

**A-4052/24-4**

**Doc. parl. n<sup>os</sup> 8383 et 8384**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

# A V I S

**du 28 mars 2024**

**sur**

- **le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024;**
- **le projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027;**
- **les projets de règlements grand-ducaux d'exécution y relatifs**

# S O M M A I R E

<b>I. La situation économique et sociale</b> .....	1
1. Les projections internationales et européennes .....	1
2. L'environnement économique et social au niveau national .....	9
<b>II. Les finances publiques nationales</b> .....	22
1. La situation financière .....	22
2. La durabilité des finances publiques .....	27
3. La dette publique .....	31
4. La programmation budgétaire pluriannuelle: la réforme du Pacte européen de stabilité et de croissance .....	36
<b>III. Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2024</b> .....	42
1. Les orientations de la politique budgétaire pour 2024 et au-delà .....	42
2. Les mesures prioritaires du projet de budget .....	43
a) Logement .....	44
b) Mobilité .....	44
c) Environnement .....	46
d) Fiscalité .....	46
e) Éducation, enfance et jeunesse .....	47
f) Politique en matière familiale et sociale .....	48
3. Le budget des dépenses pour la fonction publique .....	48
<b>IV. Réflexions sur le programme gouvernemental</b> .....	51
1. Fonction publique .....	52
2. Éducation, enfance et jeunesse .....	59
a) Enfance .....	59
b) Enseignement fondamental .....	61
c) Enseignement secondaire .....	63
3. Fiscalité .....	66
a) Considérations générales sur l'imposition des personnes physiques .....	66
b) Proposition de réforme de l'imposition des personnes physiques .....	70
4. Logement .....	92
5. Environnement .....	99
6. Famille, solidarité, santé et sécurité .....	101
7. Indexation des traitements et salaires .....	102
8. Sécurité sociale: réforme des pensions .....	103
<b>V. Synthèse</b> .....	108

Par quatre dépêches du 8 mars 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. La situation économique et sociale**

### **1. Les projections internationales et européennes**

Tout comme cela a déjà été le cas pour les projets de budgets pour les trois années passées, le projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 doit encore être adopté dans un contexte économique difficile.

Selon les prévisions du mois d'octobre 2023 publiées par le Fonds monétaire international (FMI)<sup>1</sup>, l'économie mondiale – qui a fait preuve d'une résilience remarquable face aux événements internationaux troublants récents – est en train de se rétablir, mais lentement. La croissance mondiale devrait cependant ralentir, en passant de 3,5% en 2022 à 3,0% en 2023 et à 2,9% en 2024 (la moyenne historique pour les années 2000 à 2019 étant de 3,8%). D'après le FMI, le ralentissement attendu devrait être plus poussé dans les pays avancés, où la croissance devrait passer de 2,6% en 2022 à 1,5% en 2023, et ensuite à 1,4% seulement en 2024. Dans ces pays, « *les effets du durcissement de la politique monétaire commencent à se faire sentir* ». Concernant les pays émergents et les pays en développement, la croissance économique devrait reculer plus légèrement, à savoir de 4,1% pour 2022 à 4,0% pour les années 2023 et 2024.

Le FMI estime par ailleurs que l'inflation mondiale devrait diminuer de 8,7% en 2022 à 6,9% en 2023 et à 5,8% en 2024, ceci « *en raison du resserrement de la politique monétaire facilité par une baisse des cours internationaux des produits de base* ». Au niveau global, l'inflation ne devrait pas atteindre la valeur cible avant l'année 2025 dans la majorité des pays.

Selon le FMI, plusieurs facteurs contribuent au freinage de la reprise de l'économie mondiale: d'une part, les effets de la pandémie Covid-19, qui a toujours des répercussions, ainsi que différents événements géopolitiques (comme la guerre en Ukraine) et

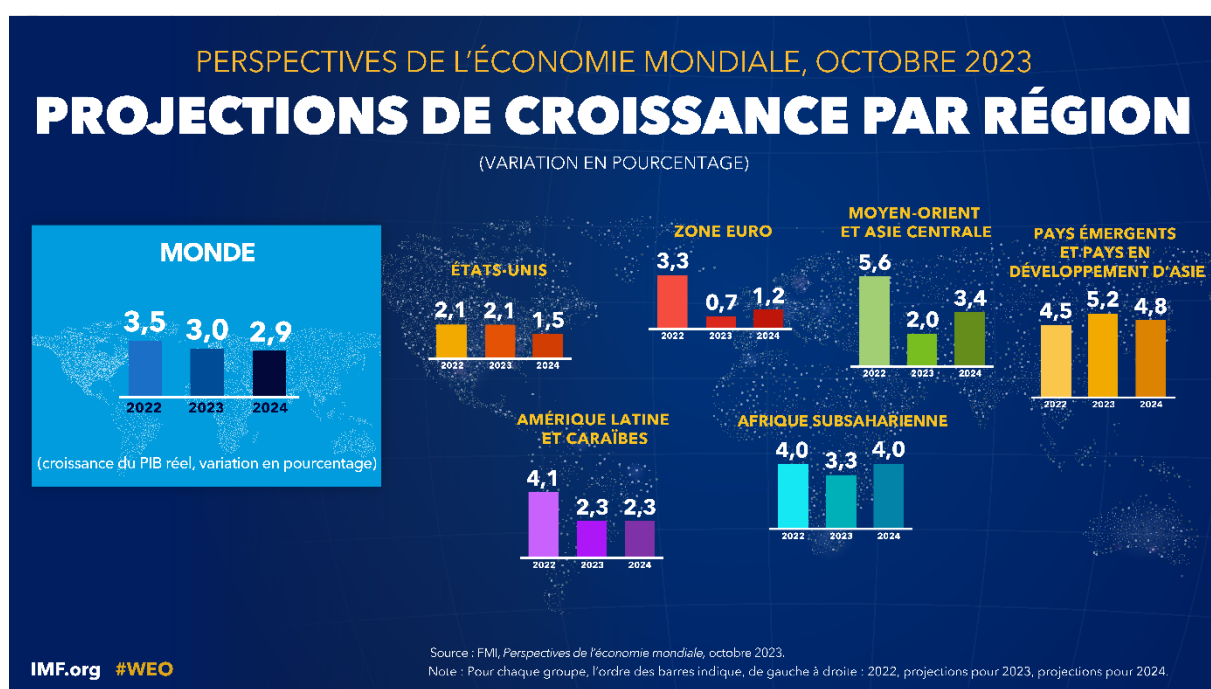
---

<sup>1</sup> FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2023, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>



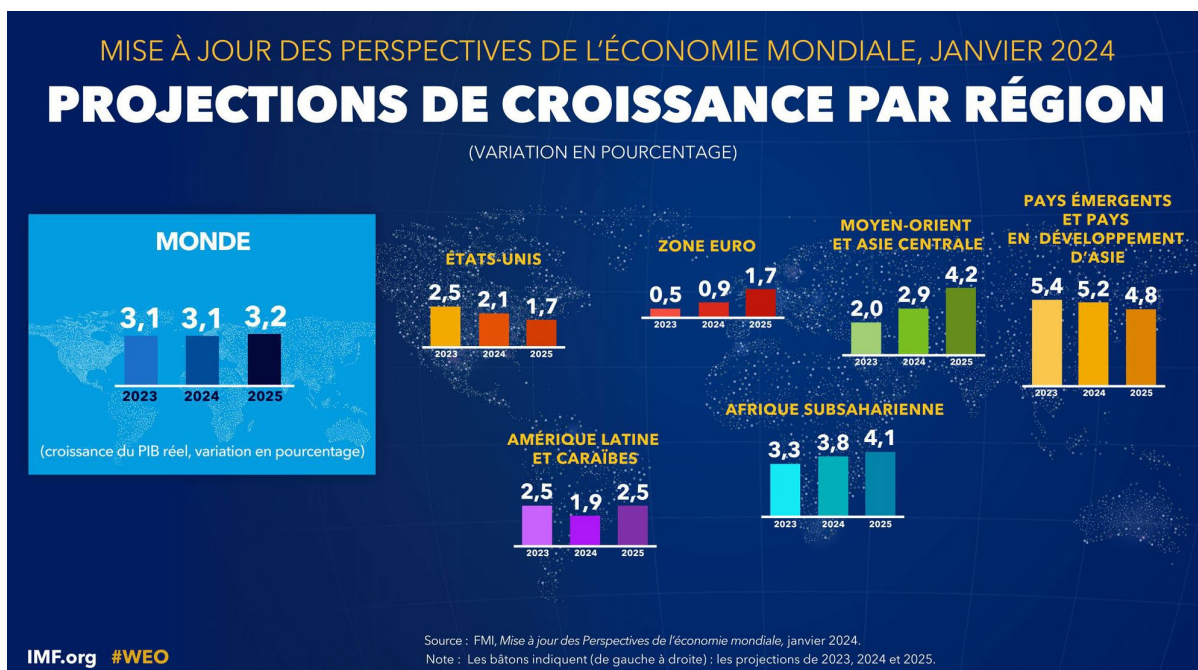
les fragmentations géoéconomiques conséquentes, mais aussi, d'autre part, des facteurs conjoncturels, telles les conséquences du durcissement de la politique monétaire qui serait nécessaire pour diminuer l'inflation.

Pour relancer la reprise économique, le FMI estime notamment que « *les responsables des finances publiques devraient reconstituer une marge de manœuvre budgétaire et renoncer aux mesures non ciblées, tout en protégeant les plus vulnérables* ». De plus, les banques centrales sont appelées à rétablir la stabilité des prix tout en allégeant les tensions financières. Il faudrait en outre éviter le surendettement et réduire la dette.



En janvier 2024, le FMI a procédé à une révision de sa publication d'octobre 2023<sup>2</sup>, en estimant que les facteurs et risques pesant sur la croissance mondiale sont désormais plus équilibrés. La résilience de nombreuses économies a été plus forte. D'une part, la désinflation a été plus rapide que prévue initialement et pourrait mener prochainement à un assouplissement des conditions financières, ce qui est positif. D'autre part, entre autres une nouvelle flambée des prix des produits dues aux événements géopolitiques actuels pourrait cependant prolonger les restrictions de la politique monétaire.

<sup>2</sup> FMI, Perspectives de l'économie mondiale, janvier 2024, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>



Tout comme le FMI, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>3</sup> note également que l'économie mondiale s'est avérée résiliente, mais que « *des signes de ralentissement se manifestent* ». En effet, si la croissance du PIB a été plus forte que celle initialement projetée pour l'année 2023, l'économie mondiale reste soumise au problème de l'inflation et à des perspectives de croissance plus faible pour les années prochaines. Selon l'OCDE, la croissance est actuellement en baisse, notamment en raison des conditions financières plus dures et de la diminution de la confiance des entreprises et des consommateurs. Cette baisse pourrait s'aggraver du fait d'un resserrement complémentaire de la politique monétaire ou encore de l'impact des tensions géopolitiques au niveau international (évolution du conflit israélo-palestinien à Gaza par exemple).

L'OCDE estime que la croissance mondiale, qui reste fortement dépendante des économies des pays asiatiques, devrait diminuer de 2,9% en 2023 à 2,7% en 2024.

Pour rétablir la croissance et pour contrarier l'inflation, l'OCDE recommande aux pouvoirs publics, entre autres, de maintenir une orientation restrictive en matière de politique monétaire et de « *mettre en place des cadres budgétaires à moyen terme crédibles, assortis de plans clairs en matière de dépenses et de fiscalité, pour assurer la viabilité des finances publiques tout en offrant la souplesse nécessaire pour réagir à de futurs chocs* ». Ces plans devraient permettre de réagir aux futures tensions budgétaires, tout en maintenant simultanément les moyens d'investissement indispensables pour soutenir la croissance économique à long terme ainsi que la transition écologique. L'OCDE met par ailleurs en garde contre les « *problèmes urgents liés au vieillissement*

<sup>3</sup> OCDE, Perspectives économiques, novembre 2023 et février 2024, <https://www.oecd.org/perspectives-economiques/novembre-2023/> <https://www.oecd.org/perspectives-economiques/fevrier-2024/>

*démographique, à la transition climatique et à la transformation numérique* ». Pour faire face à ces problèmes, elle incite les pouvoirs publics à mettre en œuvre des « *réformes structurelles ambitieuses* ».

