement 17% et 60% en l'absence de nouvelles mesures gouvernementales<sup>9</sup>.

En conséquence, le gouvernement a décidé le 5 juin 2024 de compenser la moitié de la hausse anticipée du prix de l'électricité pour toute l'année 2025. Selon le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2025, l'État devra injecter 66 millions d'euros supplémentaires au mécanisme de compensation, à côté des 75 millions d'euros prévus pour la contribution étatique « régulière » prévue par le budget.

La Chambre regrette que la compensation décidée ne concerne que le prix de l'électricité. Les mesures de limitation des prix énergétiques prévues par l'accord tripartite conclu le 28 septembre 2022, et prolongées jusqu'au 31 décembre 2024 suite à l'accord tripartite du 7 mars 2023, valent également pour le gaz, le mazout et les pellets de chauffage. La Chambre met en garde contre les conséquences négatives éventuelles pour les ménages, surtout pour ceux affectés par la précarité, à partir du moment de l'expiration desdites mesures au 31 décembre 2024. Le gouvernement n'a fourni aucune explication quant au défaut de compensation des prix de l'énergie autre que l'électricité. Au cas où ces prix subiraient toutefois également des hausses à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, le gouvernement devrait prendre immédiatement des mesures supplémentaires, notamment pour soulager les ménages vulnérables à revenu modeste.

Ensuite, la compensation qui a été décidée ne couvre que la moitié (+30%) de l'augmentation anticipée (+60%) du prix de l'électricité. Or, la suppression de la mesure de stabilisation du prix de l'électricité au 31 décembre 2024 a un impact sur les prix d'électricité plus attractifs en vue de la promotion des technologies et installations de décarbonisation (les pompes à chaleur par exemple).

En mai 2024, le STATEC a d'ailleurs publié des scénarios supplémentaires avec des projections sur l'évolution des prix énergétiques pour l'année 2025<sup>10</sup>. Selon le scénario haut, « le gaz, l'électricité et le Brent connaîtraient des hausses de respectivement 34%, 93% et 18% » en 2025, alors que, selon le scénario bas, le STATEC anticipe une hausse moins poussée du prix du gaz (+11%) et de l'électricité (+48%) ainsi qu'une diminution du prix du Brent (-25%) pour cette même année.

Même en partant du scénario bas, la hausse minimale anticipée du prix de l'électricité (+48%) est donc bien supérieure à la compensation qui a été décidée par le gouvernement (+30%).

<sup>8</sup> Réseau d'études sur le travail et l'emploi au Luxembourg, Le chômage de longue durée au Luxembourg, novembre 2022

<sup>9</sup> STATEC, Statnews n° 5, 8 février 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn05-previsions-inflation.html>

<sup>10</sup> STATEC, Statnews n° 18, 8 mai 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn18-previsions-inflation.html>

S’y ajoute qu’une nouvelle tarification d’utilisation du réseau d’électricité sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 qui risque d’affecter négativement les ménages<sup>11</sup>. Cette nouvelle tarification peut en effet engendrer des coûts supplémentaires de 200 à 300 euros par année pour un ménage. La Chambre se demande en quoi une telle mesure, qui pénalise surtout les ménages ayant recours à l’énergie électrique (pompes à chaleur par exemple) à la place des énergies fossiles, est en phase avec la volonté politique de promouvoir les énergies renouvelables.

La Chambre estime que le gouvernement aurait donc pu aller plus loin avec la mesure de compensation. En tout cas, il devra suivre de près l’évolution des prix énergétiques et prendre des dispositions complémentaires pour soutenir les ménages en cas de nécessité.

Du moins, le gouvernement a décidé (cf. projet de loi n° 8424) d’augmenter (de 84 à 90 euros par mois) et de pérenniser l’équivalent crédit d’impôt (ECI) pour les bénéficiaires du revenu d’inclusion sociale (REVIS) et les bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH). De même, la « *prime énergie* » dont peuvent bénéficier les ménages à revenu modeste sera augmentée, comme ceci a déjà été annoncé par le Premier ministre le 11 juin 2024. La Chambre approuve ces mesures.

Concernant les coûts de l’énergie des structures d’hébergement pour personnes âgées, le gouvernement a décidé de prolonger intégralement pour l’année 2025 la contribution de l’État au financement de la hausse afférente conformément aux accords tripartites du 28 septembre 2022 et du 7 mars 2023, ceci indépendamment de la source de l’énergie. La Chambre approuve aussi cette décision. Mais elle relève qu’il ne faut pas oublier les personnes âgées qui ne résident pas dans une telle structure, surtout lorsqu’elles n’ont pas les moyens financiers pour un tel hébergement.

Pour ce qui est des aides de l’État pour la promotion des énergies renouvelables, le gouvernement a annoncé vouloir maintenir en place le régime de subvention de base, selon lequel une subvention d’investissement de 50% est accordée entre autres pour l’acquisition d’une installation photovoltaïque. Toutefois, les aides supplémentaires qui étaient prévues jusqu’au 30 septembre 2024 ne seront pas prolongées, ce qui est regrettable.

La Chambre signale par ailleurs que les aides communales en matière énergétique pour l’acquisition de panneaux solaires et les conditions pour obtenir une telle varient fondamentalement d’une commune à l’autre. De telles inégalités de traitement ne devraient pas exister en matière d’octroi d’aides publiques. Il faudra mettre en place des règles uniformes. Sinon l’État devrait compenser les demandeurs des aides pour les différences de traitement, alors surtout que le gouvernement souhaite faire avancer la transition énergétique à travers la promotion d’énergies renouvelables, dont font partie les installations photovoltaïques.

Dans ce contexte, la Chambre fait remarquer qu’il faudra absolument éviter dans la mesure du possible les déchets environnementaux découlant de cette transition. Ainsi, il y a lieu de prévenir les externalisations de sites de production à l’étranger et de promouvoir l’autoproduction au sein de l’Union européenne, voire au niveau national. Cette façon de faire a des effets bénéfiques sur le climat et l’environnement. Or, dans le domaine de la production de panneaux photovoltaïques par exemple, le marché est actuellement dominé par la Chine.

De façon plus générale, il faut d’ailleurs réduire la dépendance du Luxembourg et de l’Union européenne de pays tiers pour ce qui est des domaines de l’énergie, de l’alimentation et des technologies. Cette dépendance qui existe toujours actuellement et qui a été mise en place pendant des décennies rend les pays de l’Union européenne vulnérables et crée un risque considérable pour leurs populations.

La politique doit donc être réorientée. À noter que, en mars 2009, la Chambre des députés avait mené un débat d’orientation sur la crise économique et financière et que, dans ce cadre, un rapport avait été présenté par la Commission spéciale « *Crise économique et financière* » sur un nouveau modèle de croissance pour le Luxembourg<sup>12</sup>. Le rapport contenait un certain nombre de recommandations, y compris la nécessité de « *combattre le monolithisme économique en accélérant la diversification* ». Les domaines nouveaux couverts par cette recommandation étaient toutefois quelque peu différents (commerce électronique, logistique, écotechnologies, biomédecine, propriété intellectuelle)

<sup>11</sup> Institut luxembourgeois de régulation, Communiqué n° ILR/24/10 – Une structure tarifaire équitable en anticipation des besoins d’avenir, 17 octobre 2024

<sup>12</sup> Doc. parl. n° 5977

de ceux qui font l'objet de l'actualité (transition et indépendance énergétiques, digitalisation, sécurité d'approvisionnement, maintien de la paix internationale).

\*

## II. LES FINANCES PUBLIQUES

### 1. La situation financière

Selon les chiffres publiés par le Ministère des Finances en date du 8 octobre 2024, les recettes publiques dénotent une évolution positive. Ainsi, au 30 septembre 2024, une hausse de +2,6 milliards d'euros (+14,1%) a pu être constatée par rapport à l'année précédente pour les recettes au niveau de l'administration centrale, le total des recettes sur les trois premiers trimestres de 2024 étant de 21,1 milliards d'euros (suivant les règles de comptabilité européennes SEC2010)<sup>13</sup>.

Cette évolution des recettes est due à la hausse des recettes des impôts directs et indirects. L'impôt sur le revenu des collectivités a augmenté de +715,1 millions d'euros (+42%) par rapport à septembre 2023. L'impôt commercial communal a progressé de +253,2 millions d'euros (+29,1%). L'impôt sur les traitements et salaires a augmenté de +471,9 millions d'euros (+10,9%), ceci compte tenu de l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu de quatre tranches indiciaires avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Concernant les contributions indirectes, les recettes de la TVA ont augmenté de presque +382 millions d'euros (+9,9%) et celles provenant de la taxe d'abonnement de +58,2 millions d'euros (+6,5%) par rapport au troisième trimestre 2023. Les recettes des droits d'enregistrement sont toutefois en baisse (-47,5 millions d'euros sur une année), en raison de la diminution du nombre des actes de vente immobilière, mais, selon le gouvernement, le nombre des actes de mutation immobilière serait en train d'augmenter de nouveau depuis la mise en œuvre du paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement en mai 2024.

Les recettes provenant des droits d'accises sur les produits pétroliers (taxe CO<sub>2</sub> comprise) ont aussi diminué sur un an (de -23,5 millions d'euros ou -5,3%). Le projet de loi budgétaire sous avis précise que « *les ventes de carburants devraient encore se replier de 2,5% en 2024 puis de 4% en 2025* » et que, « *à moyen terme, la baisse devrait graduellement se renforcer (...) avec la montée en puissance des voitures électriques* ».

La Chambre met en garde contre l'établissement d'hypothèses et de projections dont la réalisation et les conséquences sont encore incertaines. Mais elle se demande comment le Luxembourg entend compenser d'éventuelles pertes d'accises futures du fait de la baisse des ventes de carburants, le dossier sous examen ne fournissant pas de précisions à cet égard.

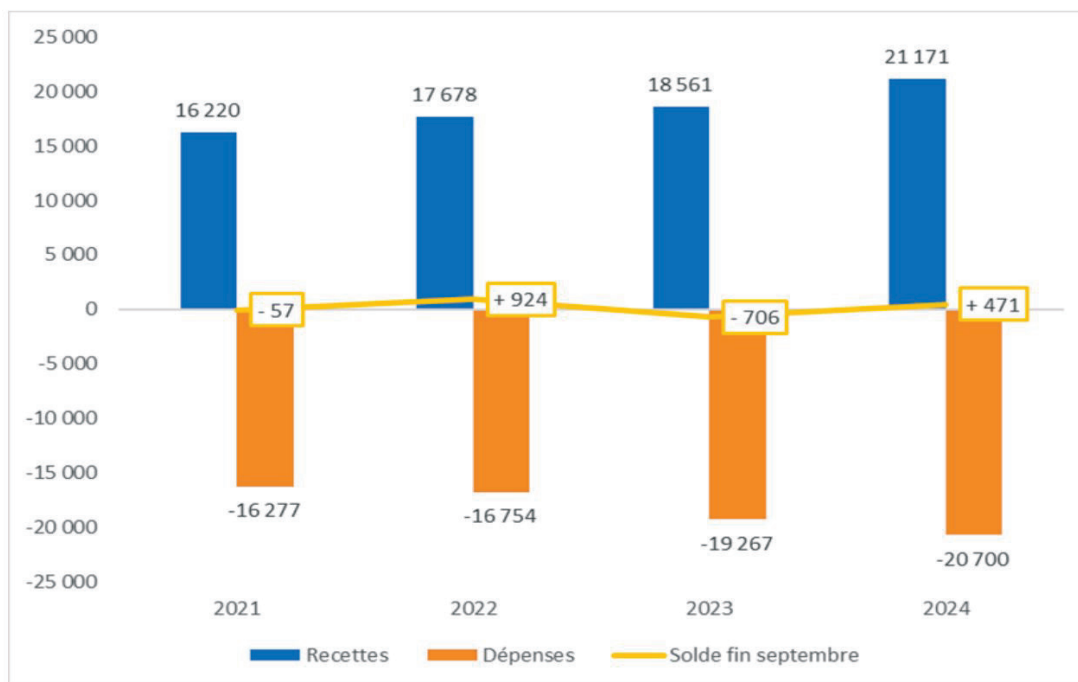
La Chambre note par ailleurs que, depuis des années, les prévisions budgétaires établies par les gouvernements successifs ne correspondent pas à la réalité, les recettes et dépenses réelles divergeant souvent fondamentalement des projets de budget. Il faudrait faire des efforts supplémentaires pour parvenir à déterminer plus précisément les prévisions dans le domaine des finances publiques.

Au niveau des dépenses de l'État, une progression de 1,4 milliard d'euros (+7,4%) a pu être constaté à la fin du troisième trimestre 2024 par rapport au même trimestre de l'année 2023.

<sup>13</sup> Ministère des Finances, Situation des finances de l'État au 30 septembre 2024, 8 octobre 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B10-octobre%2B08-roth-situation-financiere.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B10-octobre%2B08-roth-situation-financiere.html)



## Evolution des recettes et dépenses au 30 septembre 2024



Source: Ministère des Finances

|          | Situation fin septembre |        |        |        | Variation   |         |
|----------|-------------------------|--------|--------|--------|-------------|---------|
|          | 2021                    | 2022   | 2023   | 2024   | en millions | en %    |
|          | Dépenses                | 16 277 | 16 754 | 19 267 | 20 700      | + 1 433 |
| Recettes | 16 220                  | 17 678 | 18 561 | 21 171 | + 2 610     | + 14.1% |
| Solde    | - 57                    | + 924  | - 706  | + 471  | + 1 177     |         |

Notes: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

Source: Ministère des Finances

Étant donné que les « dépenses de l'administration centrale (...) progressent moins rapidement que les recettes (+7,4% vs. +14,1%), l'effet ciseaux est désormais positif au cours des trois premiers trimestres de l'année 2024 » selon le Ministère des Finances.

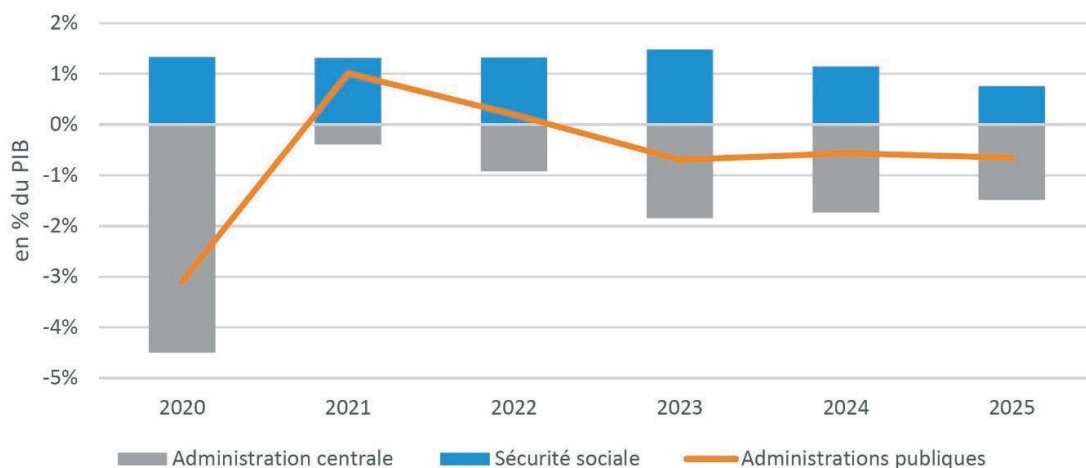
D'après le ministre des Finances, « les tendances des derniers mois se confirment. Le pays renoue avec la croissance. La politique de relance du gouvernement commence à se faire ressentir ».

La Chambre fait remarquer qu'une légère reprise de la croissance peut être observée non seulement au Luxembourg, mais également en Europe (quelques pays mis à part, comme l'Allemagne) et même au niveau mondial. Elle doute donc que « la politique de relance du gouvernement » soit la seule raison de l'évolution de la situation financière et de la confiance des consommateurs. Mais elle approuve évidemment l'évolution positive. Or, il faut rester vigilant puisque, selon les prévisions au niveau international, la récente reprise risque d'être éphémère.

D'après les prévisions budgétaires prévues par les textes sous examen, l'effet ciseaux positif susmentionné devrait se poursuivre en 2025 et même au-delà, du moins pour ce qui est du solde de l'administration centrale (avec une augmentation des dépenses de +4,5%, ou 30,9 milliards d'euros, et une hausse des recettes de +5,2%, ou 29,6 milliards d'euros, pour 2025 selon les règles SEC2010). Concernant le solde des administrations publiques dans leur ensemble (administration centrale, administrations locales et sécurité sociale), il devrait se creuser cependant en 2025 du fait de la réduction du surplus de la sécurité sociale (qui serait due notamment au ralentissement anticipé de l'emploi

salarié). En 2025, le budget de l'État devrait atteindre un solde négatif de 1,29 milliard d'euros, soit 500 millions d'euros de moins que prévu par le projet de budget précédent<sup>14</sup>.

#### *Solde des Administrations publiques*



Source: projet de loi budgétaire pour l'exercice 2025, page 21

Étant donné que le déficit des finances publiques dénote une trajectoire baissière selon les projections du gouvernement, la progression de la dette publique devrait en outre être stabilisée, voire diminuer en termes de pourcentage de PIB à moyen terme, d'après le projet de loi budgétaire.

Au 30 septembre 2024, la dette publique du Luxembourg s'est présentée comme suit:

#### *Caractéristiques de la dette de l'État<sup>15</sup>*

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Ratio dette/PIB:      | 22,6% (PIB: 81,6 milliards €)                               |
| Dette publique:       | 18,501 milliards € (estimation par la Trésorerie de l'État) |
| Dette par habitant:   | 27.530 € (population: 672.050 habitants)                    |
| Taux moyen pondéré:   | 1,806%  |
| Durée de vie moyenne: | 7 ans et 81 jours   |

Le montant de la dette est constamment en hausse les dernières années. Entre 2018 et 2023, il a augmenté de +6,6% du PIB<sup>16</sup>. Lors de la présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2025, le ministre des Finances a annoncé que la dette publique devrait désormais se stabiliser à 27,5% du PIB en 2025, pour ensuite entamer une trajectoire descendante vers 26% du PIB à partir de 2026 et jusqu'en 2028. Au vu de la situation des finances publiques, tournant vers une baisse du déficit public, le ministre a précisé que le gouvernement entendrait réduire le recours à l'endettement. Toutefois, le gouvernement devrait continuer à emprunter des fonds, d'une part, pour refinancer les emprunts des années passées et, d'autre part, pour faire face au déficit persistant.

Dans ce sens, l'article 48 du projet de budget sous avis prévoit une « *autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme* » pour pouvoir émettre, en cas de besoin, un ou plusieurs emprunts nouveaux pour un montant total pouvant aller le cas échéant jusqu'à 5 milliards d'euros. D'après le

<sup>14</sup> Chambre des députés, Présentation du budget de l'État pour 2025, 9 octobre 2024, [https://www.chd.lu/fr/D%C3%A9p%C3%B4t\\_pr%C3%A9sentation\\_budget2025](https://www.chd.lu/fr/D%C3%A9p%C3%B4t_pr%C3%A9sentation_budget2025)

<sup>15</sup> Trésorerie de l'État, 3 octobre 2024, <https://tresorerie.public.lu/fr/dette-publique/caracteristiques-dette-etat.html>  
[https://tresorerie.public.lu/fr/dette-publique/moyen\\_long\\_terme.html](https://tresorerie.public.lu/fr/dette-publique/moyen_long_terme.html)

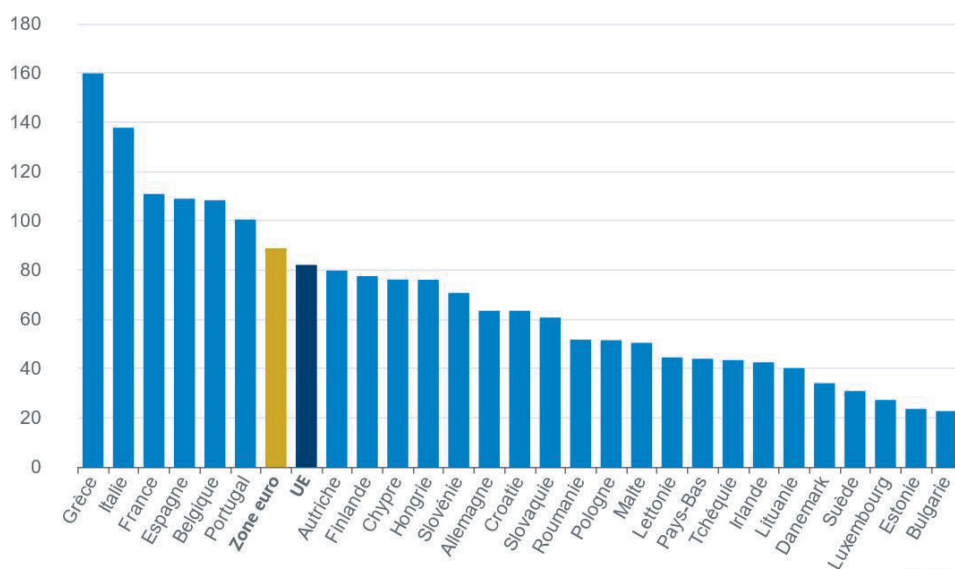
<sup>16</sup> Ministère des Finances, Gilles Roth présente le budget de l'État pour l'année 2025, 9 octobre 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B10-octobre%2B09-roth-budget-etat.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B10-octobre%2B09-roth-budget-etat.html)

commentaire de la disposition en question, « *ce montant s'oriente au niveau anticipé des liquidités disponibles en 2025, au déficit prévisible de l'administration centrale, ainsi qu'au besoin de refinancement de la dette à moyen et long terme venant à échéance au cours de l'année 2025 (1.500.000.000 euros), tout en prévoyant une marge pour parer des situations imprévues* ». Par ailleurs, « *il tient également compte des besoins prévisibles en liquidités au cours du premier trimestre de l'année 2026, afin de permettre une certaine flexibilité et disposer de l'option, en fonction de l'évolution des marchés, de prévoir un éventuel préfinancement dès 2025* ». Le commentaire précise par ailleurs que le montant projeté « *ne présente aucune indication quant au besoin de financement effectif ou prévisible au cours des exercices en question* ».

Tout comme par le passé, le ratio d'endettement du Luxembourg reste faible par rapport à celui des autres pays de la zone euro et de l'Union européenne ainsi que de la moyenne de celles-ci (88,7% du PIB dans la zone euro et 82% du PIB dans l'Union européenne), et largement au-dessous du seuil de 60% du PIB fixé par les règles européennes<sup>17</sup>.

### Ratio dette publique/PIB, 2024T1

En pourcentage



eurostat

Le projet de loi budgétaire pour l'année 2025 confirme que le coût de la dette publique du Luxembourg est « *relativement bas en comparaison internationale* », malgré le fait qu'il augmentera par ailleurs « *au cours des années à venir, étant donné que des emprunts émis à des taux historiquement bas, voire à taux zéro, viennent progressivement à échéance et devront être refinancés à des taux désormais plus élevés* ».

Le 15 octobre 2024, la Trésorerie de l'État a émis un emprunt obligataire de 1,25 milliard d'euros pour renforcer ses liquidités<sup>18</sup>. À cette date, le montant de la dette publique a atteint, en raison de l'émission dudit emprunt, 22,5 milliards d'euros, soit 27,5% du PIB, comme ceci a été énoncé dans le cadre de la présentation du projet de budget pour l'année 2025.

La Chambre approuve que le gouvernement entende réduire le recours à l'endettement, ce qui, selon le ministre des Finances, est un message positif pour les jeunes générations<sup>19</sup>. Or, dans certains cas,

<sup>17</sup> Eurostat, Euro-indicateur, Dette publique, juillet 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-22072024-ap>

<sup>18</sup> Communiqué du Ministère des Finances, [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiques/2024/10-octobre/15-tresorerie-emission.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2024/10-octobre/15-tresorerie-emission.html)

<sup>19</sup> Discours du ministre des Finances sur le budget de l'État 2025, page 16, 9 octobre 2024

un endettement supplémentaire peut être indispensable pour pouvoir financer des investissements importants dans l'économie nationale et dans les infrastructures publiques. Dans la mesure où un tel endettement a dès lors pour objectif d'investir dans l'intérêt du pays et de ses habitants, il est justifié.

Dans le contexte de la volonté politique de diminuer le recours à la dette publique, la Chambre estime qu'il faudrait procéder à une réévaluation de la situation d'endettement issue de la crise financière de 2008, où l'État s'était en effet fortement endetté pour sauver des banques, dans lesquelles l'État détient d'ailleurs toujours des participations.

## 2. Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2025

### a) Les principales orientations de la politique budgétaire

Selon le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2025, « *le Luxembourg se trouve à un carrefour stratégique, où les politiques économiques, sociales et environnementales doivent converger pour relever les défis imminents de la crise du logement et de la lutte contre la pauvreté, tout en maintenant la compétitivité et la cohésion sociale du pays et en relevant en même temps les défis structurels de la double transition numérique et écologique* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics partage ce point de vue. Les thèmes mentionnés posent cependant des défis pendant des années, sans que les différents gouvernements successifs aient succédé à remédier aux problèmes récurrents en question.

Avec le projet de budget pour 2025, le gouvernement entend poursuivre la mise en œuvre des engagements prévus par l'accord de coalition 2023-2028, en portant une attention particulière aux axes suivants:

- soutenir les ménages par des mesures supplémentaires en termes de pouvoir d'achat;
- maintenir les investissements publics à un niveau élevé afin de répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale;
- mettre en œuvre une politique budgétaire responsable pour assurer la solidité des finances publiques, tout en visant à maintenir la notation AAA pour garantir l'attractivité économique du pays au niveau international;
- mettre en place des mesures visant à renforcer la compétitivité de l'économie en général et de la place financière en particulier;
- créer un cadre favorable à une construction de logements mieux adaptée à la demande.

Suivant l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire, « *le projet de budget de l'État pour 2025 (...) est le premier à être véritablement façonné par le gouvernement en place depuis novembre 2023* ». Il précise que, « *contrairement au budget pour 2024, transitoire et s'appuyant dans une large mesure sur des initiatives de la précédente période législative, le budget pour 2025 reflète désormais les priorités et choix politiques de l'actuel gouvernement* ».

La Chambre note toutefois que le dossier sur le projet budgétaire lui soumis pour avis reprend, parfois mot pour mot, le texte du projet de budget transitoire qui était adopté pour l'année courante. Les priorités et choix politiques ne diffèrent pas fondamentalement du texte précédent. Les principaux thèmes abordés restent – mais certainement à juste titre – le logement, la lutte contre la pauvreté et la transition écologique et digitale, mais aussi la compétitivité de l'économie. D'autres thèmes aussi importants ne sont pourtant pas mis plus en avant dans le texte du projet de budget, comme la santé de la population ou encore la sécurité intérieure par exemple, qui sont étroitement liées à l'évolution démographique et à la pauvreté. Le ministre des Finances a néanmoins évoqué ces deux sujets, et l'objectif du gouvernement d'investir massivement entre autres dans ces domaines, lors de la présentation du projet de budget le 9 octobre 2024, ce qui est positif. En outre, le projet de loi budgétaire mentionne l'investissement de l'État dans la modernisation des infrastructures de santé, sans fournir cependant plus de détails y relatifs.

Au vu des explications fournies à l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire et lors du discours du ministre des Finances le 9 octobre 2024, la Chambre comprend que le gouvernement entend assainir les finances publiques et investir de façon prudente pour garantir que l'État dispose des ressources et fonds nécessaires pour pouvoir agir face aux défis futurs, sans toutefois négliger les investissements

publics nécessaires pour soutenir l'économie et la population, surtout les personnes les plus démunies.

La Chambre ne voit pas d'inconvénient avec cette approche plutôt prudente relative aux finances publiques si elle est dans l'intérêt du pays et de ses habitants. Une telle approche garantissant la liquidité de l'État devrait en outre éviter le recours à des mesures d'économie, voire d'austérité, au détriment de la population en cas de surgissement d'un imprévu.

Dans le cadre de cette approche de gestion prudente des finances publiques, le gouvernement entend toutefois aussi économiser notamment au niveau du fonctionnement de l'État.

Lorsque le gouvernement avait annoncé cette mesure d'économie en février 2024, la Chambre avait déjà mis en garde contre une réduction des dépenses nécessaires, mettant en cause le bon fonctionnement des services publics. Si une réduction sensée des coûts à des endroits pertinents est parfaitement justifiée, une diminution irrationnelle risque de mettre en cause le bon fonctionnement des services publics.

La Chambre rappelle aussi que la mise en place d'une politique budgétaire durable en vue de gérer les défis actuels et futurs implique la nécessité d'avoir un État fort qui fonctionne sans problèmes et qui est capable de gérer de manière efficace des services publics de qualité dans l'intérêt de la population. À cette fin, il est donc nécessaire de disposer d'une fonction publique solide et performante. Il en découle que les frais de fonctionnement et la masse salariale des administrations publiques doivent nécessairement occuper une place importante dans les dépenses publiques.

La Chambre approuve dès lors que le gouvernement souhaite maintenir les investissements publics à un niveau élevé (à hauteur de 4,6% du PIB en 2025, ou 3,9 milliards d'euros) dans l'intérêt du pays, y compris la modernisation des infrastructures, en tenant compte de la croissance démographique et des transitions énergétique et numérique.

Le plan budgétaire et structurel à moyen terme<sup>20</sup>, soumis le 15 octobre 2024 par le Luxembourg à l'Union européenne dans le cadre de la réforme de la gouvernance économique et budgétaire européenne, confirme la position du gouvernement quant à la politique suivie concernant les finances publiques:

*« Après plusieurs années de crise, le gouvernement entend mettre en œuvre une stratégie budgétaire et économique moderne et socialement équitable afin de préparer le pays à l'avenir. Pour ce faire, il s'appuie sur une stratégie d'investissement et un programme de réformes ambitieux, tout en veillant à une gestion responsable et soutenable des finances publiques.*

*Les défis liés à la double transition durable et numérique, ainsi que les nouvelles réalités géopolitiques, exigent des décisions de politique économique et budgétaire résolues. Dès lors, le gouvernement s'engage à maintenir les investissements publics à un niveau élevé tout au long de la période législative afin de pouvoir répondre adéquatement aux défis structurels. »*

Selon ledit plan, le déficit public du Grand-Duché se situera à -0,6% du PIB en 2024 et en 2025 et il restera ainsi au-dessous du seuil de 3% prévu par les règles budgétaires européennes.

Le document prévoit cependant un niveau d'investissement public un peu plus élevé que le projet de loi budgétaire sous avis, à savoir 4,8% du PIB pour 2025.

#### **b) Les mesures et les accents politiques du projet de budget**

Le projet de budget énonce quatorze domaines, sur lesquels le gouvernement entend mettre les accents: le logement, la fiscalité, la mobilité, l'environnement, la digitalisation, la fonction publique, le soutien à l'économie et l'énergie, la défense, l'éducation, l'enfance et la jeunesse, l'emploi, la famille, l'inclusion, le vivre-ensemble interculturel et l'accueil, la sécurité sociale, la sécurité civile et la solidarité internationale.

Si tous ces domaines ont leur importance pour le bien-être de la population, l'économie, le fonctionnement de l'État et les relations de ce dernier au niveau international, la Chambre se prononce ci-après sur les sujets qui appellent de sa part des considérations plus particulières pour l'exercice budgétaire 2025.

<sup>20</sup> [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Barticles%2B2024%2B10-octobre%2B18-plan-budgetaire.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Barticles%2B2024%2B10-octobre%2B18-plan-budgetaire.html)

## 1) Logement

La crise du logement est un problème récurrent au Luxembourg, auquel les gouvernements successifs n'ont jusqu'à présent pas réussi à faire face avec succès. La Chambre craint que cette situation aille persister encore longtemps, du moins aussi longtemps que les responsables politiques continuent à combattre les symptômes de la crise (notamment à travers des aides octroyées aux acquéreurs et locataires d'un logement) et non pas ses causes (évolution démographique, offre de logements largement insuffisante par rapport à la demande, spéculation, surrégulation), en tout cas de façon efficace.

Contrairement au gouvernement précédent, le gouvernement en fonction a du moins pris l'initiative de vouloir simplifier les procédures pour accélérer la construction de logements. L'impact des mesures projetées, une fois qu'elles sont appliquées, reste encore à voir.

Le projet de loi budgétaire sous avis reprend pour l'essentiel le texte du projet de budget pour l'exercice 2024 pour ce qui est des accents politiques dans le domaine du logement.

Ainsi, il y est rappelé que le logement constitue une priorité absolue du gouvernement. Pour 2025, les crédits afférents sont revus à la hausse à 525,16 millions d'euros (par rapport aux 363,9 millions d'euros prévus par le projet de budget pour l'exercice 2024).

Les pistes principales mentionnées par le projet et que le gouvernement entend suivre pour lutter contre la crise en question, qui ne sont pas nouvelles, sont l'intensification des projets de construction de logements abordables destinés à la vente et à la location, l'acquisition par l'État de projets de construction en l'état futur d'achèvement ainsi que le renforcement de la collaboration entre l'État et les acteurs privés du secteur de la construction dans l'objectif de mobiliser davantage de terrains constructibles et de faire avancer la construction de logements, abordables notamment.

Le texte sous avis rappelle par ailleurs l'adoption des mesures fiscales et l'adaptation des aides individuelles au logement prévues par la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement.

Concernant ces différentes pistes et mesures, la Chambre renvoie aux observations formulées ci-dessous sub III. « 2. Logement ».

L'article 5 du projet de loi budgétaire sous avis introduit une nouvelle mesure fiscale dans l'intérêt des acquéreurs d'un logement, que ce soit à des fins d'habitation personnelle ou à des fins d'investissement et de location: pour les acquisitions d'un logement entre le 1<sup>er</sup> octobre 2024 et le 30 juin 2025, la base imposable des droits d'enregistrement et de transcription (donc le prix de vente du logement) sera réduite de moitié.

La Chambre s'est prononcée à plusieurs reprises pour une diminution, voire la suppression des impôts et taxes applicables à l'acquisition d'un logement, et plus précisément des droits d'enregistrement et des droits d'inscription de respectivement 6% et 1% du prix d'achat. Concrètement, elle avait suggéré de supprimer intégralement ces taxes en cas d'acquisition d'un logement à des fins d'habitation principale et personnelle. Pour l'acquisition d'un logement à des fins de location, et en cas de location effective, elle avait proposé de réduire les taxes en question.

La mesure prévue par le texte sous avis donne suite, du moins partiellement, aux propositions de la Chambre. Elle l'approuve donc quant au principe, tout en soulevant néanmoins quelques soucis y relatifs.

D'abord, la Chambre s'interroge sur les raisons à la base de la fixation de la période d'application de la mesure et elle se demande pourquoi celle-ci est limitée à neuf mois. Le dossier sous avis ne fournit pas d'explications à cet égard.

Ensuite, elle constate que les demandeurs de la réduction de la base imposable qui pourront en bénéficier rétroactivement à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2024 devront se présenter « *auprès du bureau compétent, afin de signer une déclaration d'acceptation reprenant les conditions d'octroi de la faveur fiscale* ». Cette procédure n'est certainement pas en phase avec la simplification administrative.

Finalement, la Chambre note que la hausse temporaire, limitée à l'exercice fiscal courant, de 30.000 à 40.000 euros par personne physique du crédit d'impôt « *Bëllegen Akt* » pour l'acquisition d'un logement destiné à servir d'habitation principale expire au 31 décembre 2024. Si le but du gouvernement était de faire bénéficier encore pendant trois mois les acquéreurs d'un logement de cette mesure ensemble avec celle qui est nouvellement introduite par le projet de loi budgétaire, il aurait pu prolonger la hausse du crédit d'impôt et faire débiter l'application du nouveau régime d'imposition

au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Les dispositions projetées ne sont pas logiques et ne font que compliquer les choses, de sorte que la Chambre se demande quelle est l'intention véritable du gouvernement en l'occurrence.

Face à la diminution récente des taux d'intérêt<sup>21</sup>, et à la hausse concomitante des prix des logements<sup>22</sup>, la Chambre s'interroge par ailleurs si la nouvelle mesure aura l'effet escompté.

## 2) Fiscalité

Dans le domaine de la fiscalité, le gouvernement poursuit deux objectifs selon le projet de loi budgétaire: d'une part, renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et l'attractivité de la place financière et, d'autre part, augmenter le pouvoir d'achat des ménages.