D'après le projet de loi budgétaire sous avis, la croissance mondiale, ayant atteint environ 3%, est entrée dans une phase de ralentissement en 2023, le freinage de l'activité économique ayant affecté plus spécialement les pays européens en raison des conséquences de la crise énergétique.

Globalement, la situation reste donc tendue en raison des conséquences incertaines sur l'économie mondiale des événements internationaux actuels. Les taux d'intérêt élevés contribuent aussi à la stagnation de l'activité. S'y ajoutent les déficits des finances publiques des grandes économies et une dette publique mondiale qui a atteint un niveau record de 307 milliards de dollars en 2023. Cette situation inquiétante emporte le risque d'une nouvelle crise financière, notamment pour les pays industrialisés<sup>4</sup>.

---

Concernant les perspectives économiques au niveau européen, le FMI<sup>5</sup> relève que l'Europe, « *après avoir réussi à surmonter les défis posés par la pandémie et le choc des prix des produits énergétiques déclenché par la guerre que la Russie mène en Ukraine* », doit désormais faire face aux difficultés de rétablir la stabilité des prix en garantissant une croissance forte et durable à long terme. Les conflits ayant actuellement lieu dans le monde et les efforts à réaliser en matière de changement climatique entraînent de nouveaux enjeux économiques (et sociaux) qui viennent compléter les problèmes de croissance.

Le FMI note un ralentissement progressif de l'inflation, ce qui devrait apporter un léger soulagement pour les entreprises et les ménages. La croissance économique au sein de l'Europe devrait atteindre 2,5% en 2025 (contre 2,7% en 2023 et 2,8% en 2024). Les pays européens avancés où l'économie est tournée vers les services devraient se remettre plus vite par rapport aux pays dans lesquels l'industrie (manufacturière surtout) occupe une place primordiale, puisque ces derniers pays sont plus fortement dépendants de l'extérieur et ils sont davantage confrontés aux prix élevés de l'énergie.

Pour la zone euro, le FMI prédit une progression de la croissance économique de 0,9% pour 2024 (contre 0,5% pour 2023).

---

<sup>4</sup> Institute of international finance, Global debt monitor: Politics and climate finance in a high-debt world, November 16, 2023, <https://www.iif.com/Key-Topics/Debt>

<sup>5</sup> FMI, Perspectives de l'économie mondiale, janvier 2024, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>

## Dernières projections de croissance des Perspectives de l'économie mondiale

(PIB réel, variation annuelle en pourcentage)	ESTIMATION	PROJECTIONS	
	2023	2024	2025
<b>Production mondiale</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>
<b>Pays avancés</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>
États-Unis	2,5	2,1	1,7
Zone euro	0,5	0,9	1,7
Allemagne	-0,3	0,5	1,6
France	0,8	1,0	1,7
Italie	0,7	0,7	1,1
Espagne	2,4	1,5	2,1
Japon	1,9	0,9	0,8
Royaume-Uni	0,5	0,6	1,6
Canada	1,1	1,4	2,3
Autres pays avancés	1,7	2,1	2,5
<b>Pays émergents et pays en développement</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>

Source : FMI, *Mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale*, janvier, 2024.



L'OCDE<sup>6</sup> table également sur une croissance du PIB de 0,9% pour 2024 pour la zone euro, contre 0,6% pour l'année 2023. Comme le FMI, l'organisation projette aussi un recul progressif de l'inflation. L'augmentation des coûts de financement, en raison des taux d'intérêt élevés notamment, et l'incertitude quant aux événements géopolitiques vont affecter les investissements. Au vu de cette situation, l'OCDE estime que « *des politiques macroéconomiques coordonnées* » sont nécessaires, en adoptant une politique européenne budgétaire prudente pour assurer la viabilité de la dette et les dépenses pluriannuelles. Concernant la politique monétaire, elle devrait rester restrictive pour stimuler la désinflation.

<sup>6</sup> OCDE, Perspectives économiques, novembre 2023, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b07667cd-fr/1/3/2/49/index.html?itemId=/content/publication/b07667cd-fr&csp=5ba8ff24fc4816d9e10d6db14841cd5c&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e226-30e9545825>

Les prévisions de la Commission européenne<sup>7</sup> se rapprochent de celles du FMI et de l'OCDE. Ainsi, la Commission estime que, pour l'année 2024, la progression du PIB devrait être de 1,3% pour l'Union européenne et de 1,2% pour la zone euro (alors qu'elle était estimée à 0,6% pour l'année 2023, tant pour l'Union européenne que pour la zone euro).

La Commission relève que « *l'économie européenne a perdu de son dynamisme* » en 2023 en raison du coût élevé de la vie, de la faible demande de la part des pays tiers et des politiques monétaires restrictives. Suivant les estimations, l'activité économique devrait cependant parvenir à se remettre progressivement, malgré les difficultés conjoncturelles qui persisteront, et la consommation devrait être relancée, notamment au vu de la baisse projetée de l'inflation.

Concernant cette dernière, elle avait atteint en octobre 2023 le niveau le plus bas, à savoir 2,9%, depuis deux années dans la zone euro, alors que le pic y était 10,7% en octobre 2022.

Key figures	
 GDP	 Inflation
<i>EU:</i>	<i>EU:</i>
2023: 0.6%	2023: 6.5%
2024: 1.3%	2024: 3.5%
2025: 1.7%	2025: 2.4%
<i>Euro area:</i>	<i>Euro area:</i>
2023: 0.6%	2023: 5.6%
2024: 1.2%	2024: 3.2%
2025: 1.6%	2025: 2.2%

Source: Commission européenne<sup>7</sup>

La politique monétaire restrictive atteignant l'ensemble de l'économie, la réduction de l'inflation devrait se poursuivre, mais plus lentement, de sorte que l'inflation globale devrait passer de 6,5% en 2023 à 3,5% en 2024 dans l'Union européenne et de 5,6% en 2023 à 3,2% en 2024 dans la zone euro. L'affaiblissement de l'inflation devrait par ailleurs continuer en 2025.

<sup>7</sup> Commission européenne, Prévisions économiques de l'automne 2023, [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_23\\_5743](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_5743)

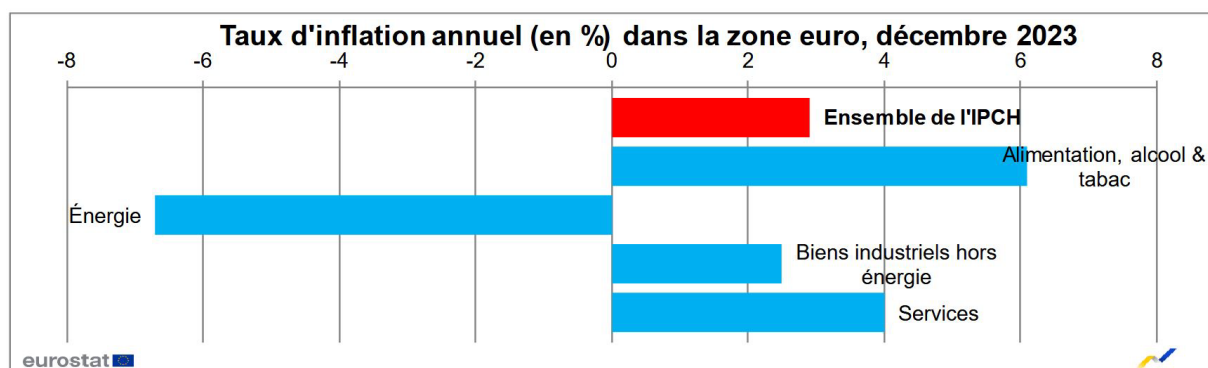


Tout comme le FMI, la Commission a légèrement revu ses prévisions en février 2024<sup>8</sup>, en estimant alors que le taux de croissance du PIB serait pour 2023 de 0,5% pour l'Union européenne et pour la zone euro (contre 0,6% selon les prévisions d'automne 2023), et pour 2024 de 0,9% pour l'Union européenne et de 0,8% pour la zone euro (contre 1,3% et 1,2% respectivement auparavant). Pour l'année 2025, les projections de croissance de l'activité économique sont fixées à 1,7% pour l'Union européenne et à 1,5% pour la zone euro.

Selon la Commission, l'inflation devrait ralentir plus rapidement qu'envisagé dans les prévisions d'automne 2023. Ainsi, l'inflation, qui, pour l'ensemble de l'Union européenne, était encore de 6,3% en 2023, devrait s'établir à 3,0% en 2024 et à 2,5% en 2025. Dans la zone euro, elle devrait aussi décélérer pour tomber de 5,4% en 2023 à 2,7% en 2024, et à 2,2% en 2025.

Comme le FMI et l'OCDE, la Commission européenne met également en garde contre les risques et incertitudes sur des perspectives économiques plutôt favorables face aux événements géopolitiques actuels (guerre en Ukraine et conflit israélo-palestinien au Moyen-Orient) et aux effets imprévisibles potentiels liés au climat. Le conflit au Moyen-Orient pourrait éventuellement avoir un impact négatif supplémentaire sur les prix de l'énergie, ce qui n'a pas encore été le cas jusqu'à présent. De plus, la progression économique au sein de l'Union européenne dépend de l'évolution des relations commerciales avec les pays tiers et notamment avec la Chine. S'y ajoute que la politique monétaire restrictive nécessaire pour endiguer l'inflation peut encore avoir des conséquences à plus long terme pour le commerce et la consommation, mais aussi pour les finances publiques des États membres de l'Union européenne.

Si le taux d'inflation avait atteint un niveau historiquement élevé en octobre 2022 (10,7%), il est en déclin depuis un certain temps, mais le taux annuel a néanmoins quelque peu augmenté en décembre 2023 (à 2,9% pour la zone euro, contre 2,4% en novembre 2023)<sup>9</sup>.



<sup>8</sup> Commission européenne, Prévisions économiques de l'hiver 2023, 15 février 2024,

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_24\\_730](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_24_730)

<sup>9</sup> Eurostat, Euro-indicateur 1/2024, 5 janvier 2024,

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/news/euro-indicators>

Selon la Banque centrale européenne (BCE)<sup>10</sup>, « *l'économie de la zone euro s'est affaiblie au second semestre 2023, freinée par le durcissement des conditions de financement, la faiblesse de la confiance et les pertes de compétitivité* ». L'économie devrait ainsi se remettre plus lentement. Mais la croissance devrait augmenter au début de l'année 2024. De nombreux facteurs incertains peuvent cependant influencer sur la reprise projetée de la croissance. À court terme, « *le resserrement de la politique monétaire de la BCE et les conditions défavorables de l'offre de crédit continuent d'avoir une incidence sur l'économie, ce qui affecte les perspectives de croissance* ».

Concernant l'inflation, la BCE estime aussi que, en principe, le processus désinflationniste devrait se poursuivre.

### Projections de croissance et d'inflation dans la zone euro

(variations annuelles en pourcentage)

	Décembre 2023					Septembre 2023			
	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025
<b>PIB en volume</b>	3,4	0,6	0,8	1,5	1,5	3,4	0,7	1,0	1,5
<b>IPCH</b>	8,4	5,4	2,7	2,1	1,9	8,4	5,6	3,2	2,1

Source: Banque centrale européenne

La BCE signale cependant que les perspectives économiques pour les pays de la zone euro restent globalement très incertaines. Elle relève dans ce cadre notamment le conflit au Moyen-Orient. Pour déterminer l'impact éventuel d'une escalade dudit conflit sur l'économie européenne, la BCE a établi différents scénarios en partant d'un scénario de référence, dans lequel le conflit serait contenu géographiquement et il n'aurait pas de répercussions significatives supplémentaires sur l'économie de la zone euro. Dans le scénario d'intensification du conflit, les prix du pétrole et du gaz pourraient augmenter considérablement, causant de nouvelles perturbations de l'activité économique dans la zone euro (et dans le monde entier) et pesant sur la croissance.

La BCE met par ailleurs en garde contre les conséquences sur les orientations budgétaires de l'échéance, en 2024, des mesures de compensation et de soutien accordées aux États membres par l'Union européenne pour faire face à la hausse des prix de l'énergie et de l'inflation.