À ces fins, le projet de loi budgétaire mentionne le « *Entlaaschtungs-Pak* » que le gouvernement a adopté le 17 juillet 2024, un paquet de seize mesures comportant divers allègements et adaptations au niveau de l'imposition des personnes physiques et des personnes morales. La Chambre renvoie à cet égard aussi aux développements ci-après sub III. « *1. Pauvreté et fiscalité* ».

Ledit paquet de mesures devrait avoir un impact financier de 535 millions d'euros par an selon le projet de loi afférent n° 8414. D'après le projet de loi budgétaire sous avis, l'impact serait comme suit:

(en millions d'euros)

| « <i>Entlaaschtungs-Pak</i> »  | 2025       | 2026       | 2027       | 2028       |
|--|------------|------------|------------|------------|
| Adaptation supplémentaire du barème d'imposition de 2,5 tranches indiciaires   | 225        | 275        | 300        | 300        |
| Adaptation au niveau de la classe d'impôt 1a   | 55         | 70         | 75         | 75         |
| Adaptation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) et introduction d'un crédit d'impôt heures supplémentaires (CIHS)  | 20         | 20         | 20         | 20         |
| Augmentation du crédit d'impôt monoparental (CIM) et augmentation des abattements pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage | 2          | 7          | 7          | 7          |
| Adaptation des primes : prime participative, régime des impatriés, prime jeune salarié   | 23         | 23         | 23         | 23         |
| Reduction de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)   | 56         | 63         | 70         | 70         |
| Augmentation de la déductibilité des intérêts pour l'année de la fixation de la valeur locative et la suivante   | 40         | 40         | 40         | 41         |
| <b>Total</b>   | <b>421</b> | <b>498</b> | <b>535</b> | <b>536</b> |

Source: projet de loi budgétaire pour l'exercice 2025, page 18

Tout comme le projet de loi n° 8414, le dossier sous examen ne fournit pas de réponse à la question de savoir comment les mesures seront concrètement contrebalancées au niveau des finances publiques. Mais le ministre des Finances a énoncé lors de son discours sur le projet de budget que le solde des finances de l'État resterait positif malgré les allègements fiscaux décidés par le gouvernement, du fait de l'évolution des recettes publiques, et que des recettes supplémentaires seraient encore générées en 2025, entre autres en raison de l'augmentation de 5,5% des accises sur le tabac qui est projetée.

Le texte budgétaire sous examen précise ensuite que « *l'année 2025 sera également marquée par la continuation des travaux en vue de la mise en place d'une classe d'impôt unique* ».

La Chambre attend avec impatience cette réforme fiscale importante, qui est annoncée depuis des années et qui est due depuis longtemps. Dans son avis n° A-4052 du 28 mars 2024 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, la Chambre avait

21 Banque centrale du Luxembourg, Taux d'intérêt, octobre 2024, [https://www.bcl.lu/fr/media\\_actualites/communiqués/2024/10/taux/index.html](https://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiqués/2024/10/taux/index.html)

22 Observatoire de l'habitat, Le logement en chiffres n° 16, septembre 2024, <https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/logement-en-chiffres-16.html>

présenté des réflexions et proposé certaines pistes pour mettre en œuvre une telle réforme. Elle renvoie dès lors à cet avis.

Quoi qu'il en soit, des réformes structurelles sont absolument nécessaires en matière de l'imposition des personnes physiques, ceci à l'égard des deux facteurs déterminant l'impôt sur le revenu redevable, à savoir, d'une part, l'assiette, c'est-à-dire la base imposable, et, d'autre part, le tarif, compte tenu des circonstances personnelles et familiales des contribuables (à travers les classes d'impôt).

De l'avis de la Chambre, il ne sera pas possible de mettre en place une individualisation pure et simple de l'impôt sur la base des dispositions actuellement en vigueur par la création d'une classe d'impôt unique, puisqu'une telle risque de bénéficier aux personnes fortunées, mais non pas aux personnes à revenu modeste et de la classe moyenne. Les revenus du travail sont toujours plus fortement imposés que les revenus du capital. Il faudra revoir complètement le système d'imposition des personnes physiques pour achever une plus grande égalité fiscale et sociale. Dans ce contexte, hormis la retenue à la source, il y a maints autres facteurs d'imposition à prendre en compte dans le cadre de la réforme fiscale pour achever une imposition plus juste, comme la propriété dont disposent les contribuables fortunés par exemple (patrimoine immobilier, participations financières, etc.).

Étant donné qu'il s'agit d'une réforme d'envergure affectant l'ensemble de la population, elle devra être réalisée en ayant recours au dialogue social, en impliquant tous les partenaires sociaux.

Le projet de loi budgétaire procède en outre à la modification de certaines dispositions concernant la taxe carbone (hausse de la taxe CO<sub>2</sub> et du crédit d'impôt CO<sub>2</sub>, extension du champ d'application de la taxe carbone), que la Chambre s'abstient de commenter encore une fois.

### 3) Environnement

Dans le domaine de la politique environnementale et climatique, le projet de loi sur le budget de l'État pour 2025 mentionne entre autres l'introduction du préfinancement des subventions étatiques pour les installations photovoltaïques, de sorte que les citoyens ne doivent plus que s'acquitter de leur part.

La Chambre soutient ce préfinancement, qui devrait également être introduit pour toute autre subvention ou aide étatique similaire (par exemple pour l'assainissement énergétique des logements).

Presque 2,7 milliards d'euros sont prévus par le gouvernement pour réaliser en 2025 les objectifs du Plan national en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour les investissements destinés à la transition énergétique, y compris au développement des énergies renouvelables. Une somme similaire est projetée annuellement pour la période de 2026 à 2028.

La Chambre soutient des mesures sensées de protection de l'environnement et du climat, mesures qui doivent être rationnellement et scientifiquement justifiées. Des considérations purement idéologiques et utopiques n'ont pas leur place dans ce domaine.

Le projet de loi budgétaire énonce que « *le gouvernement met en place une politique climatique pragmatique et inclusive, centrée sur la participation citoyenne et le soutien aux entreprises* ».

Une précision importante manque toutefois dans cette affirmation concernant la participation citoyenne. En effet, la participation citoyenne peut être volontaire, mais elle peut aussi être involontaire, comme c'est le cas avec la nouvelle tarification d'utilisation du réseau d'électricité qui sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025. La Chambre rappelle que le soutien volontaire par la population est impératif en matière de transition énergétique et elle met en garde contre l'introduction d'interdictions tous azimuts et de nouvelles charges pour les citoyens (comme des taxes et impôts par exemple). En effet, de telles mesures adoptées en matière de politique énergétique et climatique risquent d'affecter surtout les ménages touchés par la précarité énergétique, étant donné qu'elles ne tiennent pas compte de la situation particulière de ces ménages. Les mesures doivent être socialement équitables et raisonnables et elles doivent impérativement être accompagnées de mécanismes compensatoires destinés à soutenir les ménages, et surtout ceux qui sont défavorisés. Cela vaut entre autres dans le domaine du transport.

Selon le texte sous avis, une attention particulière sera portée à la transposition des règles européennes en matière d'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.

Même si la Chambre est d'accord qu'il n'est pas sensé de faire cavalier seul en cette matière, elle met toutefois en garde contre une politique européenne dans le domaine environnemental qui ne tient pas compte des spécificités des États membres et des besoins de leurs citoyens.



#### 4) Digitalisation

Le chapitre sur la digitalisation reprend les mesures qui étaient déjà énoncées par le projet de loi n° 8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.

Il mentionne que « *l'État entend intégrer la digitalisation au sein de son fonctionnement tant interne que vis-à-vis des citoyens* ».

La digitalisation des services publics figure ainsi parmi les objectifs les plus importants du gouvernement.

La Chambre est favorable à la digitalisation des services publics, mais uniquement dans la mesure où celle-ci conduit aussi réellement à une simplification des procédures et ne remet pas en cause le bon fonctionnement des services, entre autres à travers une réduction du nombre de personnel. Pour garantir la bonne mise en œuvre de la numérisation des services au niveau des administrations (étatiques et communales, mais aussi des établissements publics), il faudra offrir et dispenser des formations adaptées aux agents publics concernés.

La Chambre met en garde contre la création de guichets numériques automatisés sans contact humain. Or, l'accord de coalition 2023-2028 mentionne la mise en place de « *chatbots* » comme outils prometteurs pour permettre « *une assistance précieuse en fournissant des explications et des informations aux citoyens* ». Par ailleurs, ledit accord prévoit que l'intelligence artificielle devrait prendre une place de plus en plus importante dans le cadre des services publics, notamment dans les échanges numériques des citoyens avec les administrations fiscales. Le projet de loi budgétaire sous avis mentionne également l'intelligence artificielle comme un domaine crucial pour innover dans lequel l'État devrait investir. La Chambre rend attentif aux risques (d'erreur notamment) liés à l'intelligence artificielle, qu'il ne faut pas sous-estimer.

De plus, la Chambre rappelle qu'il ne faut pas oublier à assurer l'accompagnement des personnes (âgées surtout) ayant des difficultés à se familiariser avec le monde numérique. La possibilité de recourir à des échanges traditionnels et non digitaux doit être conservée sans obstacles, et sans coûts supplémentaires pour les personnes utilisant ces moyens.

À noter que la numérisation des services publics, qui, dans la pratique, peut mener à la décision de fermer certains bureaux et guichets accessibles au public, risque par ailleurs de ne pas être en phase avec la décentralisation en faveur des citoyens.

Le projet de loi sous avis énonce que le gouvernement entend mettre en œuvre certains principes de simplification administrative qui figure dans la stratégie gouvernementale depuis 2015, y compris le principe du « *once only* ».

Dans le cadre du discours sur l'état de la nation le 11 juin 2024, le Premier ministre avait annoncé une panoplie de mesures qui devraient d'inscrire dans le cadre de la simplification administrative, comme la mise en place des principes du « *once only* » et du « *silence vaut accord* ».

Si ces mesures, s'inscrivant dans le cadre d'un allègement des procédures administratives en général, sont certainement louables et bénéfiques pour les citoyens, les administrations doivent être mises en mesure de les mettre en œuvre. Les agents publics ne doivent pas être empêchés d'effectuer correctement et consciencieusement leur travail et d'exercer leurs missions légales.

Concernant la mise en œuvre du principe du « *once only* », elle fait l'objet du projet de loi n° 8395 relatif à la valorisation des données dans un environnement de confiance, qui est actuellement sur le chemin des instances. La Chambre s'est déjà prononcée sur ce projet de loi dans son avis n° A-4088 du 21 octobre 2024.

De l'avis de la Chambre, l'application du principe du « *once only* » mènera certainement à une simplification des démarches pour les administrés, mais elle renforcera au contraire la charge administrative pour le personnel de l'ensemble des administrations et services publics, étatiques et communales, au vu des nombreuses procédures et règles nouvelles qui seront introduites et de la responsabilité supplémentaire qui en découle.

Dans ce contexte, la Chambre relève qu'il y a lieu d'éviter de manière générale une surrégulation au détriment des administrations et des administrés. Ce dernier phénomène est malheureusement à la mode depuis des années et provient souvent de normes européennes. Or, la surrégulation freine l'avancement de réformes importantes (digitalisation, transition énergétique, etc.) ainsi que le développement des activités économiques nécessaires pour la mise en œuvre de ces réformes. S'y ajoute une production

en masse de textes législatifs techniques et indigestes, dont la qualité diminue par ailleurs constamment.

La Chambre craint que cette surrégulation à travers l'imposition de procédures supplémentaires aille aussi toucher prochainement les chambres professionnelles, puisqu'une réforme de la législation de ces dernières a été annoncée<sup>23</sup>.

### 5) Fonction publique

Le chapitre sur la fonction publique qui figure parmi les accents politiques mentionnés à l'exposé des motifs du projet de budget pour l'exercice 2025 est très court et ne fait que relever certains chiffres quant à la croissance importante des effectifs auprès de l'État pendant les dernières années.

Pour 2025, la masse salariale représente avec 4,9 milliards d'euros une part essentielle des dépenses de l'État (24%). Selon le projet de budget, la masse salariale de l'État central est passée de 2,3 milliards d'euros en 2015 à 4,6 milliards d'euros en 2024, ce qui serait une augmentation de +93% (sic!). Le nombre de postes occupés (équivalents temps-plein) aurait connu une hausse de +46% depuis 2015. De nombreux postes sont toutefois restés vacants en raison des difficultés de recrutement, notamment du fait que l'État cherche de plus en plus de profils spécialisés.

La Chambre rappelle à cet égard que l'offre scolaire au niveau national devrait plus tenir compte des besoins pratiques et spécifiques de recrutement dans la fonction publique, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Au commentaire du budget des dépenses du Ministère du Travail (chapitre « *La politique nationale de l'emploi* »), le projet de loi fait état « *de difficultés persistantes, comme la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans presque tous les secteurs d'activités* ». Pour lutter contre cette situation, le gouvernement entend contribuer prioritairement « *à pallier le 'skills gap', le décalage de compétences entre celles actuellement présentes dans la population active et celles nécessaires au développement économique: il convient pour cela d'analyser les besoins en compétences des entreprises, d'identifier les métiers d'avenir et de permettre ainsi aux demandeurs d'emploi de saisir les nouvelles opportunités qui se présentent* ».

Les mêmes efforts devraient être déployés pour remédier aux difficultés de recrutement dans la fonction publique.

Concernant le budget des dépenses du Ministère de la Fonction publique, le poste « *12.00 Fonction publique. – Dépenses diverses* » est réduit pour 2025 de 75,4 à 46,1 millions d'euros par rapport au budget voté 2024.

Selon le commentaire afférent, le poste en question regroupe « *des crédits qui sont dans l'intérêt de tout le personnel en activité et en préretraite de l'État* ». Il « *sert également au ministère à couvrir des frais d'experts et d'études en matière de politique du personnel ainsi que dans l'optimisation organisationnelle* », de même que « *les frais de formation internes pour garantir le soutien et l'accompagnement des départements ministériels et administrations de l'État en matière de développement organisationnel* ».

Le texte ne fournit pas d'explications concernant la réduction conséquente prévue pour 2025 pour ledit poste budgétaire. La Chambre espère que la réduction n'affecte pas de façon négative les frais nécessaires pour le fonctionnement interne des administrations. Si la réduction concerne le recours à des consultants externes, elle est parfaitement justifiée, puisque la fonction publique dispose d'agents qualifiés pouvant réaliser eux-mêmes des études sur l'optimisation organisationnelle des services en cas de besoin.

Le projet de loi prévoit une augmentation des crédits destinés à couvrir les frais de fonctionnement de l'INAP, crédits qui passent de 7,69 (budget voté pour 2024) à 8,12 millions d'euros.

Cette hausse est, selon le commentaire afférent, destinée entre autres à tenir compte « *des besoins en matière de formation générale des stagiaires et de formation continue des agents* » relevant des secteurs étatique et communal.

<sup>23</sup> Voir par exemple les débats du 11 juillet 2024 de la Chambre des députés sur le projet de loi n° 8199 portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale

La Chambre approuve l'augmentation en question, servant à investir davantage dans la formation des agents publics.

Le commentaire du budget des dépenses reprend par ailleurs les affirmations qui figuraient déjà dans le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024 concernant le développement de la formation dans la fonction publique. Selon ledit commentaire, « *il importe de développer davantage l'approche plus quotidienne, plus informelle et plus ludique de la formation* ». La Chambre rappelle que si elle approuve une approche plus pratique de la formation, focalisée sur le travail quotidien des agents publics, elle est néanmoins stupéfaite de l'affirmation selon laquelle la formation devrait être plus « *ludique* », pouvant mettre en cause le sérieux de la formation. Elle suppose que l'idée est plutôt celle d'offrir des formations à caractère plus décontracté.

La Chambre rappelle aussi que tous les agents publics doivent pouvoir suivre des formations efficaces et adaptées à leurs besoins, surtout au vu de la volonté affichée par le gouvernement de promouvoir la digitalisation des services publics, tant pour le fonctionnement interne des administrations que pour les relations de celles-ci avec les citoyens.

Le projet de loi budgétaire ne mentionne pas les maintes réformes actuellement en cours dans la fonction publique et leur état d'avancement.

Ces réformes importantes dans l'intérêt des agents publics, qui sont entre autres prévues par les accords salariaux des 4 mars 2021 et 9 décembre 2022 signés entre la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) et le gouvernement, sont notamment les suivantes:

- l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État;
- la création d'un cadre légal pour l'exercice du télétravail par les agents publics;
- la suppression du système d'appréciation des performances professionnelles;
- la précision et la mise en conformité avec le droit européen des règles en matière d'aménagement du temps de travail dans la fonction publique;
- la révision des dispositions en matière de protection des agents de l'État;
- l'amélioration du droit disciplinaire;
- la résolution de la problématique liée à la préretraite des agents de l'État entrés en service à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999 et ayant travaillé en travail posté pendant une durée de 20 ans;
- l'augmentation de la protection des fonctionnaires et employés de l'État en cas de maladie de longue durée;
- le renforcement de la protection de la liberté syndicale.

La Chambre relance un appel au gouvernement de faire avancer au plus vite les travaux concernant ces différentes mesures, afin que les textes afférents puissent être finalisés et entrer en vigueur. Il y a de la protection des agents de l'État et, plus généralement, du bon fonctionnement des services publics.

Dans son discours sur le budget de l'État pour 2025, le ministre des Finances a énoncé ce qui suit:

« *D'Zilsetzung ass kloer: D'Sue vum Staat gezielt, intelligent an effizient ausginn. Dëst, ënnert anerem, duerch méi Kontroll bei de Fonctionnements-Käschten. Dat och duerch eng wuel iwuerluechten Astellungspolitik beim Staat. 1.350 nei Poste fir d'Joer 2025. Keen Astellungsstopp. Awer méi kontrolléiert wuessen.* »

L'article 7 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2025 prévoit un nombre un peu plus élevé de postes auprès de l'État, à savoir la création de maximum 1.500 nouveaux postes pour le renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle (tant pour les services administratifs que pour les différents ordres d'enseignement), hormis le recrutement supplémentaire pour des postes spécifiques et hormis le remplacement de titulaires de postes devenant vacants (par exemple en cas de départ à la retraite).

Parmi les postes spécifiques susvisés figurent notamment les postes occupés sous le régime de l'employé de l'État par des personnes qui ont une nationalité autre que celle d'un État membre de l'Union européenne et qui ne doivent pas satisfaire à la condition de connaissance des trois langues administratives du Luxembourg (article 8 du projet de loi).

Le recrutement sous ce régime dérogatoire est entre autres prévu dans le domaine de l'enseignement. La Chambre rappelle que le personnel enseignant (de même que le personnel psycho-social, etc.) non luxembourgeois doit avoir la connaissance des trois langues officielles du Luxembourg. Cela vaut également pour les écoles internationales, qui sont en effet des institutions publiques au même titre

que les autres écoles et lycées publics. La communication entre partenaires scolaires ne pourra guère fonctionner si un membre du personnel ne parle que le français ou l'allemand par exemple. En outre, la Chambre rappelle que le recrutement du personnel doit se faire prioritairement sous le statut du fonctionnaire, avec toutes les conditions applicables à ce statut, et que l'engagement de « tiers » doit être strictement limité au minimum, aux cas de nécessité absolue. Cela vaut d'ailleurs non seulement pour le domaine de l'enseignement, mais de façon générale pour toute la fonction publique. Selon l'article 8 du texte sous avis, et comme chaque année, le recrutement sous le régime dérogatoire est aussi prévu auprès d'« autres services » (20 postes), sans que le dossier fournisse toutefois des précisions quant aux administrations concernées.

La Chambre fait remarquer que l'État doit toujours favoriser le recrutement de personnel à durée indéterminée (sous le statut du fonctionnaire si les conditions légales sont remplies) au lieu de recourir à des employés engagés à durée déterminée, voire à des experts externes coûteux.

La population au Luxembourg a besoin d'un État fort et d'un appareil étatique muni d'une fonction publique solide, performante, qualifiée et engagée dans l'intérêt général, ce qui est d'autant plus important en temps de crise et face à la hausse générale de la pauvreté au Luxembourg. Pour que les services publics aux citoyens puissent fonctionner de manière efficace, il faut évidemment investir dans ces services et dans leur personnel. La Chambre soutient toute mesure dans ce sens et elle met en garde contre des décisions politiques d'économiser au mauvais endroit, y compris pour ce qui est des frais de fonctionnement des administrations. Elle renvoie à ce sujet également aux observations présentées ci-avant sub II. 2. « a) *Les principales orientations de la politique budgétaire pour 2025* ».

À noter que, dans le cadre d'une étude récente effectuée par l'OCDE<sup>24</sup>, 84% des personnes interrogées ont répondu qu'elles seraient satisfaites avec la qualité des services publics au Luxembourg, ce qui est le taux le plus élevé parmi tous les pays ayant participé à l'enquête. Ce taux avoisine le taux de satisfaction de 81% issu de l'enquête effectuée à l'initiative du Ministère de la Fonction publique en 2023<sup>25</sup>.

La Chambre se distancie d'ailleurs d'opinions exprimées par d'aucuns et selon les-elles les dépenses de l'État, entre autres pour la fonction publique, pour la sécurité et la protection sociales (santé, vieillesse, famille, etc.), pour l'éducation et pour les infrastructures publiques (transports notamment) seraient non justifiées et exorbitantes par rapport aux autres pays européens. Si elle est d'accord que l'État doit dépenser l'argent de manière réfléchie, elle relève que l'État n'est pas une entreprise. Les finalités du secteur privé et du secteur public sont totalement différentes. Les acteurs du secteur privé visent à maximiser les profits, alors que ceux du secteur public servent l'intérêt commun. En outre, le Luxembourg, contrairement à ses pays voisins, est un « hub » international avec une situation très spécifique en raison des travailleurs frontaliers, qui bénéficient d'ailleurs aussi des investissements publics par le Luxembourg, que ce soit dans la fonction publique et les infrastructures ou dans les mesures sociales. S'y ajoute que l'État luxembourgeois joue un rôle important en matière de développement de l'économie, entre autres du fait qu'il doit assurer l'attractivité du pays pour attirer des acteurs venant de tout le monde en diversifiant les activités. Pour achever cette stratégie et pour la maintenir, il est évident que l'État doit investir massivement pour rester compétitif au niveau international.

Dans le domaine de l'emploi, le projet de loi budgétaire énonce que le gouvernement souhaite moderniser le droit du travail, entre autres par un renforcement de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée. Dans ce but, il envisage de réformer la législation sur le compte épargne-temps. De plus, le congé de maternité sera flexibilisé « pour donner aux femmes la liberté de convertir jusqu'à six semaines de leur congé prénatal en congé postnatal en fonction de leur situation personnelle et en accord avec leur médecin et leur employeur ». Il est aussi prévu d'introduire un nouveau congé en cas de fausse couche, d'enfant mort-né ou de naissance prématurée suivie d'un décès. En outre, « le gouvernement propose d'accorder un temps partiel familial, d'élargir le champ d'application du congé d'aidant, d'introduire des nouvelles dispositions légales concernant le congé pour raisons familiales et d'offrir une allocation spéciale supplémentaire afin de mieux répondre aux besoins réels d'accom-

24 OCDE, Enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024, 10 juillet 2024, [https://www.oecd.org/fr/publications/enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques-resultats-2024\\_80ddd09b-fr.html](https://www.oecd.org/fr/publications/enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques-resultats-2024_80ddd09b-fr.html)

25 [https://gouvernement.lu/fr/actualites/agenda.gouvernement2024+fr+actualites+toutes\\_actualites+communiques+2023+04-avril+24-sondage-fonction-publique.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/agenda.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2023+04-avril+24-sondage-fonction-publique.html)

*pagnement et d'encadrement des familles ayant des enfants à besoins spécifiques avec une pathologie lourde ou oncologique ».*

Finalement, dans le contexte de la digitalisation et de la simplification administrative, il est prévu d'examiner la possibilité d'harmoniser les congés spéciaux existants, ainsi que de simplifier les procédures afférentes, y compris leur centralisation sur l'espace MyGuichet.

La Chambre espère que toutes les réformes favorables aux travailleurs et à la conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle projetées par le gouvernement seront également mises en place dans la fonction publique, toujours en ayant recours au dialogue social et en impliquant impérativement les représentants syndicaux et du personnel les plus représentatifs sur le plan national dans la fonction publique dès le stade de l'élaboration dans la mise en œuvre de toutes les mesures affectant directement ou indirectement les agents publics.

\*

Les articles 42 à 44 du projet de loi budgétaire mettent en œuvre la décision du gouvernement d'intégrer le Service national de la sécurité dans la fonction publique (SNSFP) au sein de l'Inspection du travail et des mines (ITM), avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

La mesure n'est pas prévue par l'accord de coalition 2023-2028, mais le Premier ministre l'avait annoncée lors du discours sur l'état de la nation le 11 juin 2024. L'objectif affiché est d'harmoniser les règles en matière de sécurité dans le domaine de la construction.

Au projet de loi budgétaire sous avis, il est énoncé que des règles communes seront définies entre l'ITM et les services de sécurité de la fonction publique afin d'uniformiser les normes de sécurité dans les bâtiments publics.

Le commentaire de l'article 42 précise quant à lui que, « *en attendant une harmonisation de la législation en matière de sécurité, qui est en cours de préparation, le gouvernement a décidé de proposer, d'une part, une intégration rapide des agents du SNSFP dans l'ITM et d'attribuer les compétences de l'inspecteur général de la sécurité dans la fonction publique au directeur de l'ITM et, d'autre part, une disposition (au point 7°, sous b) permettant au directeur de l'ITM d'autoriser, sous réserve de garantir au moins le même niveau de sécurité, l'application de normes autres que celles basées sur la loi de 1988* ». Ainsi, « *l'application des mêmes normes qu'il s'agisse d'un bâtiment occupé par une entité publique ou non* » serait garantie et « *il sera possible d'éviter à très court terme des obstacles dans le domaine de la construction* ».

Mis à part que la disposition en question ne comporte pas de lettre b) au point 7°, la Chambre relève que l'argumentation susmentionnée pour justifier l'intégration rapide du SNSFP dans l'ITM ne tient pas la route puisque les règles en matière de sécurité actuellement applicables aux bâtiments publics resteront en vigueur. En effet, les dispositions de la loi afférente du 19 mars 1988 ne seront pas abrogées.

Dans le passé, la Chambre s'est toujours opposée à l'intégration du SNSFP dans l'ITM ainsi qu'à l'harmonisation des règles en matière de sécurité applicables aux bâtiments, et pour cause (voir par exemple l'avis n° A-1159 du 30 mars 1993 sur le projet de loi n° 3751 portant application aux personnes morales du secteur public de la directive cadre 89/391 CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail).

Au cours des années, les gouvernements successifs ont mis sur le chemin des instances différents textes destinés à harmoniser les règles en matière de sécurité et de charger l'ITM de la surveillance de la sécurité dans la fonction publique (voir par exemple les projets de lois nos 2120 et 3057). Or, cette harmonisation n'a jamais abouti pour plusieurs raisons, et entre autres du fait que les questions en matière de responsabilité sont différentes dans les secteurs public et privé et que le régime répressif et de police applicable dans le secteur privé ne peut pas être transposé à l'État. L'ITM a des attributions de police judiciaire, exercées pour le compte de l'État, en matière de sécurité à l'égard des employeurs du secteur privé. Or, de telles attributions ne peuvent pas être exercées à l'encontre de l'État lui-même. S'y ajoute que, en cas de manquements aux règles de sécurité, les règles appliquées diffèrent fondamentalement. Dans le secteur privé, l'ITM peut prononcer des injonctions et sanctions à l'encontre des entités concernées, alors que dans la fonction publique, la violation des règles de sécurité fait entre autres l'objet du droit disciplinaire.

L'État doit par ailleurs disposer de règles de sécurité spécifiques pour les places et bâtiments publics, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sécurité intérieure et de la protection de ses agents et de la population. Ces règles dérogent nécessairement aux dispositions applicables aux constructions dans le secteur privé. La législation européenne, y compris la directive modifiée 89/391/CEE du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail – qui est toujours applicable – prévoit expressément la possibilité pour les États de mettre en œuvre des règles spécifiques pour le secteur public. Elle ne fait qu'imposer des règles minimales à respecter dans les deux secteurs, public et privé.

En ce qui concerne le statut de la fonction publique, le ministre de la Fonction publique a d'ailleurs récemment souligné dans sa réponse à la question parlementaire n° 1091 portant sur les règles applicables aux contrats d'emploi des employés publics que, « aligner les dispositions du secteur public sur celles du secteur privé reviendrait à traiter de manière identique des personnes qui se trouvent dans des situations distinctes, ce qui constituerait un problème au niveau de la constitutionnalité du texte », et que, « vu la spécificité des missions du secteur public, des approches spécifiques et adaptées aux besoins du secteur public se justifient ».

De l'avis de la Chambre, cette argumentation peut aussi être transposée à sa position concernant le maintien de l'indépendance du SNSFP.

À noter que l'intégration du SNSFP dans l'ITM, telle qu'elle est prévue par le projet de loi sous avis, pose aussi problème au niveau de la responsabilité politique. En effet, l'article 12 de la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'État, dans les établissements publics et dans les écoles prévoit que le SNSFP est placé sous la responsabilité du ministère ayant la Fonction publique dans ses attributions. Cette disposition n'est pas modifiée par le texte sous avis. Or, du fait que le SNSFP est censé appartenir à l'ITM à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, il devrait être placé sous la responsabilité du ministère ayant le Travail dans ses attributions. La surveillance de l'application des règles de sécurité dans la fonction publique devrait alors tomber également sous la responsabilité politique de ce dernier ministère.

Les dispositions projetées risquent par ailleurs de porter atteinte aux droits de certains agents du SNSFP.

D'une part, l'article 44 prévoit que le personnel du SNSFP est repris dans le cadre du personnel de l'ITM. Il omet cependant de préciser que les attentes de carrière, fonctions, suppléments de traitement et autres droits acquis du personnel seront maintenus.

D'autre part, l'article 43 supprime les fonctions d'inspecteur général (groupe de traitement A1, grade 17) et d'inspecteur général adjoint (groupe de traitement A1, grade 16) du SNSFP. L'article 44 prévoit que les agents concernés seront reclassés auprès de l'ITM au grade 16, « dans le groupe de traitement A1, sous-groupe scientifique et technique, à la fonction de chargé d'études dirigeant (...) et bénéficient d'un supplément personnel de traitement correspondant à la différence entre celui-ci et leur classement précédent, y compris l'expectative d'avancements en échelon qu'ils auraient eue dans leur fonction précédente ». En application de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, un tel reclassement ne comporte toutefois que le maintien du traitement de base. Ainsi, les agents concernés risquent de perdre toutes les primes, les majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières et pour fonctions dirigeantes, et tout autre supplément de traitement qu'ils ont le cas échéant obtenus pour l'exercice de leurs fonctions auprès du SNSFP.

La Chambre ne saurait accepter que les agents du SNSFP soient lésés concernant le développement de leur carrière et leur rémunération.

De l'avis de la Chambre, le gouvernement procède de façon hâtive et irréfléchie à l'intégration du SNSFP dans l'ITM, qui est une réforme d'envergure menant à une édulcoration du statut de la fonction publique, et ceci sans même avoir jugé utile de consulter au préalable la représentation syndicale la plus représentative au niveau national pour la fonction publique. La Chambre se demande d'ailleurs si les dispositions de l'article 36 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ont été respectées en l'espèce, le dossier sous avis ne comportant pas d'informations y relatives.

Au vu de toutes les observations qui précèdent, la Chambre ne peut que s'opposer à l'intégration du SNSFP dans l'ITM. Elle demande au gouvernement de retirer cette mesure du projet de loi et d'adapter celui-ci en conséquence.

Dans ce contexte, la Chambre rappelle aussi qu'il y a lieu d'arrêter une fois pour toutes la privatisation des services publics.

Le chapitre du projet de loi sur le développement des structures culturelles énonce ce qui suit:

*« Durant la dernière législature, le nombre de structures culturelles sous la tutelle du ministère est passé à neuf instituts culturels (+2 grâce à la réforme de 2022), à onze établissements publics (+5 suite aux lois de juillet 2023) et un groupement d'intérêt économique (GIE). Plus de mille personnes y sont employées sous contrat fixe. Pour accompagner leur consolidation et le développement de leurs missions publiques, un financement adéquat est nécessaire. »*

Ce qui n'est pas mentionné audit chapitre, c'est que les personnes en question sont engagées sous le régime de droit privé.

Le gouvernement actuellement en place continue avec cette privatisation. Ainsi, des amendements gouvernementaux au projet de loi n° 8303 portant modification de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ont été déposés le 30 juillet 2024 à la Chambre des députés, amendements qui n'ont pas été soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics et qui ont, entre autres, pour objectif de remplacer les dispositions actuellement en vigueur relatives au cadre du personnel du Fonds dans le sens que l'ensemble du personnel sera engagé à l'avenir sous le régime de droit privé.

L'affaire est d'autant plus grave que le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle est un établissement public qui est intégralement financé par l'État à travers des contributions budgétaires annuelles et qui distribue l'essentiel des dotations reçues par l'État sous forme d'aides financières étatiques aux acteurs du secteur de la production audiovisuelle. Du fait que le Fonds gère et distribue des capitaux publics, il assume une mission de puissance publique, dont l'exercice doit être réservé à des agents publics.

Dans son avis n° A-3978 du 10 septembre 2024 sur le projet de loi amendé n° 8303, la Chambre s'est clairement prononcée contre la réforme projetée du Fonds.

La Chambre s'oppose à ce que le personnel et les membres des organes de direction des établissements publics soient soumis au régime de droit privé. Concernant plus généralement le statut du personnel dans la fonction publique, la Chambre rappelle que tous les agents publics remplissant les conditions légales pour l'accès au statut de fonctionnaire doivent y être admis et que le recours au recrutement d'employés ne doit se faire que dans des circonstances exceptionnelles et pour des emplois bien définis.

Dans le cadre de la remise en cause du statut de la fonction publique, la Chambre tient en outre à souligner que l'indépendance de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics doit être maintenue, concernant tant le fonctionnement que la gestion financière et l'administration de son propre patrimoine.

## 6) Défense

Selon le projet de loi budgétaire, le gouvernement entend augmenter progressivement l'effort de défense face à un monde en proie à des tensions croissantes et au vu de la nécessité de dynamiser la capacité de dissuasion et de défense de l'Union européenne et de l'OTAN.

Le Luxembourg a présenté à l'OTAN son objectif d'achever un effort de défense de 2% du revenu national brut en 2030. Dans le cadre de cet objectif, l'État investira plus au profit des capacités de l'Armée, en veillant *« à créer des synergies avec d'autres secteurs en privilégiant les projets ayant des retombées positives au Luxembourg, tant au niveau sociétal qu'économique »*.

Le dossier sous avis omet de fournir des précisions supplémentaires quant à la signification concrète de cette affirmation. La Chambre comprend que le gouvernement entend investir plutôt dans les domaines de la technologie et de l'information (pour la surveillance, le support stratégique, etc.) que dans l'armement. Elle comprend que le Luxembourg doit honorer ses engagements militaires au niveau international. En outre, elle soutient les investissements permettant à l'Armée d'exécuter toutes ses missions.

Néanmoins, la Chambre met aussi en garde contre un financement excessif et inutile de moyens de soutien de la guerre en général, le cas échéant au préjudice de la population. Il serait judicieux d'investir plus de moyens dans la diplomatie pour éviter les conflits au lieu de les provoquer. Sinon les

organisations internationales créées après la Deuxième Guerre mondiale et destinées à maintenir la paix au niveau international perdent toute leur utilité.

Le Luxembourg prend à la date de l'émission du présent avis la présidence du Conseil de l'Europe, qui est un organe qui a été créé entre autres dans le but de garantir la paix, les principes démocratiques et les droits de l'homme en Europe. Il a dès lors l'occasion de s'engager encore plus pour le maintien de ces valeurs.

### 7) Education nationale

Le projet de loi budgétaire énonce que, « afin de répondre à la grande demande, trois écoles européennes publiques supplémentaires ouvriront leurs portes d'ici 2028 » et que « ces écoles permettront de réagir avec une grande flexibilité aux différentes langues parlées par les élèves et offriront ainsi des opportunités éducatives équitables aux élèves d'origines migratoires ».