D'après le STATEC<sup>11</sup>, la croissance économique a dénoté un ralentissement important en 2023 en Europe, « *où les effets de la crise énergétique ont été plus largement ressentis par les acteurs économiques* ». Il avait même averti d'une situation de récession

<sup>10</sup> Banque centrale européenne, Projections macroéconomiques, décembre 2023, [https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202312\\_eurosys-temstaff~9a39ab5088.fr.html#toc5](https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202312_eurosys-temstaff~9a39ab5088.fr.html#toc5)

<sup>11</sup> STATEC, Note de conjoncture n° 2-2023, décembre 2023, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/note-conjoncture/2023/note-conjoncture-02-2023.html>

pour la zone euro qui risquerait de survenir sur la base des indicateurs conjoncturels dégradés au quatrième trimestre 2023.

## **2. L'environnement économique et social au niveau national**

Au niveau national, le STATEC note une situation conjoncturelle particulièrement dégradée<sup>12</sup>, l'activité économique ayant tendance à stagner depuis le début de l'année 2023. Le secteur de la construction et le secteur financier ont été particulièrement touchés. Contrairement à la majorité des autres pays de la zone euro, pour laquelle se dénote une très légère hausse de la croissance dans son ensemble pour l'année 2023 (+0,5%), le Luxembourg a connu une faible récession technique de l'activité économique (-1%).

Vers la fin du troisième trimestre 2023, la croissance s'élevait à -1,1% (contre 1,4% en 2022)<sup>13</sup>. Le Luxembourg a en effet pleinement subi les conséquences des événements internationaux récents, ayant conduit à une hausse quasi inédite de l'inflation, avec une politique de resserrement monétaire, impactant fortement, de façon négative, le pouvoir d'achat des consommateurs et l'activité des entreprises.

Le FMI avait d'ailleurs anticipé une régression de -0,4% de l'économie luxembourgeoise pour 2023<sup>14</sup>, l'OCDE de -1,1%<sup>15</sup> et la Commission européenne de -0,8%<sup>16</sup>. Pour les deux années subséquentes, une relance de l'activité devrait toutefois avoir lieu (FMI: 3,3% pour 2024 et 2,2% pour 2025; OCDE: 1,4% pour 2024 et 3,1% pour 2025; Commission européenne: 1,3% pour 2024 et 2,1% pour 2025).

Le STATEC estime que, « avec un maigre +2% prévu sur le PIB en volume en 2024, et considérant aussi le manque d'entrain conjoncturel déjà observé en 2022 (+1,4%), les trois années 2022-2024 seraient à considérer comme un épisode de contre-performance économique du Luxembourg ».

L'effet de résorption de l'inflation devrait aussi encore plus affecter le Luxembourg (même si le taux annuel d'inflation pour 2023 dénote une légère hausse, de 3% en novembre 2023 à 3,5% en décembre 2023<sup>17</sup>). Ainsi, tout comme la Commission

---

<sup>12</sup> STATEC, Ibid.

Voir aussi: STATEC, Conjoncture Flash, 25 mars 2024,

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2024/03-24-conjflash.html>

<sup>13</sup> Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, Exposé des motifs, pages 10 et 17

<sup>14</sup> FMI, Regional economic outlook - Europe, novembre 2023,

<https://www.imf.org/en/Publications/REO/EU/Issues/2023/10/13/regional-economic-outlook-for-europe-october-2023>

<sup>15</sup> OCDE, Perspectives économiques pour le Luxembourg, novembre 2023,

<https://www.oecd.org/fr/economie/Luxembourg-en-un-coup-d-oeil/>

<sup>16</sup> Commission européenne, Prévisions économiques pour le Luxembourg, 15 février 2024,

[https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/luxembourg/economic-forecast-luxembourg\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/luxembourg/economic-forecast-luxembourg_en)

<sup>17</sup> STATEC, Statnews n° 1, 8 janvier 2024,

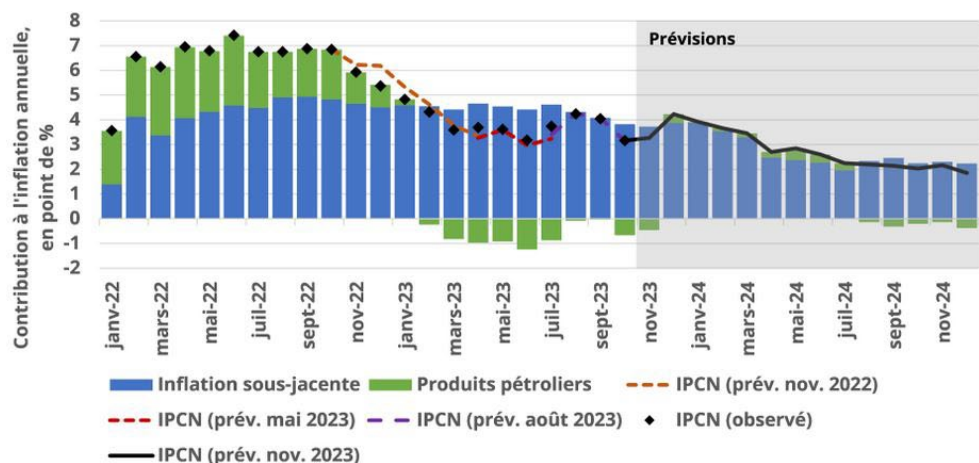
<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn01-ipc.html>

européenne, le STATEC a prédit en janvier 2024 un niveau d'inflation de 2,6% pour 2024, niveau qui est proche de la cible d'inflation de 2% déterminée par la BCE. En 2024, une seule tranche indiciaire devrait alors être déclenchée au troisième trimestre. Le STATEC<sup>18</sup> relève que, en octobre 2023, le taux annuel d'inflation avait atteint le niveau le plus bas depuis deux années (3,2%) au Luxembourg. Tandis que, depuis le mois de février 2023, les produits pétroliers contribuent à la diminution du taux d'inflation général, les prix desdits produits sont en train d'augmenter depuis l'été 2023. Selon le STATEC, « les produits pétroliers devraient ainsi de nouveau contribuer à la hausse de l'inflation annuelle sur la première moitié de 2024 ».

Deux scénarios ont été établis pour 2024 par le STATEC, en tenant compte de l'impact de l'évolution des prix de l'énergie (pétrole, gaz et électricité): un scénario bas et un scénario haut. En ce qui concerne le scénario bas, le prix de l'électricité resterait constant, alors que les prix du pétrole et du gaz diminueraient de façon conséquente (-23% et -30% respectivement). Dans ce scénario, aucune tranche indiciaire ne serait déclenchée en 2024. Le scénario haut part de l'hypothèse que, en 2024, le prix de l'électricité resterait toujours constant, tandis que le prix du pétrole augmenterait de 26% et celui du gaz de 2% seulement (du fait de la hausse de la TVA de 7% à 8% et de l'augmentation de la taxe CO<sub>2</sub> au 1<sup>er</sup> janvier 2024). Dans ce dernier scénario, une indexation des salaires serait déjà due au deuxième trimestre 2024.

Hors produits énergétiques, et surtout pétroliers, l'inflation diminue depuis plusieurs mois. Toutefois, les prix des services continuent à augmenter (évolution soutenue par les trois tranches indiciaires intervenues en février, avril et septembre 2023) et à stimuler ainsi pour partie l'inflation.

Taux d'inflation annuel et contributions



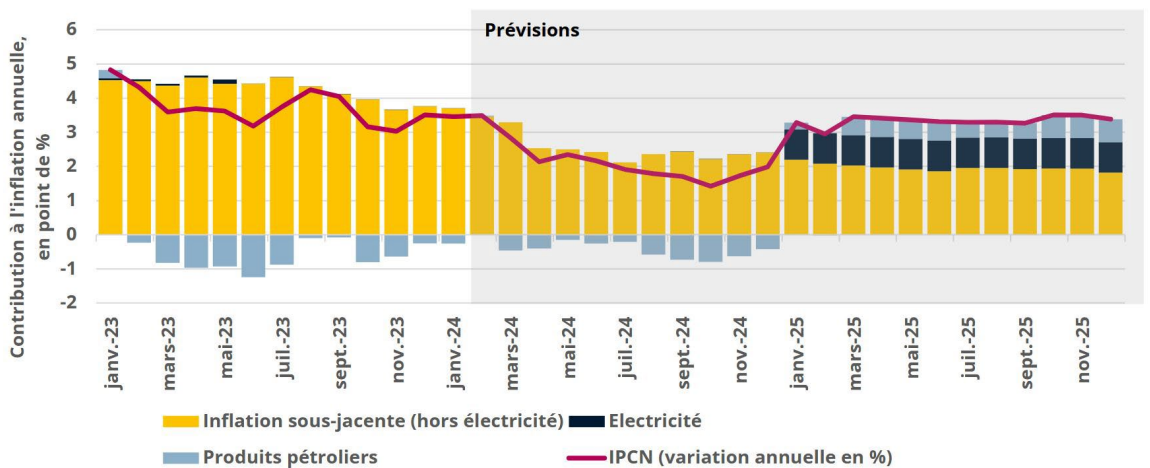
Source: STATEC (prévisions du 02/11/2023)

Note: L'IPCN est mesuré en variation annuelle exprimée en pourcentage.

<sup>18</sup> STATEC, Statnews n° 50, Prédiction d'inflation, 7 novembre 2023, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2023/stn50-previsions-inflation.html>

En février 2024<sup>19</sup>, le STATEC a revu ses projections, en estimant que l'inflation a ralenti plus fortement qu'attendu à la fin de l'année 2023 et qu'elle devrait encore ralentir pour atteindre 2,2% en 2024. Une prochaine tranche indiciaire serait alors seulement déclenchée au quatrième trimestre 2024. Les prix des produits alimentaires (hors alcool et tabac) continuent à augmenter (hausse de 6,4% sur un an en janvier 2024) et à contribuer pour un quart à l'inflation<sup>20</sup>. Le STATEC a par ailleurs évalué l'impact de la levée au 1<sup>er</sup> janvier 2025 des mesures gouvernementales actuellement applicables pour endiguer les hausses des prix énergétiques. Dans ce cas, et à défaut de nouvelles mesures, l'inflation devrait atteindre 3,3% en 2025 et une indexation des salaires devrait intervenir au troisième trimestre 2025. Le STATEC a déterminé deux scénarios alternatifs: un premier scénario bas dans lequel la hausse des prix de l'énergie serait faible et qui entraînerait une indexation au quatrième trimestre 2024 et aucune nouvelle indexation en 2025, et un deuxième scénario haut dans lequel la hausse des prix énergétiques serait poussée et qui entraînerait alors une indexation au troisième trimestre 2024 déjà et deux indexations en 2025 (aux deuxième et troisième trimestres).

#### TAUX D'INFLATION ANNUEL ET CONTRIBUTIONS



Source : STATEC (prévisions du 06/02/2024)

Note : La contribution de l'inflation sous-jacente est définie comme la différence entre l'IPCN et les contributions de l'électricité et des produits pétroliers.

À noter encore dans ce contexte que, au cours de l'année passée, l'inflation au Luxembourg a en général été au-dessous de la moyenne des pays de la zone euro (le mois de décembre 2023 mis à part)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> STATEC, Statnews n° 5, 8 février 2024,

<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn05-previsions-inflation.html>

<sup>20</sup> STATEC, Conjoncture Flash, 26 février 2024,

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2024/02-24-conjflash.html>

<sup>21</sup> Eurostat, IPCH - données mensuelles (taux de change annuel), 5 janvier 2024,

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC\\_HICP\\_MANR\\_custom\\_118059/bookmark/table?lang=fr&bookmarkId=45a0a8c6-966f-43c6-9d30-9edb61e4af3b](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_HICP_MANR_custom_118059/bookmark/table?lang=fr&bookmarkId=45a0a8c6-966f-43c6-9d30-9edb61e4af3b)

**Tableau: Résumé des prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg**

Résumé: Projections à moyen terme 2024-2027

	1995-2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	<i>Evolution en % (ou spécifié différemment)</i>						
PIB (en vol.)	3,2	1,4	-1,0	2,0	3,0	2,8	2,8
Emploi total intérieur	3,2	3,4	2,1	1,3	2,2	2,6	2,4
Taux de chômage (% de la pop. active, déf. ADEM)	4,6	4,8	5,2	5,9	5,9	5,5	5,6
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2,0	6,3	3,7	2,2	3,3	1,5	1,6
Echelle mobile des salaires	1,9	3,8	5,7	2,7	3,6	1,2	1,7
Coût salarial moyen	3,0	5,8	6,3	2,5	3,7	1,4	2,0

Source: STATEC (1995-2022: données observées ou estimées; 2023-2024: prévisions issues de la NDC 2-2023 et des prévisions d'inflation du 8.2.2024; 2025-2027: Projections de moyen terme du STATEC du printemps 2023; 2028: taux de croissance constants, excepté variables liées à l'échelle mobile)

Projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024, Exposé des motifs, page 9

Au début du mois de mars 2024<sup>22</sup>, le STATEC a noté une baisse de 3,4% à 3,2% du taux annuel d'inflation. L'indice des prix à la consommation national a cependant augmenté de 0,5% par rapport au mois précédent, ce qui est notamment dû, selon le STATEC, au renchérissement des produits pétroliers.