La Chambre ne peut s'empêcher de rappeler les soucis du personnel enseignant et non enseignant au sujet des connaissances des trois langues officielles du pays. Comme les écoles internationales sont des institutions publiques au même titre que tous les autres lycées publics et écoles fondamentales au Grand-Duché, elle ne saura marquer son approbation face au recrutement d'employés ne connaissant qu'une seule langue administrative, sous le régime et avec une rémunération identiques à ceux de tous les autres employés publics au plan national. De plus, la Chambre ne saura marquer son accord avec le recrutement bien renforcé de ces employés monolingues en défaveur des fonctionnaires plurilingues. Le recrutement sous le statut du fonctionnaire devra toujours primer sur celui de l'employé auprès de l'État, ce dernier régime ne devant en aucun cas devenir la norme, peu importe s'il s'agit du secteur de l'éducation formelle ou non formelle ou bien encore d'un autre domaine.

En outre, la dépendance des programmes scolaires imposés au niveau européen, par exemple pour les écoles européennes, consiste en un « *outsourcing* » de notre système d'éducation nationale, en contournant le SCRIPT et les commissions nationales des programmes. Or, dans l'Union européenne, le volet de l'enseignement tombe sous l'autorité nationale et force est de constater que le gouvernement précédent n'a ouvert des écoles européennes que pendant les quelques années passées. Les projets annoncés dans l'accord de coalition, mais sous la responsabilité du même parti politique, voire du même ministre de l'Éducation nationale pour la troisième fois d'affilée, risquent ainsi de continuer dans la même direction néfaste pour l'éducation nationale luxembourgeoise, en favorisant la diversité des diplômes de fin d'études dans un pays aussi petit que le Luxembourg et en compliquant leur valeur pour l'accès aux universités étrangères ainsi qu'au marché du travail national, face à la politique linguistique poursuivie par des institutions internationales ne respectant pas les défis des citoyens du Grand-Duché.

### 8) Dialogue social

Dans le chapitre traitant de l'emploi, le dossier sous examen prévoit entre autres ce qui suit:

*« Le dialogue social fait partie intégrante de notre système social et il est le garant de la paix sociale dans notre pays. Une concertation régulière avec les partenaires sociaux sur toutes les questions de la politique sociale est indispensable. Le Comité permanent du travail et de l'emploi (CPTE) y joue un rôle clé.*

*Dans ce contexte, le cadre légal sera adapté pour offrir des conditions propices à la tenue de négociations collectives et à la conclusion de conventions collectives. De même, un plan d'action pour promouvoir la négociation collective sera mis en place en application de la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne.*

*En concertation avec les partenaires sociaux, le gouvernement s'engage à faciliter une réorganisation du temps de travail en élaborant une réforme du Plan d'organisation du travail (POT). »*

Ces affirmations sont en contradiction avec les agissements et la position du gouvernement face aux syndicats dans le cadre et suite à la réunion du comité permanent du travail et de l'emploi en date du 8 octobre 2024. Le ministre du Travail y a énoncé que les conventions collectives de travail devraient pouvoir être négociées et conclues sans les syndicats. Il a ainsi remis en cause le modèle social luxembourgeois qui fonctionne depuis une centaine d'années, ce qui est inacceptable. Le rôle des syndicats ne se limite pas à la défense des intérêts de leurs membres actifs. Dans le cadre du modèle social de



la tripartite, ils agissent dans l'intérêt du pays, de l'ensemble de la population, des travailleurs et des retraités. Le fait que la motion n° 4382 sur le rôle des syndicats lors de la négociation de conventions collectives a été refusée lors de la séance publique du 22 octobre 2024 à la Chambre des députés par les partis ayant la majorité parlementaire, malgré l'affirmation du rôle des syndicats par le ministre du Travail à cette occasion, n'a certainement pas amélioré les choses. De même, l'affirmation par le Premier ministre le 25 octobre 2024 du droit des syndicats de négocier les conventions collectives n'a guère de valeur si, dans la pratique, le rôle des syndicats est contesté.

Dans la fonction publique, le dialogue social a également été remis en cause, ceci dans le contexte d'une procédure de conciliation initiée en relation avec la suppression du système d'appréciation des performances professionnelles.

La procédure de conciliation prévue par la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État fonctionne très bien depuis son application et le recours à celle-ci par les agents visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi n'a encore jamais été contesté. Le fait que des représentants du gouvernement essaient maintenant de remettre en cause le recours à cette procédure pour éviter de trouver une solution à l'amiable est inacceptable. Le fait que le gouvernement a promis lors d'une entrevue avec les représentants syndicaux concernés qu'il analyserait la problématique ne suffit pas. Une solution doit être trouvée au plus vite, et une telle qui garantit le respect des procédures dans la finalité pour laquelle elles ont été mises en place initialement.

Dans l'accord de coalition 2023-2028, le gouvernement s'est prononcé pour une politique sociale qui serait mise en œuvre dans le respect du dialogue social et en étroite concertation avec tous les partenaires concernés.

La Chambre se doit d'insister encore une fois sur l'impératif de respecter les valeurs démocratiques et d'accorder une priorité absolue au dialogue social pour toutes les décisions politiques affectant la population dans son ensemble ou une partie de celle-ci, y compris dans la fonction publique. Des agissements politiques mettant en cause le bien-fondé du dialogue social et les valeurs démocratiques appliquées depuis des décennies au Luxembourg sont incompréhensibles, mais surtout intolérables.

Le dialogue social implique aussi la nécessité pour les responsables politiques de tenir compte des soucis exprimés par la population et des besoins et des moyens de celle-ci. Or, de nos jours, la politique n'est plus à l'écoute de la population, surtout des personnes démunies et de la classe moyenne. Cela vaut actuellement notamment pour la transition écologique. De même, les soucis de la population ne sont pas pris au sérieux. S'y ajoute une censure des opinions par d'aucuns, y compris par des décideurs politiques, qui réclament discourir et agir au nom et pour le compte de la majorité. La création de tensions au sein de la population en est la conséquence. Parfois on a l'impression que la création de ces tensions est intentionnelle pour que les responsables politiques puissent alors décider unilatéralement et de façon arbitraire.

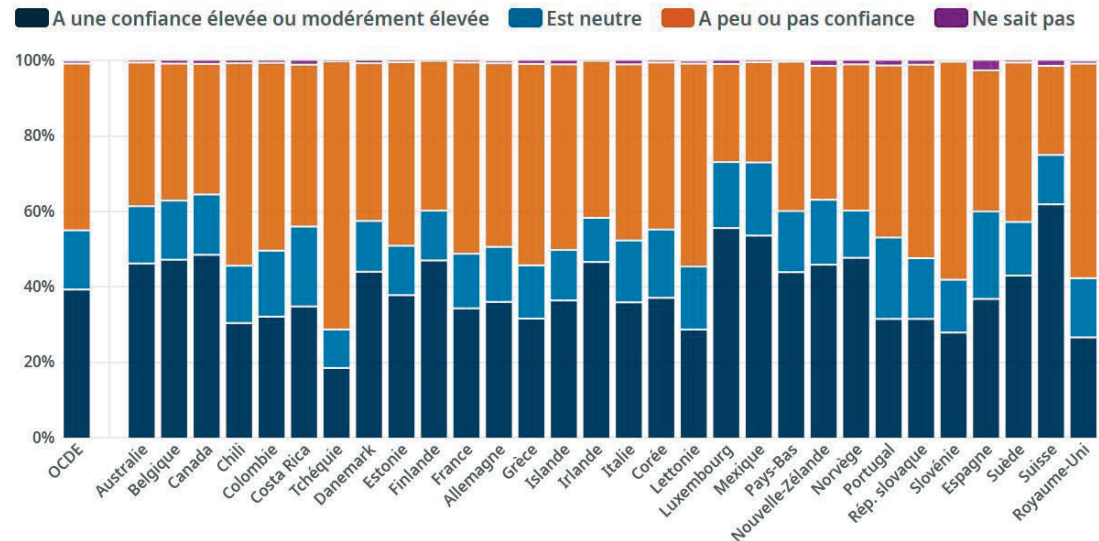
La population ne s'identifie plus avec la politique menée – très souvent dictée par les technocrates européens – et les décisions prises qui passent outre les besoins et problèmes de la majorité. L'enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques menée récemment par l'OCDE<sup>26</sup> démontre que 44% des personnes interrogées ont peu de confiance ou même pas de confiance du tout dans le gouvernement de leur pays. Le taux de confiance diminue avec la situation sociale et financière des personnes.

Pour le Luxembourg, les résultats de l'enquête montrent que 55,6% des personnes interrogées ont encore une confiance élevée ou modérément élevée dans le gouvernement national (seulement pour la Suisse le taux est plus élevé avec 61,9%), tandis que 26% des personnes ont peu de confiance ou pas de confiance du tout. 17,5% des personnes interrogées ont exprimé une opinion neutre et 0,9% des personnes ont indiqué qu'elles ne savent pas quoi répondre. Les soucis qui préoccupent principalement les citoyens au Luxembourg sont les conditions du logement (58% des personnes interrogées), la criminalité et les inégalités sociales (+30%), ainsi que le changement climatique (+20%).

L'OCDE est logiquement arrivée à la conclusion que les pouvoirs publics devraient mieux associer les citoyens dans leur prise de décisions. La Chambre signale que cette participation citoyenne doit

<sup>26</sup> OCDE, Enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024, 10 juillet 2024, [https://www.oecd.org/fr/publications/enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques-resultats-2024\\_80ddd09b-fr.html](https://www.oecd.org/fr/publications/enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques-resultats-2024_80ddd09b-fr.html)

alors cependant être effective et ne pas constituer un leurre (comme ceci est le cas par exemple avec les propositions motivées aux fins de légiférer prévues à l'article 79 de la Constitution et par la loi du 29 juin 2023 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer).



Source: OCDE, Enquête sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024

Des agissements anti-démocratiques, qui n'améliorent sûrement pas cette situation pré-occupante, semblent malheureusement être à la mode. Un cas concret a pu être vécu en France, où le projet de loi relatif à la réforme des retraites de 2023 a été adopté par le gouvernement sans vote par l'Assemblée nationale. Il ne faut pas s'étonner que la population tourne le dos aux décideurs politiques en place et qu'il s'oriente vers des mouvements populistes, une évolution très dangereuse pour la démocratie qui peut être observée dans de nombreux pays en Europe. Mais c'est malheureusement la politique menée actuellement et pendant toutes les années passées qui est à l'origine de ce phénomène.

L'objectif primaire de la nouvelle Commission européenne pour la période 2024-2029 est la compétitivité, les autres priorités étant par ailleurs la prospérité, la sécurité et la démocratie. Le volet social n'est pas mis au premier plan. Une situation qui est déjà prometteuse ...

Il ne suffit pas d'afficher la volonté de respecter le dialogue social pour alors ne pas le faire par après. Au Luxembourg, le dialogue social en matière de sécurité sociale laisse aussi déjà à désirer. En tout cas, un manque de transparence par le gouvernement a dès le départ pu être constaté concernant le lancement des débats « *sur la viabilité à long terme de notre système des retraites* » mentionnée par l'accord de coalition 2023-2028, alors qu'une éventuelle réforme du régime des retraites n'a pas du tout fait l'objet de discussions dans le cadre des élections législatives du 8 octobre 2023. La Chambre renvoie à ce sujet également aux remarques formulées ci-après sub III. « 3. Réforme des retraites ».

### 9) Politique sociale: inclusion et lutte contre la pauvreté

Le gouvernement entend poursuivre la politique d'inclusion (des personnes handicapées, des personnes âgées, des ménages défavorisés, etc.) et de lutte contre la pauvreté par diverses mesures. Les mesures sociales atteignent 47% des dépenses prévues par le projet de budget pour 2025.

Celles-ci comportent notamment l'augmentation de +10% de l'allocation de vie chère, le triplement de la prime énergie, la création d'une prime énergie réduite pour les personnes dont la limite de revenu se situe entre 25% et 30% au-dessus de la limite prévue pour l'allocation de vie chère et la simplification des conditions d'accès à l'allocation de vie chère.

Par ailleurs, la continuation du financement et l'adaptation de l'équivalent crédit d'impôt (ECI) pour les bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) ainsi que la prise en charge du surcoût énergétique des structures d'hébergement pour personnes âgées seront assurées.

Au vu de la hausse de la pauvreté au sein de la population (voir le chapitre III. « 1. Pauvreté et fiscalité » ci-après), la Chambre approuve toutes ces mesures, tout en rappelant aux responsables politiques la nécessité de suivre de près l'évolution de la situation et de réagir adéquatement en cas de besoin par des mesures supplémentaires, y compris dans le domaine de la précarité énergétique (voir le chapitre I. « 2. Crise énergétique » ci-avant).

Dans le domaine du vivre-ensemble, le gouvernement entend entre autres promouvoir le respect mutuel, la tolérance, la solidarité, la cohésion sociale et la lutte contre le racisme et contre toute forme de discrimination. La Chambre soutient vivement toute action dans ce sens.

\*

### **III. CONSIDERATIONS SUR LES DEFIS POLITIQUES ET SOCIAUX RECURRENTS**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut s'empêcher de revenir ci-après à certains thèmes et problématiques récurrents, qui préoccupent la population depuis des années et pour lesquels les responsables politiques ne semblent pas vraiment pouvoir, voire vouloir, trouver des solutions. Il s'agit de la pauvreté, de la fiscalité et du logement.

Le gouvernement a du moins récemment pris l'initiative de mettre en œuvre des mesures positives dans certains domaines, ce qui constitue un pas dans la bonne direction.

Par ailleurs, la Chambre tient à formuler certaines considérations quant aux discussions sur une éventuelle réforme des retraites qui ont été lancées par le gouvernement.

#### **1. Pauvreté et fiscalité**

Dans l'attente de la réforme fiscale promise pour 2026 par le gouvernement, ce dernier a adopté le 17 juillet 2024 un paquet de mesures (« *Entlastungs-Pak* ») destinées à renforcer le pouvoir d'achat des citoyens et à relancer l'économie par divers allègements et adaptations au niveau de l'imposition des personnes physiques et des personnes morales.

Le projet de loi y relatif n° 8414 prévoit ainsi notamment les mesures suivantes pour alléger la charge fiscale des personnes physiques:

- adaptation du barème de l'impôt sur le revenu en y neutralisant 2,5 tranches indiciaires (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025);
- modification de la formule de calcul du tarif de la classe d'impôt 1a pour augmenter la tranche exonérée d'impôt (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025);
- hausse de 1.000 euros du crédit d'impôt monoparental (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025);
- augmentation de 1.000 euros du montant maximal de l'abattement sur le revenu imposable pour charges extraordinaires pour enfants à charge ne faisant pas partie du ménage du contribuable (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025);
- à compter de l'année fiscale 2024, augmentation des intérêts débiteurs déductibles lors de l'achat d'un logement existant (les intérêts étant déductibles intégralement pour l'année d'acquisition de l'immeuble et pour l'année subséquente, y compris pour les crédits-relais, les plafonds des montants actuellement déductibles étant dorénavant appliqués aux années suivantes selon une nouvelle répartition temporelle);
- exonération d'impôt complète, à travers un crédit d'impôt, du salaire social minimum non qualifié, indépendamment de la classe d'impôt du contribuable (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025).

La Chambre soutient toutes ces mesures, qui font suite, du moins partiellement, à certaines demandes de réduire la charge fiscale des personnes physiques qu'elle a formulées à maintes reprises pendant les années passées.

Concernant l'adaptation du barème de l'impôt, dont 6,5 sur 8 tranches indiciaires y seront dorénavant neutralisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, la Chambre demande de procéder encore au plus vite à une modification supplémentaire pour ce qui est de toutes les tranches indiciaires restantes qui n'y ont pas encore été neutralisées, conformément à ce qui est prévu dans l'accord de coalition. En outre, elle demande pour la énième fois de remettre en place un mécanisme d'adaptation automatique du barème au coût de la vie.

Dans son avis n° A-4052 du 28 mars 2024 sur le projet de loi n° 8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, la Chambre avait demandé d'alléger la charge fiscale des contribuables de la classe d'impôt 1a, entre autres en procédant à une augmentation conséquente du crédit d'impôt monoparental. La Chambre apprécie dès lors que ledit crédit fasse l'objet d'une augmentation de 2.505 à 3.504 euros à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025. De même, elle approuve que la tranche exonérée d'impôt dans le tarif de la classe d'impôt 1a soit augmentée de 24.876 à 26.460 euros, que la formule de calcul du tarif de cette classe soit adaptée pour un allègement supplémentaire et que le montant maximal de l'abattement sur le revenu imposable pour charges extraordinaires pour enfants à charge ne faisant pas partie du ménage du contribuable soit relevé de 4.422 à 5.424 euros.

Pour ce qui est des intérêts débiteurs fiscalement déductibles lors de l'achat d'un logement, les mesures projetées constituent un pas dans la bonne direction, même si elles ne remédient pas intégralement à la dégradation de la déductibilité fiscale causée par le gouvernement précédent. Pour rappel: un règlement grand-ducal du 23 décembre 2022 a supprimé l'article 4b du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal, article qui prévoyait que « *pendant la période qui précède l'occupation de l'habitation par le propriétaire ou la disponibilité de l'habitation pour le propriétaire, les intérêts débiteurs et les frais de financement correspondant à l'habitation sont déductibles intégralement* ».

Les mesures introduites à partir de l'année fiscale 2024 permettent d'y remédier pour partie en éliminant au moins la discrimination fiscale existante entre les acquéreurs d'un logement existant et les acquéreurs d'un logement qui sera nouvellement construit. Toutefois, la Chambre demande de réintroduire sans délai la déductibilité générale et intégrale des frais de financement relatifs à l'acquisition d'un logement, comme ceci était prévu auparavant. De plus, elle se prononce pour une déductibilité intégrale des intérêts débiteurs par les acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation principale et personnelle. En effet, le montant initialement déductible ne devrait pas subir de réduction, mais il devrait rester constant sur toute la durée de l'occupation de l'habitation. Comme il s'agit de toute façon d'un plafond et non d'un forfait, la déduction ne pourra en aucun cas dépasser les intérêts débiteurs réellement déboursés.

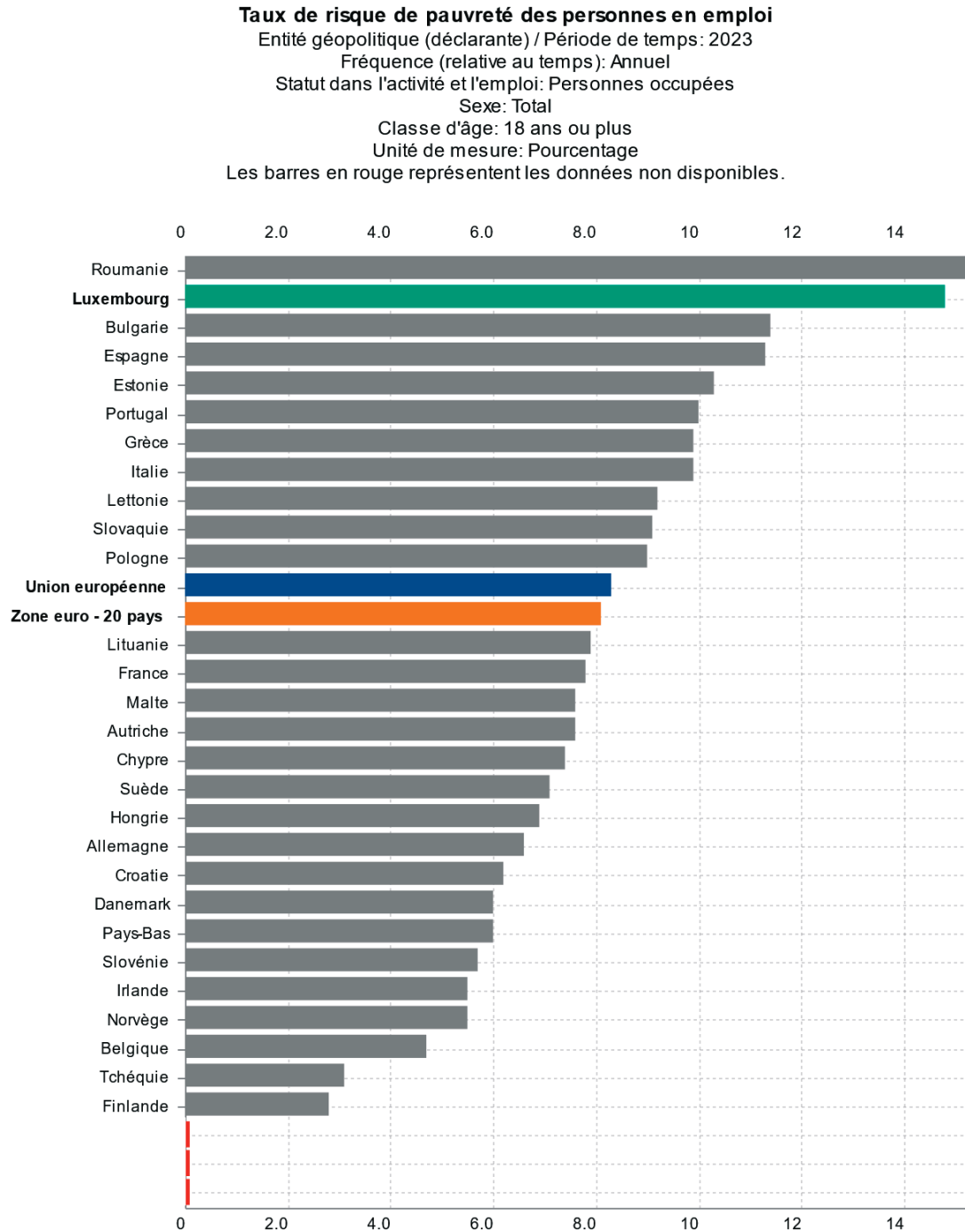
En outre, la Chambre lance encore une fois un appel au gouvernement de modifier la législation fiscale dans le sens d'augmenter la possibilité de déduction fiscale des cotisations dues en vertu de contrats d'épargne-logement. D'abord, la limite d'âge de quarante ans applicable au doublement du montant maximal des cotisations fiscalement déductibles en vertu d'un contrat d'épargne-logement doit être supprimée et un plafond unique doit être introduit, ceci pour tenir compte du fait que de nombreux jeunes gens entrent plus tard dans la vie professionnelle ainsi que de l'évolution exorbitante des prix des logements (ce qui requiert des crédits hypothécaires plus élevés ainsi que des durées de crédit dépassant largement l'âge de quarante ans du contribuable). Ensuite, le montant maximal fiscalement déductible doit être augmenté pour tenir compte de la réalité économique du marché immobilier. Dans son avis susmentionné n° A-4052, la Chambre avait proposé de relever le plafond déductible de 1.344 à 3.096 euros par personne du ménage, indépendamment de l'âge du souscripteur du contrat d'épargne-logement au début de l'année d'imposition.

Par le nouveau paquet de mesures présenté le 17 juillet 2024, le gouvernement a également prévu une exonération d'impôt complète, à travers un crédit d'impôt, du salaire social minimum non qualifié, indépendamment de la classe d'impôt du contribuable.

Face à la hausse du taux de risque de pauvreté générale au sein de la population au Luxembourg, et du taux élevé de la pauvreté des travailleurs, une telle mesure positive est absolument nécessaire. En effet, le STATEC a récemment publié les résultats de l'enquête LU-SILC de 2023 sur les revenus et les conditions de vie des ménages, d'où il ressort que de plus en plus de ménages rencontrent des difficultés économiques et financières, ceci en dépit de la progression générale de leur revenu et des dernières indexations salariales. Le taux de risque de pauvreté est en train de progresser et a atteint 19% de la population en 2023, les ménages monoparentaux et les enfants étant particulièrement exposés au risque de pauvreté<sup>27</sup>.

27 STATEC, Statnews n° 23, Le taux de risque de pauvreté atteint 19% de la population en 2023, 10 juin 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn23-24-silc.html>;  
Eurostat, Taux de risque de pauvreté des personnes en emploi 2023, 30 août 2024, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_01\\_41/default/table?lang=fr](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_01_41/default/table?lang=fr)

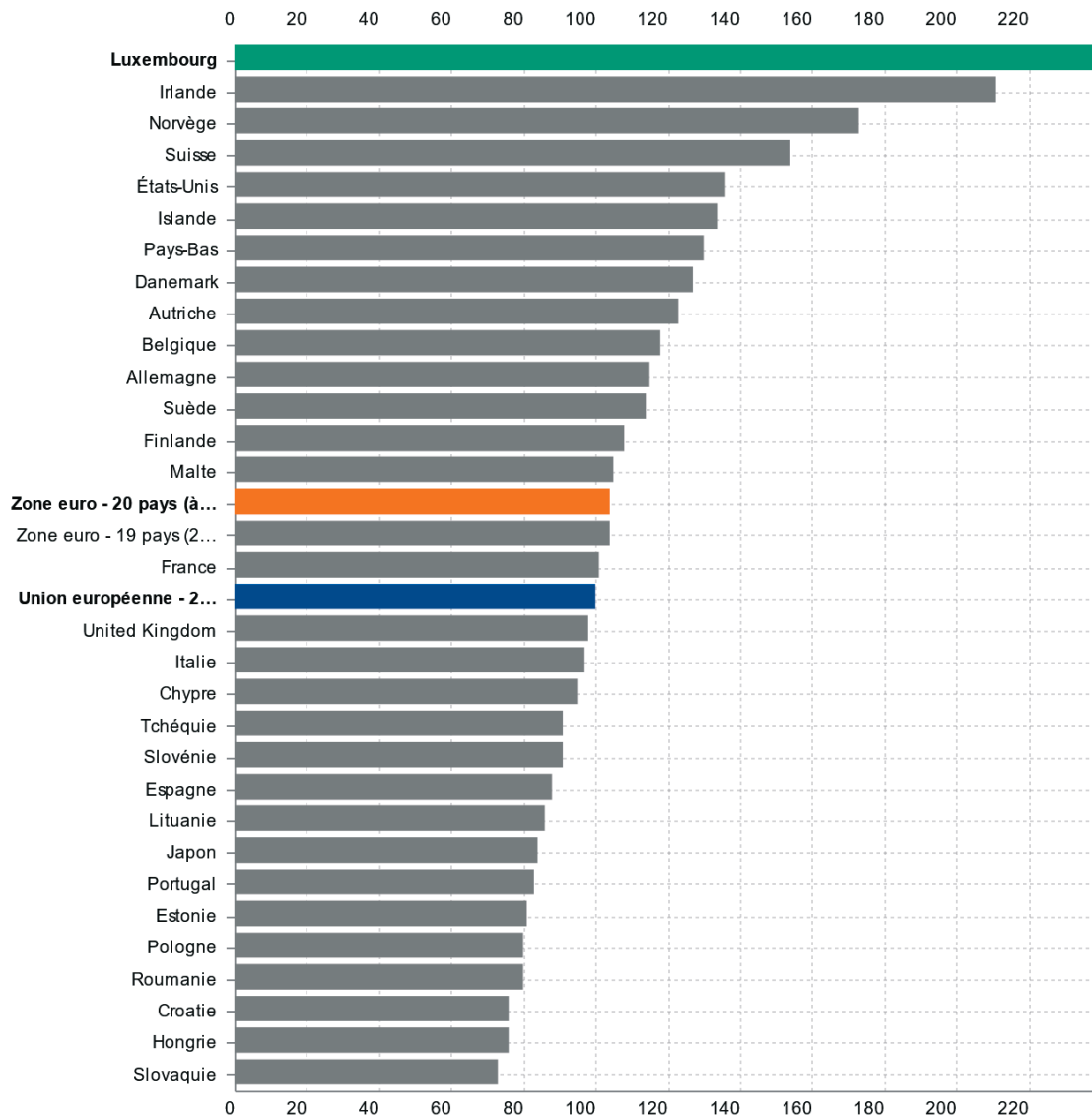
En outre, le Luxembourg occupe la première place au sein de la zone euro (14,8% contre 8,1%) et la deuxième place au sein de l'Union européenne (14,8% contre 8,3%) concernant le taux de pauvreté des personnes en emploi, une situation déplorable de laquelle le Luxembourg ne peut certainement pas se vanter.



Source de données : Eurostat (code des données en ligne : sdg\_01\_41)  
 Dernière mise à jour : 30/08/2024 23:00

Les chiffres d'Eurostat démontrent d'ailleurs que la richesse du pays n'est pas le corollaire du bien-être financier (et en conséquence aussi social) de ses habitants.

Face aux statistiques sur la pauvreté, le Luxembourg occupe ainsi la première place dans l'Union européenne concernant la situation financière et le pouvoir d'achat des ménages<sup>28</sup>. Par ailleurs, le salaire social minimum au Luxembourg est le plus élevé en Europe<sup>29</sup>.



Source de données : Eurostat (code des données en ligne : tec00114)

Dernière mise à jour : 08/08/2024 23:00

eurostat 

Ces chiffres relatifs à la prétendue bonne situation financière des ménages sont toutefois trompeurs. En effet, les calculs sont fondés sur le PIB du pays. Or, ils ne tiennent pas compte de la distribution injuste des revenus et de la fortune au sein de la population. De plus, ils omettent de prendre en considération qu'un nombre important de travailleurs frontaliers et résidents étrangers contribuent au PIB.

Si, en théorie, le pouvoir d'achat des ménages semble donc être élevé, il n'en est pas ainsi dans la pratique. Le coût de la vie est très élevé au Luxembourg, non seulement en matière de logement, et il

<sup>28</sup> Eurostat, PIB par habitant 2023, 8 août 2024,

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=fr>

<sup>29</sup> Eurostat, Le salaire social minimum en Europe, 13 août 2024,

<https://www.toutleurope.eu/economie-et-social/le-salaire-minimum-en-europe/>

le devient de plus en plus, mais le revenu médian de ses habitants ne suit pas cette évolution, comme l'a noté le STATEC dans son rapport PIBien-être publié en mars 2024<sup>30</sup>.

Dans ce contexte, la Chambre prend bonne note que le gouvernement a approuvé le 17 juillet 2024 et déposé à la Chambre des députés en date du 30 août 2024 le projet de loi n° 8437 portant modification du Code du travail en vue de la transposition de la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne.

Selon l'exposé des motifs joint audit projet de loi, « *la directive vise à établir des exigences minimales à l'échelle de l'Union européenne, à définir des obligations procédurales pour le caractère adéquat des salaires minimaux légaux et à améliorer l'accès effectif des salariés à la protection offerte par des salaires minimaux, sous la forme d'un salaire minimum légal lorsqu'il existe, ou sous la forme prévue dans des conventions collectives de travail* ».

La transposition de la directive n'aura pas d'impact immédiat sur le salaire social minimum, en ce qu'il fera l'objet d'une augmentation, mais les responsables politiques seront dorénavant obligés de suivre de plus près l'évolution du salaire social minimum afin de procéder à une réévaluation de ce dernier. La Chambre craint toutefois que, dans la pratique, les nouvelles procédures n'aillent pas aboutir à un relèvement adéquat du salaire social minimum pour permettre aux travailleurs concernés de vivre décemment.

Le projet de loi prévoit la mise en place, auprès du ministre ayant le Travail dans ses attributions, d'un organe consultatif chargé de conseiller le gouvernement sur les questions liées aux salaires minimaux légaux. Cet organe sera composé de représentants du Ministère du Travail et de différentes administrations, ainsi que de « *deux délégués nommés sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national dans le secteur privé* » et de « *deux délégués nommés sur proposition des organisations professionnelles des employeurs* ». Or, l'organe ne comprendra pas de délégués des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national pour le secteur public étatique et communal, ce qui est pour le moins curieux. En effet, la directive vise de façon générale les partenaires sociaux des États membres pour participer aux négociations relatives à la fixation et à l'actualisation du salaire social minimum. De plus, la directive est applicable à tout contrat de travail, y compris donc à ceux des agents publics, et elle couvre expressément « *la rémunération minimale fixée par la loi ou les conventions collectives qu'un employeur, y compris dans le secteur public, est tenu de verser aux travailleurs pour le travail accompli au cours d'une période donnée* ».

La Chambre tient à rappeler dans ce cadre que, dans la fonction publique, la rémunération des volontaires de l'Armée (respectivement 2.071,92, 2.200,63 et 2.430,28 euros brut pour le soldat, le soldat première classe et le soldat-chef) est inférieure au salaire social minimum (actuellement 2.570,93 euros brut), un fait qui est souvent ignoré par les décideurs politiques. Il ne faut surtout pas oublier les personnes concernées, qui se retrouvent parmi les personnes exposées à la précarité. Il faudrait du moins introduire une disposition prévoyant l'adaptation automatique et concomitante de la solde des soldats volontaires aux hausses du salaire social minimum.

Pour ce qui est du risque de pauvreté des enfants au Luxembourg, environ un sur quatre enfants est concerné. Le Luxembourg atteint ainsi un taux de 23,9%, ce qui en fait le groupe d'âge au taux de risque de pauvreté le plus élevé parmi la population<sup>31</sup>. La Chambre estime que le gouvernement doit continuer à investir dans les plus jeunes générations, aussi par exemple à travers le dispositif du chèque-service accueil (CSA), qui, selon le STATEC, réduit à lui seul de plus de 3 points de pourcentage le taux de pauvreté des personnes de moins de 18 ans.

Dans la continuité de la politique de soutien aux familles et de l'investissement dans l'éducation s'inscrirait par ailleurs la mise en place d'une nouvelle aide aux frais de soutien scolaire. Le système éducatif luxembourgeois peut présenter des défis pour certains élèves, notamment en raison du multilinguisme et de la diversité culturelle du pays. Des cours de rattrapage et d'aide aux devoirs constituent ainsi souvent une nécessité pour assurer la réussite scolaire de nombreux enfants. Une telle aide, qui pourrait être introduite sous la forme d'un abattement fiscal par exemple, allégeant la charge financière

30 STATEC, Rapport PIBien-être 2023, 20 mars 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn11.html>

31 STATEC, Statnews n° 23, 10 juin 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn23-24-silc.html>

des parents investissant dans l'éducation de leurs enfants, contribuerait à améliorer globalement les performances des élèves et étudiants et réduirait certainement aussi le taux de décrochage scolaire. Une telle mesure serait en plus un pas important vers une plus grande équité éducative. Cet abattement fiscal pourrait être intégré, dans un premier temps, dans l'abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfant.

Pour revenir au projet de loi n° 8414, ce dernier comporte, à côté des mesures destinées aux personnes physiques, également plusieurs dispositions prévoyant un allègement de la charge fiscale des entreprises, y compris la diminution de 17% à 16% (de 15% à 14% pour les petites entreprises) du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et l'exonération de la taxe d'abonnement pour certains fonds d'investissement.

La Chambre soutient les mesures en faveur de l'économie nationale, qui contribuent à un État social fort duquel bénéficie la population entière, mais elle met en garde contre la mise en œuvre de dispositifs qui auraient pour conséquence de placer sur le seul dos des contribuables personnes physiques la charge financière relative à des allègements fiscaux profitant aux entreprises. Les contribuables personnes physiques apportent déjà trois quarts de la totalité des recettes publiques provenant des impôts directs. Le taux de l'IRC s'élèvera à 16% (le taux minimal à 14%) à partir de l'année d'imposition 2025, alors que le tarif de base maximal de l'impôt sur le revenu reste toujours 42%.

Dans ce contexte, la Chambre tient à rappeler quelques considérations quant à l'IRC que le Conseil économique et social avait soulevées en 2022. À noter d'abord que, entre 1940 (année de l'introduction de l'IRC) et 1986, le taux de l'IRC était 40%. Par la suite, il a été diminué à plusieurs reprises de façon conséquente par les gouvernements successifs. En 1990, le taux de l'IRC a ainsi atteint 34% et en 1991 33%. Il est ensuite passé de 33% à 32% dès l'année d'imposition 1997, de 32% à 30% à partir de l'année d'imposition 1998 et de 30% à 22% à compter de l'année d'imposition 2002. En 2009, il a été réduit à 21% et différentes lois successives adoptées depuis 2017 l'ont réduit progressivement à 17%.

En même temps, le bénéfice des entreprises a toutefois augmenté constamment en moyenne, tandis que l'IRC n'a pas du tout suivi cette évolution, au contraire, comme il ressort de l'avis « *Analyse des données fiscales au Luxembourg 2021* » du 18 janvier 2022 du Conseil économique et social. Il découle du même avis que la croissance soutenue des recettes fiscales de l'État provient essentiellement de la retenue d'impôt sur traitements et salaires et de la TVA (pendant la période analysée de 1991 à 2020).