La situation économique des pays qui sont les partenaires commerciaux les plus importants du Luxembourg peut avoir un impact direct et conséquent sur l'économie et les finances publiques de ce dernier. Pour ce qui est par exemple de l'Allemagne, différents instituts économiques et le gouvernement fédéral lui-même ont revu de manière importante à la baisse (à savoir de 1,3% à 0,2%, voire seulement 0,1%) la croissance projetée pour l'année 2024<sup>23</sup>.

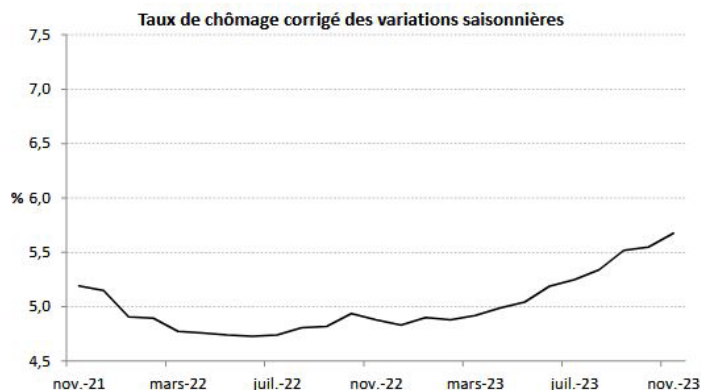
Le resserrement de l'activité économique au Luxembourg a évidemment aussi un effet sur le marché national de l'emploi, puisqu'il va de pair avec un ralentissement de la croissance de l'emploi. Au 30 novembre 2023<sup>24</sup>, le nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles inscrits à l'ADEM s'est élevé à 17.439, ce qui est une augmentation de 19,3% (2.817 personnes) par rapport au même mois de l'année précédente. Le nombre de demandeurs d'emploi non-résidents disponibles a progressé de 3,6% sur un an. Le taux de chômage national est de 5,7% et le nombre de résidents bénéficiant d'une indemnité de chômage complet a augmenté de 29,2% en une année. Pendant la même période, le nombre de nouveaux postes vacants déclarés par les employeurs à l'ADEM a baissé de 22% et le nombre total de postes disponibles déclarés a diminué de 40%.

<sup>22</sup> STATEC, Statnews n° 7, 6 mars 2024,

<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn07-24-ipc.html>

<sup>23</sup> Prognosen zur Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland für die Jahre 2024 und 2025, 27. März 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/73769/umfrage/prognosen-zur-entwicklung-des-deutschen-bip/>

<sup>24</sup> ADEM, Chiffres clés sur le marché de l'emploi, novembre 2023



Source: ADEM

Le STATEC estime que, « malgré une légère remontée de l'activité en 2024, l'emploi devrait encore ralentir (+1,3% en 2024, après +2,1% prévus pour 2023) et le chômage continuer à s'accroître vers 5,9% de la population active (renouant avec sa moyenne des 15 dernières années) »<sup>25</sup>.

Au début de l'année 2024, le nombre de demandeurs d'emploi a encore augmenté, atteignant 18.317 personnes, le taux de chômage étant de 5,5%<sup>26</sup>. Au 29 février 2024, ce taux a atteint 5,6%<sup>27</sup>.

Le ralentissement de l'emploi a des conséquences sur les finances publiques, les recettes fiscales et de cotisations sociales progressant moins fortement. Le solde excédentaire de la sécurité sociale devrait diminuer de 988 millions d'euros en 2023 à 861 millions d'euros en 2024. En 2027, le solde pourrait tomber, tout en restant positif, à 261 millions d'euros, à défaut d'un relancement de l'emploi<sup>28</sup>.

Concernant le coût de la vie au Luxembourg pour les ménages, il ressort de l'enquête de conjoncture auprès des consommateurs publiée par la Banque centrale du Luxembourg<sup>29</sup> que la confiance des consommateurs a progressé en décembre 2023. Ainsi, il semble que « les ménages ont rehaussé de manière notable leurs anticipations portant sur la situation économique générale au Luxembourg ainsi que leurs intentions en termes d'achats importants » et qu'« ils ont aussi modérément révisé à la hausse les anticipations et perceptions concernant leur situation financière ». Toutefois, au mois de février 2024, la confiance des consommateurs a reculé<sup>30</sup>, « les ménages (ayant)

<sup>25</sup> STATEC, Note de conjoncture n° 2-2023, décembre 2023, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/note-conjoncture/2023/note-conjoncture-02-2023.html>

<sup>26</sup> ADEM, Chiffres clés sur le marché de l'emploi, janvier 2024

<sup>27</sup> ADEM, Chiffres clés sur le marché de l'emploi, février 2024, <https://adem.public.lu/fr/marche-emploi-luxembourg/statistiques/chiffres-cles-adem.html>

<sup>28</sup> Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, Exposé des motifs, page 50

<sup>29</sup> BCL, Enquête de conjoncture auprès des consommateurs, 8 janvier 2024, [https://www.bcl.lu/fr/media\\_actualites/communiqués/2024/01/consommateurs/index.html](https://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiqués/2024/01/consommateurs/index.html)

<sup>30</sup> BCL, Enquête de conjoncture auprès des consommateurs, 6 mars 2024, [https://www.bcl.lu/fr/media\\_actualites/communiqués/2024/03/enquete/index.html](https://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiqués/2024/03/enquete/index.html)

*modérément révisé à la baisse leurs anticipations portant tant sur la situation économique générale au Luxembourg que sur leur propre situation financière future ».*

On ne peut pas pour autant déduire de ces enquêtes que le pouvoir d'achat réel des ménages a augmenté et que ceux-ci disposent effectivement du revenu théoriquement disponible. Selon le STATEC<sup>31</sup>, le pouvoir d'achat est en hausse et le risque de pauvreté a légèrement diminué depuis 2022, ce qui serait notamment dû à différentes mesures de soutien décidées dans le cadre de l'accord tripartite du 7 mars 2023 (comme le crédit d'impôt conjoncture par exemple). De même, le niveau de vie serait très élevé au Luxembourg et il augmenterait constamment<sup>32</sup>.

Or, même si le niveau de vie théorique est élevé et que l'évolution des salaires a été plus dynamique que dans les pays voisins<sup>33</sup>, le coût de la vie reste malgré tout élevé au Luxembourg, et des inégalités socioéconomiques importantes persistent concernant le poids des charges financières pesant sur les ménages<sup>34</sup>, notamment du fait de frais récurrents obligatoires à engager par ces derniers (pour le logement, le remboursement d'emprunts, les assurances, l'alimentation). Au Grand-Duché, les prix à la consommation sont d'ailleurs largement supérieurs à la moyenne européenne. Ainsi, en 2022, les prix étaient 37% au-dessus de la moyenne des autres pays de l'Union européenne. Les seuls pays où la vie était encore plus chère qu'au Luxembourg étaient le Danemark et l'Irlande<sup>35</sup>. De plus, malgré la légère baisse constatée par le STATEC, le risque de pauvreté reste élevé et il dénote une augmentation constante depuis des années<sup>36</sup>, tout particulièrement pour les familles monoparentales et les couples ayant plusieurs enfants à charge.

Pour le mois de décembre 2023, le STATEC avait encore noté un recul de l'IPCN, donc des prix des produits et services de façon générale, particulièrement en raison de la diminution des prix des produits pétroliers. Les prix des produits alimentaires sont restés plutôt constants par comparaison avec les mois précédents. Or, par rapport à 2022, ils ont augmenté de 7,3% dans leur ensemble en 2023<sup>37</sup>. Ils continuent par ailleurs à augmenter constamment<sup>38</sup>.

---

<sup>31</sup> STATEC, Rapport travail et cohésion sociale, 16 octobre 2023, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2023/stn45-tcs.html>

<sup>32</sup> STATEC, Rapport PIBien-être 2023, 20 mars 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2024/analyses-01-24.html>

<sup>33</sup> STATEC, Le pouvoir d'achat a-t-il augmenté ou diminué?, 20 septembre 2023, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2023/pouvoir-achat.html>

<sup>34</sup> STATEC, Rapport PIBien-être 2023, Ibid.

<sup>35</sup> Eurostat, Comparative price levels of consumer goods and services 2022, 14 décembre 2023, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230621-1>  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Comparative\\_price\\_levels\\_of\\_consumer\\_goods\\_and\\_services](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services)

<sup>36</sup> Voir: Chambre des salariés, Panorama social 2023, et STATEC, Rapport PIBien-être 2023

<sup>37</sup> STATEC, Statnews n° 1, 8 janvier 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn01-ipc.html>

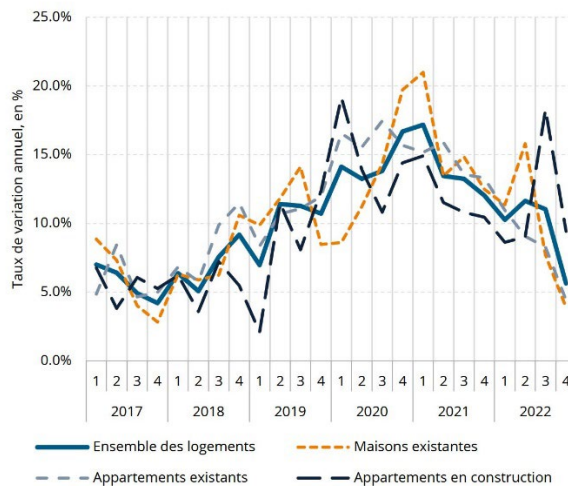
<sup>38</sup> STATEC, Conjoncture Flash, 26 février 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2024/02-24-conjflash.html>



Concernant l'énergie, le prix de l'électricité a augmenté depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 (du moins par Enovos), hausse qui est toutefois compensée à travers la prolongation, jusqu'au 31 décembre 2024 (suite à l'accord tripartite du 7 mars 2023), des mesures de limitation de la hausse des prix de l'énergie prévues par l'accord tripartite conclu le 28 septembre 2022. Ces mesures de limitation valent également pour le gaz, le mazout et les pellets de chauffage. La Chambre des fonctionnaires et employés publics met d'ores et déjà en garde contre les conséquences négatives éventuelles pour les ménages à partir du moment de l'expiration desdites mesures au 31 décembre 2024. Selon le STATEC<sup>39</sup>, la levée des boucliers tarifaires, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2025, et en l'absence de nouvelles mesures gouvernementales, entraînerait une hausse du prix du gaz et de l'électricité de respectivement 17% et 60% et un rebondissement de l'inflation, qui devrait se maintenir alors au-dessus de 3% tout au long de l'année 2025. Les mesures de compensation devront alors impérativement être prolongées au-delà du 31 décembre 2024 afin d'éviter la précarité énergétique des ménages à revenu modeste.

En matière de logement – dont la charge couvre la partie essentielle des dépenses mensuelles pour une grande partie des ménages (57,9% du revenu théoriquement disponible pour les ménages à faible revenu)<sup>40</sup> – la problématique des prix élevés est bien connue.

Selon l'Observatoire de l'habitat<sup>41</sup>, les prix des logements ont augmenté de 9,6% en 2022 par rapport à 2021, alors que la hausse annuelle moyenne était de 13,9% en 2021, de 14,5% en 2020 et de 10,1% en 2019. Les prix ont toujours augmenté, mais une décélération a donc pu être constatée en 2022.