Une étude de la Chambre des salariés a en outre montré que, depuis 2002, la baisse du taux d'imposition pour les entreprises a toujours été supérieure au coût de l'indexation des salaires, conduisant ainsi à un gain permanent pour les entreprises et un manque à gagner fiscal important pour l'État<sup>32</sup>.

Selon le projet de loi n° 8414, l'objectif de la diminution de l'IRC est « *de renforcer la compétitivité des entreprises au regard de l'évolution de l'environnement fiscal au niveau européen et international et de les encourager à investir, innover et créer des emplois* ». La Chambre soutient tous ces objectifs dans l'intérêt de l'économie nationale. Elle tient cependant à souligner que la grande majorité des recettes publiques de l'IRC proviennent des activités du secteur financier (sociétés de participations financières, activités bancaires et de gestion de fonds d'investissement notamment) et non pas des entreprises du secteur du commerce, de l'industrie, de la construction ou autres, que le gouvernement semble plutôt vouloir viser avec la mesure de réduction de l'IRC. De plus, les recettes fiscales de l'État découlant de l'IRC sont concentrées au niveau d'une minorité de personnes morales contribuables<sup>33</sup>. La Chambre doute partant que la diminution de l'IRC ait l'effet affiché par le gouvernement. Ce qui est toutefois certain, c'est que des recettes fiscales importantes vont échapper à l'État (70 millions d'euros par année budgétaire selon la fiche financière annexée au projet de loi n° 8414) et que cette perte devra être compensée d'une façon ou d'une autre. La question est comment le gouvernement entend ce faire.

Les mesures d'allègement prévues par le gouvernement pour les entreprises sont par ailleurs d'application générale, alors que maintes aides à destination des particuliers sont cependant distribuées en tenant compte de divers critères de sélection sociaux et financiers.

32 Chambre des salariés, « *Coûts de l'index vs gains fiscaux* », Econews n° 6, mars 2022

33 Voir à ce sujet l'avis « *Analyse des données fiscales au Luxembourg 2021* » du 18 janvier 2022 du Conseil économique et social



Dans le cadre de la présentation du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024, il avait été annoncé que, au vu de la situation déficitaire des finances publiques, le gouvernement devrait être prudent et beaucoup plus sélectif concernant l'octroi de mesures sociales. La Chambre met en garde contre des décisions politiques procédant à une réévaluation des transferts sociaux et aggravant ainsi la situation financière et sociale des ménages affectés par la précarité. Une telle position n'est d'ailleurs pas en phase avec la volonté affichée du gouvernement de lutter contre la pauvreté (y compris la pauvreté des enfants) et la crise du logement et d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages.

Concernant la lutte contre la pauvreté de façon générale, le Premier ministre a annoncé lors du discours sur l'état de la nation en date du 11 juin 2024 qu'un guichet social unique et une plateforme digitale reprenant toutes les aides sociales de l'État seraient mis en place afin d'informer plus efficacement le grand public sur les aides existantes et pour garantir que les aides atteignent le public ciblé. Le projet de loi budgétaire confirme la volonté de lutter « *contre le taux de non-recours* » aux aides sociales. La Chambre approuve ces initiatives en faveur des personnes démunies. Les demandeurs d'aides sociales ne doivent pas être noyés dans la bureaucratie. Afin de garantir la bonne mise en œuvre des projets en question, les administrations et services impliqués devront être dotés de toutes les ressources nécessaires. De plus, cette mise en œuvre doit aller de pair avec une simplification des procédures, tant pour les administrés que pour les administrations.

Le projet de loi budgétaire énonce que le gouvernement envisage de mettre en place un guichet social sous la forme d'un groupement d'intérêt économique pour permettre aux personnes intéressées et éligibles aux aides étatiques sociales d'obtenir des conseils y relatifs à un seul endroit. Le dossier ne fournit pas d'explications sur la raison de la forme choisie pour ce guichet, forme provenant en effet du droit privé des sociétés. La Chambre met en garde contre la privatisation des services publics relatifs aux aides étatiques dans le domaine social. Les activités de ce domaine sont destinées à l'amélioration des conditions de vie et sociétales et doivent constituer un service dans l'intérêt public qui est du moins contrôlé par l'État. Il ne s'agit pas d'activités économiques à commercialiser.

À noter qu'un niveau de pauvreté élevé au sein de population est le fondement de maints problèmes affectant directement les personnes concernées, dont l'exclusion sociale et évidemment l'accès à un logement, mais aussi d'autres problèmes graves qui ont un effet sur la population dans son ensemble et qui vont surgir de ce fait, comme des problèmes liés à la santé, mais aussi à la sécurité intérieure et à la criminalité<sup>34</sup>. Curieusement, le gouvernement n'a ni abordé spécifiquement ces derniers sujets importants, ni énoncé des mesures à mettre en œuvre dans ces domaines lors de la présentation sur l'état de la nation (sauf le recrutement supplémentaire d'agents de police et le lancement du projet pilote d'une unité de police locale). Ils sont au moins brièvement mentionnés par le projet de loi budgétaire (notamment l'objectif de modernisation de l'équipement de la Police), et le ministre des Finances les a évoqués succinctement lors de la présentation du projet de budget le 9 octobre 2024.

## 2. Logement

La loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement a introduit plusieurs mesures fiscales et non fiscales destinées à lutter contre la crise du logement au Luxembourg. Par ces mesures, le gouvernement a entendu renforcer le secteur de la construction, augmenter l'offre de logements sur le marché et soutenir les ménages dans leurs projets d'acquisition ou de location d'un logement.

La Chambre soutient sans ambages toute mesure favorisant l'accès des ménages, surtout de ceux à faible revenu, à un logement (en propriété ou en location).

Elle tient toutefois à rendre attentif à plusieurs soucis en relation avec les dispositions adoptées jusqu'à présent par le gouvernement.

Premièrement, les mesures n'atteignent souvent pas le public ciblé, c'est-à-dire les ménages à faible revenu et de la classe moyenne qui souhaitent acquérir un logement en propriété à des fins d'habitation principale. Il en est ainsi des mesures fiscales, comme par exemple de la hausse de 30.000 à 40.000 euros du crédit d'impôt « *Bëllegen Akt* » pour l'acquisition d'un logement destiné à l'habitation personnelle. Pour pouvoir bénéficier de cette mesure, il faut d'abord avoir les moyens financiers pour

<sup>34</sup> Concernant la criminalité, le Luxembourg n'est pas très bien placé dans l'Union européenne. Voir: Eurostat, Délinquance, violence ou vandalisme aux alentours 2023, 4 octobre 2024, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_mddw03/default/table?lang=fr](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mddw03/default/table?lang=fr)

acquérir un logement. Or, de nombreux ménages n'ont tout simplement pas ces moyens, entre autres en raison des taux d'intérêt des crédits immobiliers, qui ont été en hausse depuis juillet 2022<sup>35</sup>. La baisse du taux directeur de 0,25 point de pourcentage à 3,25% par la Banque centrale européenne le 17 octobre 2024 ainsi que les deux baisses précédentes de même hauteur des 6 juin et 12 septembre 2024 n'ont pas encore eu l'impact positif souhaité sur les crédits immobiliers et n'ont pas soulagé la situation des ménages.

Des mesures comme l'augmentation du crédit d'impôt susvisé et la réduction des frais d'enregistrement et de transcription sur les acquisitions d'un logement constituent certainement un pas dans la bonne direction, mais elles sont seulement temporaires et insuffisantes compte tenu de la situation tarifaire sur le marché immobilier. Elles n'auront donc pas l'effet escompté pour les ménages n'ayant pas les moyens financiers nécessaires pour l'acquisition d'un logement, mais elles profiteront certainement aux personnes fortunées.

Ensuite, concernant la possibilité d'acquérir un logement abordable et l'obtention d'aides et de subventions en matière de logement pour les ménages à faible revenu, les personnes qui pourraient en bénéficier n'en sont souvent pas conscientes en raison d'un manque d'informations y relatives. Dans le cadre de son discours sur l'état de la nation en date du 11 juin 2024, le Premier ministre a d'ailleurs rendu attentif à ce problème. Le gouvernement en est donc conscient et il a annoncé vouloir y remédier, ce que la Chambre approuve.

Pour garantir que les ménages soient informés de manière plus efficace sur les aides publiques existantes et pour que les aides leur parviennent réellement, les procédures en la matière doivent être améliorées. Pour ce faire, il y a lieu d'impliquer étroitement dans ce processus non seulement les administrations concernées – qui doivent en effet mettre en œuvre les procédures en question – et leurs représentants du personnel, mais aussi tous les autres partenaires concernés en ayant recours au dialogue social.

Cela vaut aussi pour les mesures annoncées par le gouvernement pour simplifier et accélérer les procédures en matière d'aménagement du territoire et de construction de logements (réduction des délais pour la mise à jour des PAG et PAP, mise en place d'un règlement uniforme et national sur les bâtisses, etc.)<sup>36</sup>. Pour la première réunion nationale du logement qui a eu lieu le 22 février 2024, cela n'a toutefois pas été le cas, les trois syndicats représentatifs au niveau national n'y ayant pas été invités, alors que ceux-ci représentent toutefois une grande partie des travailleurs et ménages principalement concernés par la crise du logement. De plus, les mesures de simplification administrative devront au final être mises en œuvre par les administrations et leur personnel. Il aurait donc été approprié de consulter du moins les représentants syndicaux du personnel de la fonction publique.

Un autre souci en relation avec les mesures récemment adoptées dans le domaine du logement par le gouvernement à travers la loi du 22 mai 2024 est que celles-ci s'adressent majoritairement aux investisseurs fortunés, plutôt qu'aux ménages cherchant à acquérir un logement en propriété à des fins d'habitation principale.

Des avantages fiscaux comme le mécanisme de l'amortissement accéléré par exemple bénéficient uniquement aux propriétaires de logements locatifs (à l'exclusion donc de ceux disposant d'un logement à des fins d'habitation principale) et favorisent l'investissement dans le marché immobilier à des fins spéculatives, ce qui a pour effet d'augmenter les inégalités entre investisseurs fortunés et particuliers ainsi que de renchérir encore les biens immobiliers.

La mesure d'acquisition par l'État de projets de construction en l'état futur d'achèvement peut même être contreproductive. Si elle peut servir à maintenir dans l'emploi les salariés des entreprises de construction, ce qui est favorable pour les travailleurs, elle interfère toutefois dans le fonctionnement normal de la loi de l'offre et de la demande sur le marché du logement (qui devrait normalement mener à une baisse des prix à défaut de demande) et elle conduit au final à maintenir à un niveau élevé les prix des logements destinés à la vente. De plus, les immeubles achetés par l'État ne sont plus disponibles sur le marché pour les primo-acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation principale.

35 Banque centrale du Luxembourg, Taux d'intérêt, 31 juillet 2024, [https://www.bcl.lu/fr/media\\_actualites/communiqués/2024/07/taux/index.html](https://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiqués/2024/07/taux/index.html)

36 Ministère du Logement, Méi, a méi séier bauen, 19 juin 2024, <https://logement.public.lu/fr/actualites/2024/06/19-pk-ppp.html>

L'augmentation de deux à cinq ans du délai pendant lequel les bénéfices réalisés par la vente d'un immeuble qui n'est pas la résidence principale du contribuable sont considérés comme bénéfices de spéculation et imposés comme tels peut aussi être contre-productive. Si cette mesure vise à lutter contre les bénéfices de spéculation, ce qui est favorable, elle risque néanmoins d'entraîner une réticence pour les propriétaires qui seraient intéressés à vendre leurs biens immobiliers de ce faire à brève échéance. Les biens concernés ne sont alors pas disponibles à la vente sur le marché et leurs prix vont en plus augmenter constamment.

Que la construction de logements locatifs sociaux et de logements abordables destinés à la vente, ce qui constitue l'une des priorités du gouvernement, n'est pas non plus la solution miracle pour lutter contre la crise du logement est déjà confirmé. Mis à part que la construction de ces logements, même en grand nombre, ne résout pas le problème fondamental de la flambée des prix sur le marché privé et que de nombreuses personnes ne sont pas éligibles pour acquérir un logement public à coût modéré, les prix de vente d'un tel ne sont pas du tout si abordables, comme le démontre le cas du projet « *Kiem 2050* » du Fonds Kirchberg. Les 135 logements « *abordables* » de ce projet de construction sont vendus pour un prix par mètre carré allant jusqu'à 10.000 euros, voire plus. Selon le gouvernement, les logements en question ne seraient cependant pas des logements abordables publiques au sens de la législation afférente et le prix de vente de ces logements serait largement au-dessous de ceux du marché privé<sup>37</sup>.

Quoi qu'il en soit, la Chambre relève que, en défendant une telle position, il ne faut pas s'étonner qu'il soit de plus en plus impossible pour les particuliers à faible et à moyen revenu d'acquérir un logement en propriété à des fins d'habitation principale. Le 19 juin 2024, le gouvernement a au moins annoncé une panoplie de mesures (de simplification des procédures notamment) destinées à accélérer la construction de logements. L'impact concret de ces mesures reste à découvrir.

Au niveau du marché locatif, la situation n'est pas meilleure. La loi du 23 juillet 2024 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation n'a pas vraiment apporté de soulagements pour les locataires, parmi lesquels se retrouvent souvent les plus démunis de la société.

Les règles actuellement applicables en matière de fixation du loyer maximal restent problématiques. La situation des locataires ne s'est pas améliorée au cours des dernières années, bien au contraire. Il faudra impérativement trouver au plus vite une solution pour limiter les hausses exorbitantes des loyers auxquelles les locataires – partie faible aux contrats de bail à usage d'habitation – doivent faire face<sup>38</sup>.

De plus, il semble que la nouvelle disposition légale prévoyant le partage 50/50 des frais d'agence immobilière entre le propriétaire et le locataire n'ait pas été respectée dans la pratique au détriment des locataires<sup>39</sup>.

À noter que la Commission européenne<sup>40</sup> et le FMI<sup>41</sup> ont récemment rendu attentif au problème structurel du logement au Luxembourg et aux risques en découlant pour l'économie nationale et la population du pays.

La Chambre rappelle qu'il faut combattre les causes de la crise du logement (offre de logements largement insuffisante par rapport à la demande, spéculation, surrégulation, etc.) au lieu d'apaiser les symptômes de celle-ci. À défaut, on n'en sortira jamais.

37 Réponse de Madame la Ministre de la Mobilité et des Travaux publics et de Monsieur le Ministre du Logement à la question parlementaire n° 989 du 11 juillet 2024 de Monsieur le Député Marc Goergen sur le projet de logement « *Kiem 2050* »

38 Voir à ce sujet: Observatoire de l'habitat et STATEC, Le logement en chiffres n° 15, mars 2024, [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2024/03-mars/27-statec-logement.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2024/03-mars/27-statec-logement.html)

39 Voir la question parlementaire n° 1157 du 9 septembre 2024 sur l'application de la réforme en matière de bail à loyer

40 Rapport de travail sur la recommandation du Conseil de l'Union européenne relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Luxembourg 2024, 19 juin 2024,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024SC0616>;

voir aussi: European Commission, 2023 country report – Luxembourg, 14 June 2023,

[https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2023-country-report-luxembourg\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2023-country-report-luxembourg_en)

41 FMI, Luxembourg: 2023 Article IV consultation-press release, staff report, and statement by the executive director for Luxembourg, 24 May 2023,

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/05/23/Luxembourg-2023-Article-IV-Consultation-PressRelease-Staff-Report-and-Statement-by-the-533671>

### 3. Réforme des retraites

Le 4 octobre 2024, la ministre de la Sécurité sociale a lancé la consultation publique sur une éventuelle réforme des retraites qui est énoncée par l'accord de coalition 2023-2028.

La Chambre note qu'il y a toujours un manque de transparence en la matière. Mis à part qu'une éventuelle réforme des retraites n'a pas du tout fait l'objet de discussions dans le cadre des élections législatives du 8 octobre 2023, la question se pose si les régimes spéciaux de la fonction publique font ou ne font pas directement l'objet des discussions de réforme.

La position des responsables politiques est pour le moins équivoque à cet égard. D'abord, la ministre de la Sécurité sociale avait énoncé en janvier 2024 que les discussions de réforme devraient être menées non seulement sur le régime général, mais également sur les autres régimes. Ensuite, le président du groupe parlementaire CSV a fait savoir lors d'une interview en date du 18 octobre 2024<sup>42</sup> que les régimes spéciaux de pension de la fonction publique ne seraient pas concernés par une éventuelle réforme, alors que le Premier ministre a par la suite, le 22 octobre 2024, renvoyé à la compétence de la ministre de la Sécurité sociale pour traiter cette question (injustement d'ailleurs puisque les régimes spéciaux de pension de la fonction publique relèvent du ressort du ministre de la Fonction publique). La ministre a fait savoir le jour après que le gouvernement souhaiterait laisser la porte ouverte pour des discussions éventuelles relatives à une réforme des régimes spéciaux.

Quoi qu'il en soit, même si le régime d'assurance pension visé par l'accord de coalition est le régime général, une refonte de ce dernier a également un impact sur les régimes spéciaux applicables dans le secteur public. De plus, certains agents de la fonction publique sont directement soumis au régime général, comme par exemple les employés de l'État et des établissements publics n'ayant pas 20 années de service ainsi que les salariés de l'État et des communes.

La Chambre met en garde contre une réforme non réfléchie des régimes de retraite et de pension.

Étant donné que les réserves du Fonds de compensation s'élèvent à 27,39 milliards d'euros (au 31 décembre 2023)<sup>43</sup>, il n'y a aucune raison pour entamer maintenant des réformes mettant en cause les régimes de retraite et de pension.