Source : Publicité Foncière, EDM. Calcul STATEC

Observatoire de l'habitat<sup>42</sup>

<sup>39</sup> STATEC, Statnews n° 5, 8 février 2024,

<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn05-previsions-inflation.html>

<sup>40</sup> STATEC, Rapport travail et cohésion sociale, 16 octobre 2023,

<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2023/stn45-tcs.html>

<sup>41</sup> Observatoire de l'habitat, Le logement en chiffres n° 13, mars 2023,

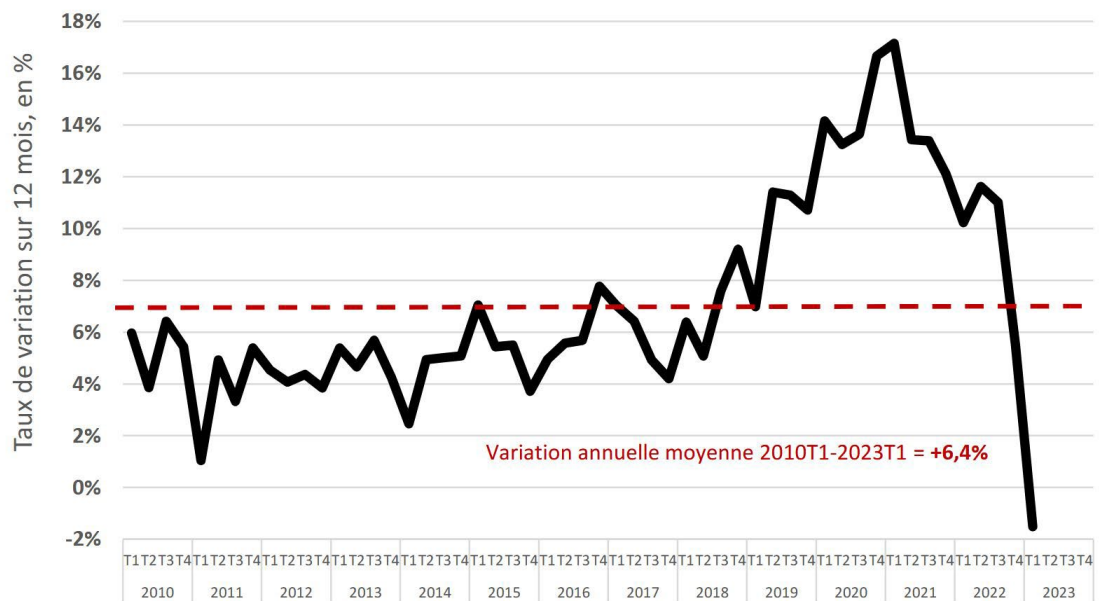
<https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/logement-en-chiffres-13.html>

<sup>42</sup> Observatoire de l'habitat, Ibid.

Au premier trimestre 2023, le Luxembourg a connu pour la première fois une baisse constante sur douze mois des prix des logements depuis 2009 (même si la baisse est hétérogène puisqu'elle ne concerne pas autant les logements nouvellement construits et surtout les appartements)<sup>43</sup>.

Entre le premier trimestre 2022 et le premier trimestre 2023, la vente des logements a fortement diminué, les appartements en construction ayant été les plus affectés (-72%).

### Taux de variation sur 12 mois de l'indice hédonique des prix de vente des logements fourni par le STATEC



Source : Publicité Foncière, calculs STATEC (2010-2023).

Observatoire de l'habitat

Les tendances de diminution des prix et de réduction du nombre de vente de logements ont continué vers la fin de l'année 2023. Les prix de vente des logements ont baissé de 13,6% entre le troisième trimestre 2022 et le troisième trimestre 2023 (la baisse la plus significative étant de -18,7% et concernant les maisons existantes). De même, la diminution du nombre de transactions s'est poursuivie, la vente d'appartements en construction ayant été la plus touchée (-59,9% par rapport au troisième trimestre 2022)<sup>44</sup>.

L'augmentation des prix de la construction a également reculée. Après avoir augmenté de façon conséquente (+33,2%) entre octobre 2020 et avril 2023, les prix ont progressé

<sup>43</sup> Observatoire de l'habitat, Le marché immobilier résidentiel au 1<sup>er</sup> trimestre 2023, 27 juin 2023,

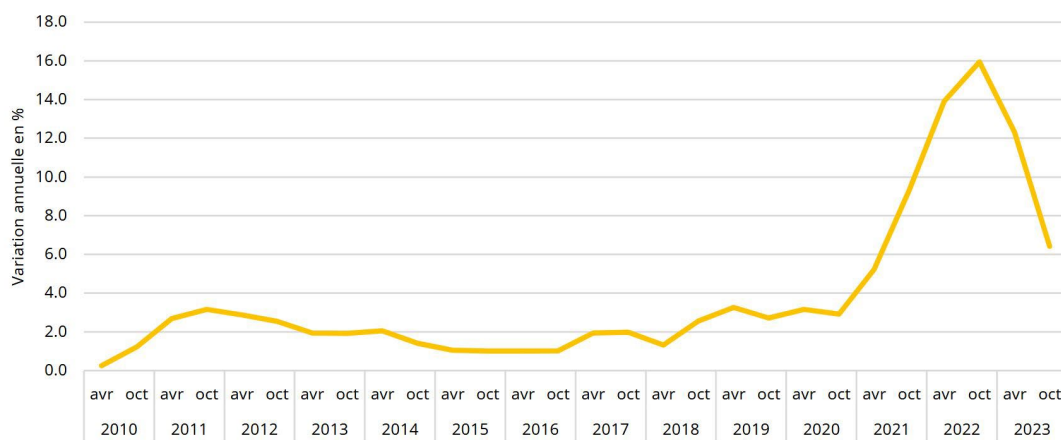
<https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/rapport-analyse-5.html>

<sup>44</sup> Observatoire de l'habitat, Le marché immobilier résidentiel au 3<sup>e</sup> trimestre 2023, 21 décembre 2023,

<https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/rapport-analyse-9.html>

beaucoup moins fortement entre avril 2023 et octobre 2023. Sur un an, la progression est cependant toujours de 6,4%<sup>45</sup>.

### ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX DE LA CONSTRUCTION, 2010 - 2023



Source : STATEC, enquête sur les prix de la construction

Pour les prix des terrains constructibles, une décélération récente a également pu être observée. Celle-ci est toutefois beaucoup moins poussée. Les prix restent extrêmement élevés, surtout à Luxembourg-Ville et aux alentours. À noter que, entre 2010 et 2021, les prix des terrains ont plus que doublés (+136,5%). La hausse des prix des terrains constructibles a été largement supérieure à celle des prix de la construction (+32,4% sur la même période) et à celle des prix des logements existants et en voie de construction (respectivement +117,4% et +107,4%)<sup>46</sup>.

Comparaison des indices des prix de vente des terrains à bâtir, des prix de vente des logements et des prix de la construction



Sources : Observatoire de l'Habitat pour les prix du foncier résidentiel ; STATEC pour les prix des logements existants et neufs ; STATEC pour les prix de la construction.

<sup>45</sup> STATEC, Décélération des prix de la construction, 15 janvier 2024, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn03-24-construction.html>

<sup>46</sup> Observatoire de l'habitat, Note n° 32, Panorama du foncier constructible au Luxembourg, juillet 2023, <https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/note-32.html>

Toutes les diminutions de prix susmentionnées n'ont qu'un impact modéré sur le pouvoir d'achat des ménages, dont une très grande partie n'a toujours pas les capacités financières pour acquérir un logement à des fins d'habitation personnelle. En effet, malgré les décélérations récentes, qui ne sont pas vraiment notables pour la plupart des ménages, les prix des logements (et des terrains) sont toujours très élevés. En outre, les diminutions de prix sont contrebalancées par les difficultés de financement que rencontrent les ménages et notamment par les conditions restrictives pour obtenir un prêt immobilier, qui se sont aggravées non seulement à cause de la hausse des taux d'intérêt des prêts (surtout des taux d'intérêt variables des crédits immobiliers)<sup>47</sup>, mais également en raison de certaines décisions politiques récentes que la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait déjà soulevées pour partie et critiquées dans son avis n° A-3600 du 8 novembre 2021 sur le projet de loi n° 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022. Il s'agit entre autres des deux mesures suivantes:

- la décision, prise vers la fin de l'année 2020, de fixer des limites en matière d'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg;
- l'obligation pour les copropriétés des immeubles bâtis de mettre en place un fonds de travaux.

Concernant le problème des taux d'intérêt, il est survenu du fait de la politique des taux d'intérêt bas, voire négatifs qui a été maintenue bien trop longtemps par les banques centrales. À la suite de l'arrêt de cette politique en juillet 2022, les taux d'intérêt ont été augmentés subitement et de façon conséquente pendant une courte période au détriment des ménages disposant d'un prêt immobilier. Cette variation des taux n'était pas prévisible ni pour ces derniers, ni pour les banques et elle n'est pas provenue d'un déséquilibre sur les marchés financiers, mais elle a été directement provoquée par une décision politique, de sorte qu'il est inacceptable de blâmer les ménages pour l'aggravation de leur situation d'endettement, comme l'ont fait certains décideurs politiques sous la législature précédente.

La Chambre renvoie aux développements ci-après sous le chapitre IV. « 4. Logement » pour plus d'explications quant à la situation désastreuse sur le marché du logement.

Un autre élément qui pèse aussi de plus en plus fortement sur le budget des ménages est l'augmentation générale des primes d'assurance. Au début de l'année 2022, les primes d'assurance pour les logements et pour les véhicules ont par exemple subi une augmentation de 15%<sup>48</sup>. En 2023, une nouvelle hausse des primes a pu être constatée,

---

<sup>47</sup> Pour l'évolution des taux, voir: STATEC, Conjoncture Flash, novembre et décembre 2023, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2023/11-23-conjflash.html>, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2023/12-23-conjflash.html>

<sup>48</sup> Union luxembourgeoise des consommateurs, 2 février 2022, <https://www.ulc.lu/fr/news/detail.asp?id=5906>

même si elle était moins poussée (+3,2% pour les primes d'assurance d'habitation selon le STATEC<sup>49</sup>). Le renchérissement des assurances devrait se poursuivre en 2024.

Il y a par ailleurs lieu de mentionner la hausse des prix des services financiers et bancaires, et notamment l'augmentation générale et conséquente des frais bancaires (+14,5% sur un an de 2021 à 2022 par exemple<sup>50</sup>). Les frais bancaires récurrents, comme ceux prélevés par les banques pour la gestion des comptes, sont identiques pour tous les clients, indépendamment de leur revenu, de sorte que ces frais affectent évidemment plus fortement les personnes à faible revenu.

On peut encore citer plusieurs autres facteurs qui ont récemment contribué au renchérissement de la vie pour les ménages.

- L'expiration, au 1<sup>er</sup> janvier 2024, de la mesure de réduction temporaire de 1% des taux de la TVA du 1<sup>er</sup> janvier 2023 au 31 décembre 2023, mesure qui a été retenue dans l'accord tripartite du 28 septembre 2022 et qui a entraîné une augmentation systématique des prix. Cette mesure – qui a été inscrite dans ledit accord tripartite à la demande expresse du gouvernement – n'a d'ailleurs pas eu l'effet escompté sur la limitation de l'inflation, bien au contraire<sup>51</sup>. D'abord, la réduction de la TVA n'a pas concerné une grande majorité des produits, comme par exemple les aliments, qui sont en effet soumis au taux super-réduit de 3%, qui n'a pas été affecté par la mesure de réduction. Ensuite, la diminution de la TVA n'a pas été répercutée sur les prix finaux de la majorité des produits et services achetés par les consommateurs, qui n'ont pas pu constater de réduction de prix. Au contraire, une hausse des prix a pu être constatée. La Chambre avait dès le départ mis en garde contre ce risque. Il est d'ailleurs bien connu qu'une diminution de la TVA est une mesure qui est généralement considérée comme étant inefficace pour lutter contre l'inflation et pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages, ceci en raison de l'imprévisibilité des conséquences sur les prix.

Mis à part que la mesure temporaire a engendré des charges et complications administratives pour sa mise en œuvre par l'administration concernée et par les déclarants assujettis à la TVA, elle devrait coûter 317 millions d'euros à l'État (cf. fiche financière annexée au projet de loi n° 8083 portant mise en œuvre de la baisse temporaire du taux de TVA). S'y ajoute que les projections de coûts étaient erronées, puisque, en réalité, la mesure a finalement coûté 180 millions d'euros, ce qui renforce le doute quant à l'inanité de celle-ci. Elle était donc inefficace et, de l'avis de la Chambre, le gouvernement aurait pu se passer de la faire introduire dans l'accord tripartite. Les seuls gagnants de cette mesure étaient finalement les entreprises, qui n'ont pas répercuté la diminution de la TVA sur les prix finaux.

---

<sup>49</sup> STATEC, Statnews n° 24, 5 mai 2023, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2023/stn24-23-ipc.html>

<sup>50</sup> Source: BCEE

<sup>51</sup> STATEC, Regards 8/23, Baisse de la TVA en 2023 - quel est l'effet sur l'inflation?, juin 2023, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/regards/2023/regards-08-23.html>

- L'expiration, au 1<sup>er</sup> janvier 2024, du crédit d'impôt conjoncture (CIC) pour salariés, indépendants et pensionnés, qui était prévu par l'accord tripartite du 7 mars 2023 et qui était limité à l'année d'imposition 2023.

Sur ce point, le ministre des Finances<sup>52</sup> a annoncé qu'un nouveau « *crédit d'impôt barème* » serait introduit au cours de l'année 2024 pour les personnes affectées par la suppression du CIC, ce que la Chambre approuve.

- L'augmentation, de 30 à 35 euros par tonne de CO<sub>2</sub>, de la taxe carbone sur les produits énergétiques avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Qui plus est, l'article 8, paragraphes (3) et (4), de la loi modifiée du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 prévoit que la taxe carbone est neutralisée dans le calcul de l'indice des prix servant de base à l'indexation des salaires, ce qui a un impact conséquent sur le pouvoir d'achat des consommateurs.

Pour ce qui est du crédit d'impôt complémentaire CI-CO<sub>2</sub>, destiné à compenser pour partie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 la taxe carbone pour les personnes à faible revenu, la Chambre rappelle que la loi du 5 juillet 2023 transposant certaines mesures fiscales de l'accord tripartite du 7 mars 2023 a procédé à la diminution des CII (crédit d'impôt pour indépendants), CIS (crédit d'impôt pour salariés) et CIP (crédit d'impôt pour pensionnés) par l'introduction dudit CI-CO<sub>2</sub>. Or, une telle réduction n'était pas prévue en tant que telle par l'accord tripartite du 7 mars 2023.

Finalement, il faut rappeler dans ce cadre, pour la énième fois, que les ménages subissent une perte de pouvoir d'achat considérable depuis 2009 du fait de l'inadaptation au coût de la vie des barèmes de l'impôt, l'adaptation tarifaire prévue par la réforme fiscale 2017 et le rattrapage partiel à hauteur de quatre tranches indiciaires qui a été effectué au 1<sup>er</sup> janvier 2024 mis à part.

Cette dernière mesure constitue bien une atténuation de l'imposition, mais minimale, voire symbolique et elle ne prend pas en compte la totalité de la perte du pouvoir d'achat intervenue depuis la dernière adaptation du tarif et elle ne constitue pas de modification structurelle du tarif. En effet, l'impôt sur le revenu redû par un contribuable n'est pas seulement fonction des paramètres barémiques, donc purement tarifaires, mais encore de la base imposable. Une adaptation barémique, reprît-elle tous les échelons de l'indice des prix à la consommation, n'est pas à elle seule à même de tenir compte de la détermination de la capacité contributive devant l'évolution des prix. La loi concernant l'impôt sur le revenu regorge de dispositions ayant trait à la base imposable et fixant des forfaits, voire des limites de déduction ou des abattements qu'il s'agit d'adapter tout aussi bien à l'évolution des prix. Souvent, ces montants fixes ont été introduits dans la loi il y a des décennies et n'ont subi que très peu d'adaptations.

---

<sup>52</sup> Présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 par le ministre des Finances, 6 mars 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniqués%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html)

Cette immuabilité est, tout comme un barème non adapté, source d'une progression froide.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle par conséquent que le moyen le plus important et efficace pour lutter contre la diminution du pouvoir d'achat est une réforme fiscale fondamentale, qui est attendue depuis longtemps. Le système fiscal actuel supporte activement et stimule même le creusement des inégalités de revenu. Il est grand temps de délester enfin les contribuables de la charge fiscale injuste pesant sur eux et de rétablir leur pouvoir d'achat. La Chambre renvoie à ce sujet aux observations formulées ci-après sub IV. « 3. *Fiscalité* ».

Au vu de la situation géopolitique actuelle, avec deux guerres récentes ayant un impact sur les économies mondiale, européenne et nationale, le gouvernement luxembourgeois doit veiller à réagir en cas de besoin pour soutenir la population sur le territoire national par des mesures sociales et financières concrètes, ceci en y impliquant étroitement les partenaires concernés dans le cadre du dialogue social. Dans le domaine du logement, cela n'a toutefois déjà pas été le cas, les trois syndicats représentatifs au niveau national n'ayant pas été invités à la réunion nationale du logement qui a eu lieu le 22 février 2024. Par la suite, et sur la pression des syndicats, le Premier ministre a quand même reçu ceux-ci en date du 5 mars 2024 pour discuter sur la problématique sur le marché du logement.

Dans l'accord de coalition 2023-2028, le gouvernement se prononce pour une protection accrue des citoyens dans un monde instable, avec une Europe qui doit s'affirmer comme une force de stabilité. La Chambre signale que cette affirmation doit non seulement se manifester à l'extérieur dans les relations avec les pays tiers, mais également dans les relations intérieures avec les populations des États membres.

En effet, la politique, surtout européenne, est de moins en moins focalisée sur les besoins des citoyens et de nombreuses décisions et normes sont adoptées dans des endroits lointains sans prendre en compte les besoins réels des citoyens sur le terrain, comme l'a d'ailleurs montré le récent mouvement des agriculteurs. Ce phénomène est aggravé par la surrégulation et l'augmentation de la surveillance au détriment des libertés et droits fondamentaux. Les citoyens se sentent de plus en plus négligés par les décideurs politiques. Cette évolution inquiétante risque d'avoir des conséquences désastreuses, comme l'affirme à juste titre l'accord de coalition 2023-2028.

## II. Les finances publiques nationales

### 1. La situation financière

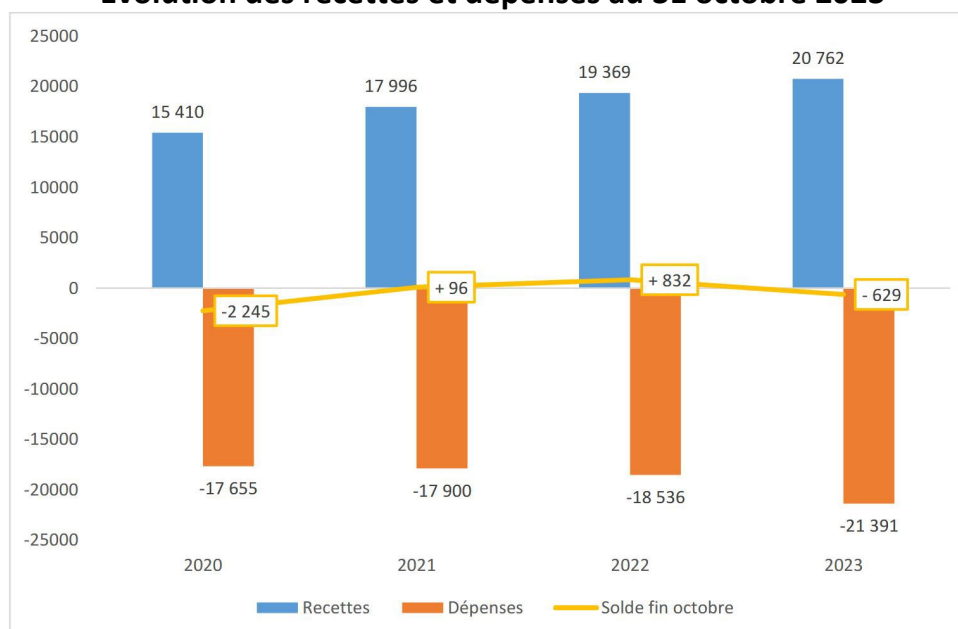
Le Ministère des Finances a publié le 1<sup>er</sup> décembre 2023 des chiffres sur la situation financière de l'État fin septembre et fin octobre 2023<sup>53</sup>.

Selon le Ministère, les recettes totales de l'administration centrale s'élèvent à 18,6 milliards d'euros au 30 septembre 2023 (suivant les normes comptables européennes SEC2010). Les recettes des administrations fiscales sont de 15,9 milliards d'euros, ce qui est une progression de +747 millions d'euros (+5%) par rapport à la même période en 2022. Au 31 octobre 2023, ces recettes ont progressé de 8% par rapport à 2022.

Concernant les dépenses, celles de l'administration centrale ont atteint 19,3 milliards d'euros au 30 septembre 2023, ce qui constitue une hausse de 2,5 milliards d'euros (+15%) par rapport à l'année précédente. D'après le Ministère, « *les raisons de cette forte augmentation des dépenses publiques sont liées aux aides déployées par l'État dans le contexte de crise et (à) l'impact sur les dépenses provenant des tranches individuelles successives* ».

Le solde des recettes et des dépenses affiche, à la fin du troisième trimestre 2023, un déficit de 706 millions d'euros pour l'administration centrale. Le déficit recule à 629 millions d'euros au 31 octobre 2023, ceci « *en raison de la légère amélioration au niveau des recettes fiscales observées au cours de ce mois* ».

**Évolution des recettes et dépenses au 31 octobre 2023**



Source: Ministère des Finances

<sup>53</sup> Ministère des Finances, Présentation de la situation des finances publiques, 1<sup>er</sup> décembre 2023, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2023%2B12-decembre%2B01-roth-presentation-finances-publiques.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2023%2B12-decembre%2B01-roth-presentation-finances-publiques.html)



Selon le STATEC<sup>54</sup>, les recettes fiscales de l'État ont été soutenues en 2023 « *par les effets du dynamisme de la masse salariale sur les impôts des ménages et les cotisations sociales, mais aussi par d'importants soldes d'impôts sur les revenus des sociétés relatifs à des exercices fiscaux antérieurs* ». Toutefois, « *la faible progression de la taxe d'abonnement et de la TVA, mais aussi la forte baisse des droits d'enregistrement sur les transactions immobilières* » auraient pesé sur les recettes.

Les dépenses publiques auraient quant à elles été stimulées en 2023 « *par la hausse de la masse salariale et par des transferts spécifiques (dus aux mesures anti-crise des accords tripartites)* ».

Le STATEC estime que tant les recettes que les dépenses devraient ralentir en 2024, les recettes en raison du recul de l'activité sur marché du travail, de l'inflation et de la diminution des taux de cotisation pour compenser la troisième tranche indiciaire intervenue en 2023, et les dépenses du fait de la contribution réduite de l'indexation des salaires et de l'expiration du crédit d'impôt énergie depuis le 31 mars 2023. Les recettes fiscales devraient surtout reculer (+3,5% contre +6,9% pour 2023), et notamment les droits d'accise, les cotisations sociales et les impôts sur les sociétés. Or, les recettes provenant de la TVA devraient rebondir en 2024 (projection de +7,4%).

La croissance des dépenses devrait être plus poussée que celle des recettes en 2024, le déficit public devant atteindre -2,7% du PIB (par rapport à -1,7% pour 2023), ce qui est un niveau historiquement élevé (celui atteint en 2020 dans le cadre de la crise du Covid-19 mis à part) et ce qui est proche de la limite fixée par les règles européennes (-3% du PIB). D'après le STATEC, la « *détérioration du solde va en parallèle avec la dégradation des perspectives conjoncturelles et la succession de mesures anti-crise* ». Il note que les dégradations récentes du solde sont particulières du fait de leur succession rapide d'année en année, une crise venant après l'autre, de sorte que le législateur n'a pas vraiment eu l'opportunité de prendre des mesures pour redresser le solde. L'institut précise encore que les mesures prévues dans l'accord de coalition 2023-2028 n'ont pas été prises en compte dans le cadre de l'élaboration de ses prévisions.

À noter que, selon les projections énoncées dans le Programme de stabilité et de croissance (PSC) du Grand-Duché de Luxembourg pour 2023 (publié en avril 2023), la situation devrait cependant être inversée, les recettes (progression de 5,2% par an) devant croître plus vite et dépasser les dépenses publiques (progression de 4,9% par an) à partir de l'année 2024.