La Chambre rappelle qu'il ne sert à rien d'élaborer des théories prophétiques à très long terme (2070 et au-delà) sur la viabilité du système de pension et de peindre le diable sur la muraille. Les hypothèses de problèmes en matière de pensions qui ont à maintes reprises été annoncées dans le passé n'ont encore jamais correspondu à la réalité. La fameuse « *Rentemauer* » a toujours été mentionnée à cet égard. En 1997, le Premier ministre Jean-Claude Juncker avait déjà énoncé que la « *Rentemauer* » serait atteinte avec certitude en 2015. Aujourd'hui, une dizaine d'années plus tard, ce scénario ne s'est toujours pas réalisé. Les projections ont été révisées à maintes reprises, notamment en 2006 et en 2015, où il avait été calculé que la « *Rentemauer* » devait être atteinte respectivement en 2034, voire en 2041, et en 2054. Dans le cadre des discussions menées le 16 octobre 2024 à la Commission de la Sécurité sociale de la Chambre des députés, les trois dates suivantes ont encore été présentées: en 2028 un mécanisme de correction semi-automatique réduirait l'indexation des pensions en cours de paiement, en 2041 le seuil légal quant à la réserve de compensation serait dépassé et en 2048 la réserve pour les retraites devrait être épuisée.

La Chambre ne saurait marquer son accord avec des mesures remettant en cause ou détériorant le régime des retraites au détriment de la population. Pour le cas où une refonte du système des retraites deviendrait réellement nécessaire à un moment donné, celle-ci devra impérativement être effectuée de manière consensuelle dans le cadre du dialogue social en impliquant les partenaires sociaux à tous les stades de la procédure et des travaux y relatifs. La Chambre met en garde contre des décisions qui seraient prises arbitrairement par le gouvernement tout seul au cas où un consensus ne pourrait pas être trouvé dans le cadre des discussions tripartites.

42 <https://www.100komma7.lu/show/Invite-e-vum-Dag/202410180731/episode/Marc-Spautz?pd=radio>

43 Rapport annuel 2023 de la Caisse nationale d'assurance pension, <https://fdc.public.lu/fr/publications/publications-autres-etablissements-organisations/rapport-annuel-cnap-20221.html>; Rapport annuel 2023 du Fonds de compensation, <https://fdc.public.lu/fr/publications/rapports-financiers-fdc/rapport-annuel-2023-fdc.html>

Au lieu de se focaliser sur une réforme des retraites inutile et divisant la société, le gouvernement ferait mieux de réaliser enfin d'autres réformes absolument nécessaires et dues depuis longtemps, notamment dans les domaines de la fiscalité et du logement.

Si une quelconque réforme devait être effectuée dès à présent, il s'agirait de remédier aux détériorations qui ont été introduites par la réforme de 2012. La Chambre renvoie dans ce contexte à la position du groupe salarial de l'avis du 17 juillet 2024 du Conseil économique et social sur le régime général d'assurance pension, position qui comporte par ailleurs de nombreuses pistes à suivre pour réformer le régime des retraites en cas de nécessité absolue.

En tout cas, le premier pilier du système des retraites, qui est un régime juste, légal et social, ne doit pas être remis en cause. Les deuxième et troisième piliers ne doivent jamais constituer une alternative au système public de financement des retraites. Ces piliers ne constituent pas de garantie pour une assurance vieillesse.

La Chambre s'étonne d'ailleurs de la position de certains représentants du patronat, qui insistent sur la nécessité de réformer immédiatement le régime des retraites. Elle se demande quel gain les personnes concernées estiment tirer d'une telle réforme non justifiée. La Chambre se distancie en outre de la position d'aucuns, selon laquelle les années d'études, les baby years et les années de chômage ne devraient plus être prises en compte dans le cadre du calcul des années de départ à la retraite. Elle s'oppose à toute remise en cause des droits et acquis sociaux au détriment de la population, que ce soient des jeunes, des travailleurs ou des personnes retraitées.

La Chambre rend aussi attentif à la pauvreté des personnes âgées, qui est à la hausse, même si au Luxembourg le taux de pauvreté est parmi les plus bas en Europe avec 10,5% des personnes âgées de 65 ans ou plus (la moyenne de l'Union européenne étant 16,7%)<sup>44</sup>. Selon le STATEC, le taux de risque de pauvreté est de 11% pour les personnes âgées de 60 ans ou plus au Luxembourg<sup>45</sup>. Il ne faut surtout pas négliger cette situation dans le cadre des discussions sur une éventuelle réforme des retraites.

La Chambre fait finalement remarquer que les discussions en cours relatives à une éventuelle réforme des retraites doivent être menées dans le respect de chaque partie en ayant recours au dialogue social. Or, la confusion semée par le gouvernement quant au projet de réforme a malheureusement déjà conduit à des tensions, alors que, par les temps qui courent, la cohésion sociale et la solidarité sont d'autant plus importantes.

\*

#### IV. SYNTHÈSE

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2025 s'inscrit dans un **contexte mondial** qui est encore marqué par des tensions géopolitiques et économiques importantes. Si une certaine reprise a pu être constatée depuis la première moitié de 2024, la situation reste imprévisible.

Au Luxembourg, l'activité économique a connu un développement positif sur le premier semestre 2024, par rapport à 2023 où le pays a été confronté à une faible récession. Pour la deuxième partie de 2024, les projections sont un peu moins positives. En 2025, ainsi que sur l'ensemble de la période 2026-2028, l'activité devrait se redresser.

Au niveau de la situation des **finances publiques**, les dépenses progressent moins rapidement que les recettes, de sorte qu'un effet ciseaux positif peut être constaté selon le Ministère des Finances. D'après les prévisions budgétaires, cet effet devrait se poursuivre en 2025 et même au-delà (du moins pour ce qui est du solde de l'administration centrale), ce qui est une évolution favorable.

Le gouvernement entend assainir les finances publiques et investir de façon prudente pour garantir que l'État dispose des ressources et fonds nécessaires pour pouvoir agir face aux défis futurs, sans toutefois négliger les investissements publics nécessaires pour soutenir l'économie et la population, surtout les personnes les plus démunies. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit

<sup>44</sup> Eurostat, Taux de risque de pauvreté par groupe d'âge détaillé en 2023, 4 octobre 2024,

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi120/default/bar?lang=fr&category=t\\_ilc.t\\_ilc\\_ip.t\\_ilc\\_li](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi120/default/bar?lang=fr&category=t_ilc.t_ilc_ip.t_ilc_li)

<sup>45</sup> STATEC, Statnews n° 23, 10 juin 2024,

<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn23-24-silc.html>

pas d'inconvénient avec cette approche plutôt prudente relative aux finances publiques si elle est dans l'intérêt du pays et de ses habitants.

Dans le cadre de cette approche de gestion prudente des finances publiques, la Chambre met toutefois en garde contre des mesures d'économie au mauvais endroit au niveau du fonctionnement de l'État, mettant en cause la qualité des services publics. La mise en place d'une politique budgétaire durable en vue de gérer les défis actuels et futurs implique la nécessité d'avoir un État fort qui fonctionne sans problèmes et qui est capable de gérer de manière efficace des services publics de qualité dans l'intérêt de la population.

La progression de la **dette publique** devrait être stabilisée, voire diminuer en termes de pourcentage de PIB à moyen terme. La Chambre approuve que le gouvernement entende réduire le recours à l'endettement dans l'intérêt des jeunes générations.

Le projet de **loi budgétaire** pour l'exercice 2025 a été présenté comme un budget nouveau qui romprait avec les initiatives de la précédente législature, contrairement au budget transitoire de l'exercice 2024. La Chambre note toutefois que le nouveau projet budgétaire reprend maintes mesures du budget transitoire. En effet, les priorités et choix politiques ne diffèrent pas fondamentalement du texte précédent. Les principaux thèmes abordés restent – mais certainement à juste titre – le logement, la lutte contre la pauvreté et la transition écologique et digitale, mais aussi la compétitivité de l'économie.

La situation géopolitique est restée inchangée, voire s'est aggravée depuis 2022, avec les répercussions sur les prix, y compris les prix de l'**énergie**. De ce fait, la Chambre estime que le gouvernement aurait pu aller plus loin avec la mesure de compensation des frais de l'électricité pour les ménages à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, notamment au vu des conséquences négatives éventuelles pour les ménages affectés par la précarité au moment de l'expiration, au 31 décembre 2024, des mesures plus favorables actuellement applicables ainsi que de la volonté politique de promouvoir les énergies renouvelables. Cela dit, vu la situation des ménages vulnérables, la Chambre déplore que la compensation applicable à partir de 2025 ne concerne plus l'énergie autre que l'électricité (gaz, mazout et pellets).

Dans le domaine de l'**emploi**, un manque chronique de personnel qualifié crée des défis importants pour la société et pour l'économie, entre autres en compromettant certains objectifs politiques, dont la protection de l'environnement et la transition énergétique. Pour pouvoir faire face à ces défis et pour éviter une pénurie de main-d'œuvre et de personnel qualifié dans tous les secteurs de l'économie, y compris dans la fonction publique, un travail récurrent de sensibilisation aux métiers et carrières doit être effectué, entre autres dans les écoles et lycées.

Dans la **fonction publique**, de nombreuses réformes sont actuellement en cours qui n'avancent pas, à savoir notamment la création d'un cadre légal pour le télétravail, la mise en conformité avec le droit européen des règles nationales en matière d'aménagement du temps de travail, la suppression du système d'appréciation des performances professionnelles, l'harmonisation des carrières inférieures, l'amélioration du droit disciplinaire et de la protection (surtout en cas de maladie de longue durée) des agents publics ainsi que le renforcement de la protection de la liberté syndicale.

La Chambre relance un appel au gouvernement de faire avancer au plus vite les travaux concernant ces différentes mesures, afin que les textes afférents puissent être finalisés et entrer en vigueur. Il y va de la protection des agents de l'État et, plus généralement, du bon fonctionnement des services publics.

Ensuite, la Chambre s'oppose à la décision du gouvernement d'intégrer le Service national de la sécurité dans la fonction publique (SNSFP) au sein de l'Inspection du travail et des mines (ITM) avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2025. La spécificité du secteur public justifie le maintien d'approches et de règles spécifiques. De l'avis de la Chambre, le gouvernement procède de façon hâtive et irréfléchie à l'intégration du SNSFP dans l'ITM, qui est une réforme d'envergure menant à une édulcoration du statut de la fonction publique, et ceci d'autant plus en ne respectant pas le dialogue social.

Le projet de loi budgétaire énonce la mise en œuvre de certaines mesures de **simplification administrative**, y compris l'application du principe du « *once only* ». De l'avis de la Chambre, ce principe mènera certainement à une simplification des démarches pour les administrés, mais elle renforcera au contraire la charge administrative pour le personnel de l'ensemble des administrations et services publics, étatiques et communaux, au vu des nombreuses procédures et règles nouvelles qui seront introduites et de la responsabilité supplémentaire qui en découle.

Dans le contexte de la simplification administrative, la Chambre approuve que le gouvernement entende lutter contre le manque d'informations et le non-recours aux aides sociales et aux aides dans

le domaine du logement, pour garantir que celles-ci atteignent le public ciblé. Les demandeurs de ces aides, qui sont souvent des personnes vulnérables et démunies, ne doivent pas être noyés dans la bureaucratie.

La **digitalisation** des services publics figure parmi les objectifs importants du gouvernement. La Chambre y est favorable, mais uniquement dans la mesure où la digitalisation conduit aussi réellement à une simplification des procédures et elle ne remet pas en cause le bon fonctionnement des services.

Le projet de loi budgétaire mentionne aussi l'intelligence artificielle comme un domaine crucial pour innover dans lequel l'État devrait investir. La Chambre rend attentif aux risques (d'erreur notamment) liés à l'intelligence artificielle, qu'il ne faut pas sous-estimer.

La crise du **logement** est un problème récurrent au Luxembourg, auquel les gouvernements successifs n'ont jusqu'à présent pas réussi à faire face avec succès. La Chambre craint que cette situation aille persister encore longtemps, du moins aussi longtemps que les responsables politiques continuent à combattre les symptômes de la crise au lieu de ses causes de façon efficace (offre de logements largement insuffisante par rapport à la demande, spéculation, surrégulation).

Les mesures introduites par le gouvernement en mai 2024 en vue de la relance du marché du logement n'atteignent souvent pas le public ciblé, c'est-à-dire les ménages à faible revenu et de la classe moyenne. En outre, elles s'adressent majoritairement aux investisseurs fortunés, plutôt qu'aux ménages cherchant à acquérir un logement en propriété à des fins d'habitation principale.

La nouvelle mesure fiscale de réduction de moitié de la base imposable des droits d'enregistrement et de transcription en cas d'acquisition d'un logement entre le 1<sup>er</sup> octobre 2024 et le 30 juin 2025 donne suite, du moins partiellement, à des propositions récurrentes formulées dans ce sens par la Chambre. Elle l'approuve donc quant au principe, mais elle s'interroge sur le choix de la date de début d'application de la mesure et elle se demande pourquoi celle-ci est limitée à neuf mois. L'impact positif de la mesure reste à découvrir.

Dans le domaine de la **fiscalité**, le projet de loi budgétaire renvoie aux mesures du « *Entlaaschtungs-Pak* », destinées à renforcer le pouvoir d'achat des citoyens et à relancer l'économie par divers allègements et adaptations au niveau de l'imposition des personnes physiques et morales. La Chambre approuve toutes les mesures allégeant la charge fiscale des personnes physiques (adaptation du barème de l'impôt, allègements pour la classe 1a, augmentation de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs en cas d'acquisition d'un logement, exonération d'impôt du salaire social minimum), notamment au vu de la progression du taux de risque de pauvreté des ménages. Concernant l'adaptation du barème, la Chambre demande de procéder encore au plus vite à une modification supplémentaire pour ce qui est de toutes les tranches indiciaires restantes qui n'y ont pas encore été neutralisées, conformément à ce qui est prévu dans l'accord de coalition. En outre, elle demande pour la énième fois de remettre en place un mécanisme d'adaptation automatique du barème au coût de la vie.

Le projet de loi budgétaire énonce que l'année 2025 sera également marquée par la continuation des travaux en vue de la mise en place d'une classe d'impôt unique. La Chambre attend avec impatience cette réforme fiscale importante, qui est annoncée depuis des années et qui est due depuis longtemps. Étant donné qu'il s'agit d'une réforme d'envergure affectant l'ensemble de la population, elle devra être réalisée en ayant recours au dialogue social, en impliquant tous les partenaires sociaux.

Le gouvernement entend augmenter progressivement l'effort de **défense** face à un monde en proie à des tensions croissantes et au vu de la nécessité de redynamiser la capacité de dissuasion et de défense de l'Union européenne et de l'OTAN. Ces investissements sont nécessaires, mais la Chambre relève qu'il serait judicieux d'investir également plus de moyens dans la diplomatie pour éviter le surgissement de conflits dès le départ.

Le gouvernement affirme à travers le projet de loi budgétaire que le **dialogue social** ferait partie intégrante de notre système social et qu'il serait le garant de la paix sociale au Luxembourg. Le texte énonce par ailleurs qu'une concertation régulière avec les partenaires sociaux sur toutes les questions de la politique sociale serait indispensable. La Chambre regrette fortement que ces affirmations sont en contradiction avec certains agissements récents du gouvernement face aux syndicats, notamment dans le contexte d'une procédure de conciliation initiée en relation avec la suppression du système d'appréciation des performances professionnelles dans la fonction publique ainsi que dans le cadre du comité permanent du travail et de l'emploi.

La Chambre se doit d'insister sur l'impératif de respecter les valeurs démocratiques et d'accorder une priorité absolue au dialogue social pour toutes les décisions politiques affectant la population dans son ensemble ou une partie de celle-ci, y compris dans la fonction publique. Des agissements politiques mettant en cause le bien-fondé du dialogue social et les valeurs démocratiques appliquées depuis des décennies au Luxembourg sont incompréhensibles, mais surtout intolérables.

Le 4 octobre 2024, la consultation publique sur une éventuelle réforme des **retraites** a été lancée. La Chambre note qu'il y a toujours un manque de transparence en la matière. En effet, mis à part qu'une éventuelle réforme des retraites n'a pas du tout fait l'objet de discussions dans le cadre des dernières élections législatives, la question se pose si les régimes spéciaux de la fonction publique font ou ne font pas directement l'objet des discussions de réforme.

En tout cas, la Chambre met en garde contre une réforme irréfléchie des régimes des retraites et pensions. Étant donné que les réserves du Fonds de compensation s'élèvent à 27,39 milliards d'euros, il n'y a aucune raison pour entamer maintenant des réformes défavorables.

La Chambre rappelle qu'il ne sert à rien d'élaborer des théories prophétiques à très long terme (2070 et au-delà) sur la viabilité du système de pension et de peindre le diable sur la muraille. Les hypothèses de problèmes en matière de pensions qui ont à maintes reprises été annoncées dans le passé n'ont encore jamais correspondu à la réalité.

La Chambre ne saurait marquer son accord avec des mesures remettant en cause ou détériorant les droits et acquis sociaux des régimes des retraites et pensions au détriment de la population. Dans ce contexte, la Chambre se distancie de la position d'aucuns, selon laquelle les années d'études, les baby years et les années de chômage ne devraient plus être prises en compte dans le cadre du calcul des années de départ à la retraite. Par ailleurs, le premier pilier du système des retraites, qui est un régime juste, légal et social, ne doit jamais être remis en cause.

Pour le cas où une refonte du système des retraites deviendrait réellement nécessaire à un moment donné, la Chambre met en garde contre des décisions qui seraient prises arbitrairement par le gouvernement tout seul au cas où un consensus ne pourrait pas être trouvé dans le cadre des discussions tripartites. La confusion semée par le gouvernement quant au projet de réforme a malheureusement déjà conduit à des tensions, alors que, par les temps qui courent, la cohésion sociale et la solidarité sont d'autant plus importantes.

\*

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2025 a été présenté par le gouvernement comme un budget qui s'inscrit dans une politique financière responsable et durable, avec l'objectif de mieux cibler les dépenses publiques.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend note de la volonté politique exprimée concernant la gestion des finances publiques. En présence des défis récurrents auxquels le pays et la population doivent faire face, il reste néanmoins important de maintenir à un niveau élevé les investissements publics au bon endroit. À côté des moyens purement budgétaires, le pays a par ailleurs besoin d'un État social fort soutenu par la population pour pouvoir affronter les problèmes actuels et futurs. Ainsi, l'action solidaire du gouvernement doit figurer au premier plan.

Sous la réserve de toutes les remarques qui précèdent – et de la demande expresse d'abandonner le projet d'intégrer le Service national de la sécurité dans la fonction publique dans l'Inspection du travail et des mines – la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de lois et de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 14 novembre 2024.

*Le Directeur,*  
G. TRAUFFLER

*Le Président,*  
R. WOLFF