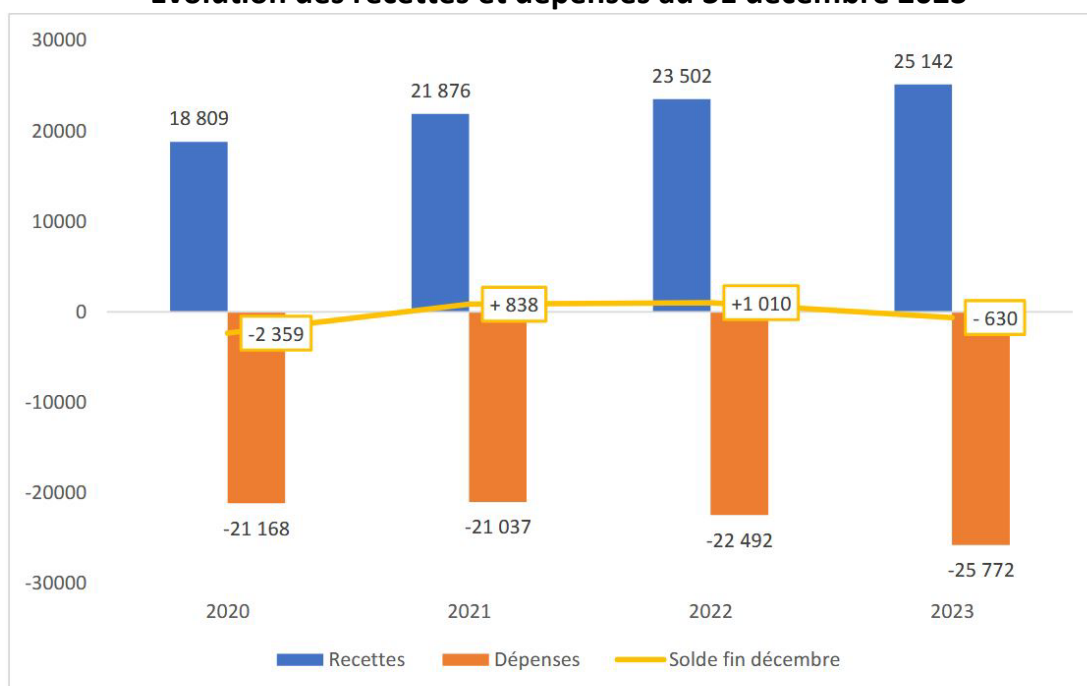
Au 31 décembre 2023, la situation déficitaire des finances publiques se confirme par rapport au mois d'octobre 2023, le déficit de l'administration centrale se chiffrant à 630 millions d'euros. Ce chiffre est cependant provisoire puisque des dépenses sont encore comptabilisées pour l'exercice 2023 jusqu'en avril 2024. En raison de ces

---

<sup>54</sup> STATEC, Note de conjoncture n° 2-2023, décembre 2023, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/note-conjoncture/2023/note-conjoncture-02-2023.html>

dépenses supplémentaires, le déficit total pour l'exercice 2023 sera encore plus élevé selon le Ministère des Finances<sup>55</sup>.

### Évolution des recettes et dépenses au 31 décembre 2023



	Situation fin décembre				Variation	
	2020	2021	2022	2023	en millions	en %
Dépenses. . . . .	21 168	21 037	22 492	25 772	+3 280	+14.6%
Recettes. . . . .	18 809	21 876	23 502	25 142	+1 640	+7.0%
Solde . . . . .	-2 359	+ 838	+1 010	- 630	-1 640	

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

Source: Ministère des Finances

Les auteurs du projet de loi budgétaire sous avis<sup>56</sup> reprennent presque mot pour mot le constat fait par le STATEC<sup>57</sup>, en confirmant que « *les recettes fiscales ont été soutenues en 2023 par les effets du dynamisme de la masse salariale sur les impôts des ménages et les cotisations sociales, mais aussi par d'importants soldes d'impôts sur*

<sup>55</sup> Ministère des Finances, Présentation de la situation des finances publiques, 23 janvier 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B01-janvier%2B23-roth-situation-financiere.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B01-janvier%2B23-roth-situation-financiere.html)

<sup>56</sup> Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, Exposé des motifs, page 11

<sup>57</sup> STATEC, Note de conjoncture n° 2-2023, décembre 2023

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/note-conjoncture/2023/note-conjoncture-02-2023.html>

*les revenus des sociétés relatifs à des exercices fiscaux antérieurs* ». Il y est précisé que, « *d'un autre côté, la faible progression de la taxe d'abonnement et de la TVA, mais aussi la forte baisse des droits d'enregistrement sur les transactions immobilières ont pesé sur les recettes* » et que « *la progression plus forte des dépenses que des recettes sur l'ensemble de 2023 devrait avoir conduit à un creusement du déficit public* ». La forte augmentation des dépenses depuis 2022 est due entre autres à l'inflation et aux prix élevés de l'énergie.

Le Ministère des Finances a cependant aussi signalé que, de façon générale, les recettes de l'État central étaient cependant légèrement supérieures aux prévisions budgétaires (à savoir 102,3% du budget voté pour l'exercice 2023)<sup>58</sup>.

À noter que, pour l'exercice 2023, le Comité économique et financier national (CEFN) avait projeté un déficit total de -2,2 milliards d'euros pour l'administration centrale et de 1,5 milliard d'euros (solde nominal selon les critères européens) pour l'administration publique dans son ensemble (administration centrale, administrations locales et sécurité sociale)<sup>59</sup>.

Au moment du dépôt, le 6 mars 2024, à la Chambre des députés du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024, le déficit réel de l'administration centrale s'élève (selon les règles européennes) à -1,65 milliard d'euros pour 2023 et il devrait atteindre -1,9 milliard d'euros en 2024. Une partie du déficit a déjà pu être absorbée vers la fin de l'année 2023 en raison de la politique budgétaire poursuivie par le gouvernement actuel. Concernant l'administration publique dans son ensemble, le déficit s'élève à -566 millions d'euros et il devrait atteindre -987 millions d'euros en 2024<sup>60</sup>.

Pour 2024, la progression des recettes (+1,8 milliard d'euros) devrait encore être inférieure à celle des dépenses (+2 milliards d'euros) pour l'administration centrale. Au total, les recettes devraient se chiffrer à 27,5 milliards d'euros et les dépenses à 29,4 milliards d'euros. L'écart entre les recettes et les dépenses devrait être moins élevé qu'en 2023. Pour 2025, il est estimé que la politique budgétaire poursuivie par le gouvernement devrait mener à un renversement de la situation, avec une progression plus rapide des recettes par rapport aux dépenses<sup>61</sup>. La situation déficitaire devrait toutefois persister jusqu'en 2027 (dernière année faisant l'objet de l'évaluation pluriannuelle).

---

<sup>58</sup> Ministère des Finances, Ibid.

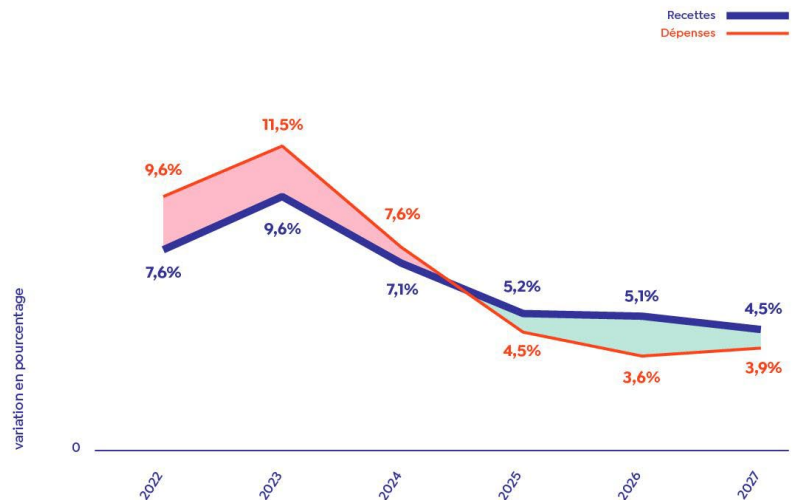
<sup>59</sup> CEFN, Note au formateur sur la situation financière de l'État, 16 octobre 2023, <https://gouvernement.lu/fr/dossiers/2023/formation-gouvernement-2023.html>

<sup>60</sup> Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, Exposé des motifs, page 25

<sup>61</sup> Présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 par le ministre des Finances, 6 mars 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcom-muniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcom-muniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html)

## Evolution des recettes et dépenses de l'Administration centrale

source : IGF, MinFin



Source: Ministère des Finances, De Budget 2024, <https://budget.public.lu/lb.html>

La Chambre des fonctionnaires et employés publics met dès à présent en garde contre une polémique politique essayant d'aggraver la situation réelle des finances publiques. En effet, d'abord, toutes les dépenses publiques découlant des mesures prévues par les accords tripartites signés en 2022 et 2023 ont été parfaitement prévisibles et connues avant les élections législatives du 8 octobre 2023. Le fait d'utiliser maintenant les dépenses massives engagées à cet effet (1,2 milliard d'euros en 2024, ce qui est presque 900 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2023, pour la mise en œuvre des mesures de l'accord du 7 mars 2023) comme élément de surprise pour semer la panique sur la prétendue situation défavorable des finances publiques auprès de la population serait irrationnel.

Ensuite, malgré la faible récession économique annoncée par les technocrates pour 2023, celle-ci n'a pas comporté de risque pour la situation structurelle et saine des finances publiques. Le Luxembourg a toujours connu une croissance réelle de l'activité économique (et de l'emploi d'ailleurs) en 2023 et auparavant, même si elle était plus lente. Par ailleurs, il est un fait que les recettes budgétaires ont augmenté constamment au cours des dernières années. Ainsi, il découle des indicateurs mensuels sur les comptes nationaux publiés par le STATEC sur la base de la norme spéciale de diffusion des données (SDDS) établie par le FMI que les recettes de l'État ont augmenté de +8,3% (+1,5 milliard d'euros) pendant les dix premiers mois de l'année 2023 par rapport à l'année précédente. Cette amélioration vient s'ajouter aux résultats positifs des exercices 2021 et 2022, qui ont atteint respectivement +10% et +18% par rapport aux exercices précédents. Au total, les recettes de l'État se chiffraient en 2023 à +27,3% au-dessus des recettes enregistrées avant la pandémie Covid-19, donc au-dessus des recettes de 2019.

En outre, le niveau de la dette publique, qui semble à première vue être très élevé, est en réalité faible au Luxembourg, notamment par comparaison avec la moyenne européenne (voir les développements ci-après sub II. « 3. La dette publique »). Le niveau

d'endettement annuel de l'administration centrale à hauteur de 3,5 milliards d'euros projeté par le CEFN et invoqué par le gouvernement pour justifier dès maintenant l'adoption de mesures d'économie est un niveau théorique calculé sur la base de projections à politique inchangée. Or, dans la pratique, la politique économique change en permanence au jour le jour. De plus, les projections du CEFN n'ont pas tenu compte des contreparties conséquentes de la dette, constituées par les actifs financiers importants de l'État, par les infrastructures publiques, etc. Il ne sert donc à rien de se baser sur des prévisions purement théoriques et hypothétiques pour justifier des mesures d'économie déraisonnables.

## **2. La durabilité des finances publiques**

Le PSC 2023 avait énoncé que, dans le contexte difficile des pressions inflationnistes et des risques à la baisse pesant sur les perspectives de croissance, « *le Luxembourg continue à faire preuve de résilience et reste adéquatement outillé pour relever les défis à court et moyen terme, grâce à des fondamentaux économiques solides et à une bonne tenue des finances publiques* » et que « *les notations AAA successivement confirmées par les agences de notation soulignent la situation financière solide du pays* ».

Les agences de notation Scope Ratings et Fitch Ratings ont d'ailleurs récemment confirmé la notation AAA du Luxembourg, en certifiant ainsi la bonne situation financière et des perspectives plutôt stables pour le pays<sup>62</sup>. Malgré des perspectives de croissance incertaines à plusieurs niveaux, les agences de notation ont souligné le fondement économique et le cadre institutionnel solides ainsi que la gestion budgétaire prudente du Luxembourg, de même que la résilience de ce dernier par rapport aux récentes crises sanitaire et inflationniste. Elles estiment qu'une reprise économique est attendue pour l'année 2024. Malgré le contexte économique difficile depuis plusieurs années déjà, le Grand-Duché a donc tout de même jusqu'à présent pu réaffirmer sa bonne réputation économique au niveau international.

Toutefois, les agences de notation susmentionnées mettent en garde contre des risques financiers à long terme pouvant découler, d'une part, de la crise immobilière que connaît le Luxembourg depuis un certain temps (surtout du fait des conséquences de la politique monétaire serrée pour les ménages fortement endettés) ainsi que, d'autre part, de l'impact budgétaire défavorable dû au vieillissement de la population.

Le vieillissement de la population est aussi mentionné par le PSC 2023 comme un défi qui existerait à long terme et à très long terme pour le Luxembourg, « *alors que le régime (général d'assurance pension actuellement en place) est viable sur le court et moyen terme* ». Selon ledit PSC, compte tenu du vieillissement démographique, le solde de la sécurité sociale devrait reculer à 573 millions d'euros à l'horizon 2027 et il contribuerait ainsi de moins en moins au solde des administrations publiques.

---

<sup>62</sup> Communiqué du Ministère des Finances, 9 décembre 2023, <https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites/2023/fitchscoperatings202312.html>

Dans le cadre du PSC 2023, le gouvernement précédent avait affirmé son engagement ferme de maintenir des finances publiques soutenables. L'accord de coalition 2023-2028 prévoit quant à lui aussi que « *le gouvernement mènera une politique budgétaire responsable et soutenable* » et « *de relance économique* ». Cette position est confirmée par le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024, qui énonce que celui-ci tient compte de « *la volonté du gouvernement de favoriser une croissance durable* » par la mise en œuvre d'une politique budgétaire ayant comme objectif d'établir une base solide pour sortir durablement de la situation de crise. Dans le cadre de la présentation du projet de budget<sup>63</sup>, le ministre des Finances a souligné que le gouvernement sera prudent dans le cadre de la planification financière, mais qu'il poursuivra une politique anticyclique, avec un volet social fort, pour sortir de la situation de crise actuelle.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve cet engagement de suivre une politique budgétaire durable, qui devrait permettre de réagir aux imprévus. Elle relève qu'une telle politique budgétaire soutenable à long terme devrait aller de pair avec des investissements publics élevés et non pas avec l'adoption de mesures d'austérité et antisociales, surtout au préjudice des ménages et de la masse salariale des personnes physiques. En effet, en période de crise, et pour en sortir, les politiques anticycliques et les décisions de maintenir, tout en étant prudent, des investissements élevés en faveur de l'économie, des infrastructures du pays et de la population se sont toujours avérées bénéfiques dans la pratique. Le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024 affirme d'ailleurs que « *les dépenses d'investissements constituent une catégorie de dépenses importante pour leurs effets positifs sur la croissance économique* »<sup>64</sup>. De plus, il faut impérativement maintenir les investissements publics pour préserver les acquis sociaux, l'État de droit, la sécurité publique et la paix sociale. La politique suivie pour sortir de la crise issue de la pandémie Covid-19 et les différents accords tripartites conclus pendant les années 2022 et 2023 pour soutenir la population face à la crise énergétique ont d'ailleurs montré la nécessité de maintenir des investissements publics élevés, même si la Chambre a toujours estimé que les ambitions affichées par le gouvernement précédent étaient insuffisantes, notamment pour remédier aux inégalités sociales persistantes, et avant tout en matière fiscale.

Selon l'accord de coalition, « *le gouvernement mandatera l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour réaliser une étude sur la gestion des finances publiques au Luxembourg avec l'objectif de dégager d'une part des pistes permettant de moderniser les pratiques de budgétisation et d'introduire d'autre part une gestion budgétaire par objectifs au Grand-Duché* ».

La Chambre met en garde contre un tel procédé. En effet, tout d'abord, il est très risqué de mandater un organisme externe ultralibéral qui ne connaît pas du tout les spécificités de l'économie, du régime de la sécurité sociale et des finances publiques du

---

<sup>63</sup> Présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 par le ministre des Finances, 6 mars 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html)

<sup>64</sup> Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, Exposé des motifs, page 27

Luxembourg pour demander à celui-ci d'établir des objectifs budgétaires à suivre. L'OCDE émet régulièrement des recommandations pour le Luxembourg sans tenir compte de ces spécificités. Ensuite, le Luxembourg dispose d'administrations de l'État avec du personnel qualifié, qui est parfaitement capable de revoir lui-même la politique budgétaire en cas de nécessité. La Chambre s'oppose à une externalisation des services publics.

Parmi les raisons de l'augmentation du déficit public, le CEFN<sup>65</sup> et le STATEC<sup>66</sup> mentionnent aussi, entre autres, les coûts de plus en plus élevés pour le personnel de la fonction publique (notamment du fait des différentes tranches indiciaires échues en 2023 et des mesures d'adaptation du point indiciaire prévues par l'accord salarial du 9 décembre 2022) et les frais de fonctionnement en hausse des administrations.

La Chambre signale à ce sujet que la mise en place d'une politique budgétaire durable en vue de gérer les défis actuels et futurs (digitalisation, inflation, sécurité intérieure, défense, changement climatique, protection de l'environnement, transition énergétique, etc.) 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 la masse salariale des administrations publiques occupe, et doit occuper, une place importante dans les dépenses publiques. Pour l'exercice 2024, le taux des dépenses pour le fonctionnement de l'État s'élève d'ailleurs à 8% seulement des dépenses publiques totales selon le projet de budget.

À noter également dans ce cadre que les obligations européennes et internationales du Luxembourg ne cessent d'augmenter, ce qui engendre nécessairement des coûts supplémentaires pour l'État. L'énonciation faite par le ministre des Finances lors de la présentation du projet de budget et selon laquelle la progression moyenne de +10% par an entre 2019 et 2023 des coûts de fonctionnement de l'État ne serait guère tenable à l'avenir est donc le cas échéant à relativiser, puisque le Luxembourg doit respecter ses engagements au niveau international (en matière de défense par exemple) et engager des frais afférents en cas de nécessité.

Finalement, il y a lieu de relever que la part des coûts de l'État dans le PIB au Luxembourg (43,9% pour l'année 2022) est depuis toujours nettement moins élevée que la moyenne de l'Union européenne (49,6%) et que celle des pays de la zone euro (50,5%)<sup>67</sup>.

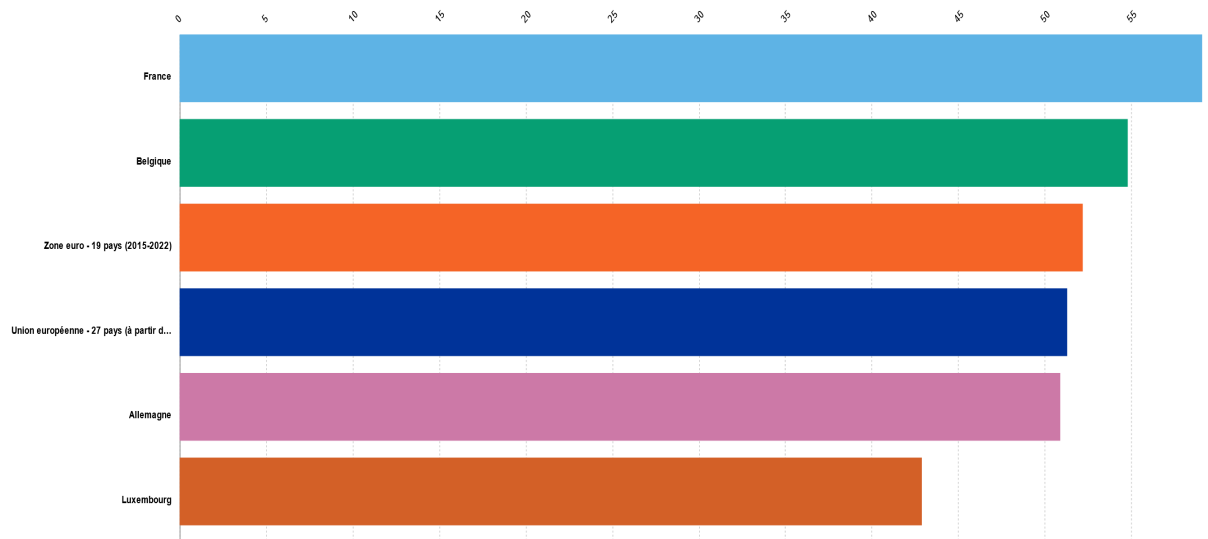
---

<sup>65</sup> CEFN, Ibid.

<sup>66</sup> STATEC, Ibid.

<sup>67</sup> Eurostat, Principaux agrégats des administrations publiques 2022 (derniers chiffres disponibles), 26 janvier 2024

### Parts des coûts de l'État dans le PIB<sup>68</sup>



La Chambre met en garde contre une réduction des dépenses nécessaires, mettant en cause le bon fonctionnement des services publics, entre autres à travers une diminution des coûts de personnel par une révision de la politique de recrutement dans la fonction publique, qui a été annoncée par le ministre des Finances<sup>69</sup>. Elle se distancie à cet égard d'une étude qui a été publiée en juillet 2022<sup>70</sup> par la Chambre de commerce sous la présidence de l'actuel Premier ministre Luc Frieden et qui s'était prononcée pour la restructuration, l'optimisation, la simplification et la digitalisation des administrations publiques, procédés qui permettraient d'épargner à l'horizon 2030 jusqu'à 11 milliards d'euros et 30.000 postes dans la fonction publique (notamment en ne remplaçant pas les agents partant à la retraite). D'après ladite étude, le potentiel d'automatisation des activités des administrations publiques serait de 37%, celui de l'éducation de 26% et celui du domaine social et de la santé de 36%.

La Chambre met aussi en garde contre une réduction des coûts de fonctionnement et de maintenance des infrastructures des administrations publiques dans le cadre des mesures d'économie qui ont été annoncées par le ministre des Finances<sup>71</sup>. 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.

<sup>68</sup> Eurostat, Ibid.

<sup>69</sup> Interview avec Monsieur le Ministre des Finances Gilles Roth, RTL - Invité vun der Redaktioun, 22 février 2024, <https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/2171090.html>

<sup>70</sup> Chambre de commerce, Eco News flash 2022/8, Les bénéfices économiques d'une digitalisation accrue du secteur public, juillet 2022, <https://www.cc.lu/toute-linformation/publications/detail/eco-news-flash-2022/8-les-benefices-economiques-dune-digitalisation-accrue-du-secteur-public>

<sup>71</sup> Interview avec Monsieur le Ministre des Finances, Ibid.



### 3. La dette publique

Contrairement à l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023, l'accord de coalition 2023-2028 ne prévoit plus de seuil national d'endettement maximal. Le gouvernement précédent s'était en effet donné pour objectif de veiller de façon conséquente à maintenir la dette publique à tout moment au-dessous de 30% du PIB. L'accord de coalition 2023-2028 se limite à énoncer que, « à la lumière et en complément des règles européennes, le gouvernement mettra à jour le cadre budgétaire national avec l'objectif de définir une trajectoire soutenable en termes de dette publique ». Selon les règles européennes, la dette publique ne doit pas dépasser 60% du PIB.

Au 1<sup>er</sup> mars 2024, la dette publique du Luxembourg s'est présentée comme suit:

#### Caractéristiques de la dette de l'État<sup>72</sup>

Ratio dette/PIB:	22,03% (PIB: 83,2 milliards €)
Dette publique:	18,503 milliards € (estimation par la Trésorerie de l'État)
Dette par habitant:	30.492 € (population: 660.809 habitants)
Taux moyen pondéré:	1,754%
Durée de vie moyenne:	7 ans et 294 jours

Le montant de la dette a constamment augmenté les dernières années, augmentation qui a aussi été soutenue par la hausse des taux d'intérêt depuis juillet 2022. D'après le Comité économique et financier national<sup>73</sup>, les intérêts sur la dette, compte tenu des emprunts actuellement en place, devraient augmenter à 171 millions d'euros en 2024, à 307 millions d'euros en 2025, à 461 millions d'euros en 2026 et à 679 millions d'euros en 2027.

Malgré le montant élevé de la dette, le ratio d'endettement du Luxembourg (20,74% du PIB) reste à l'heure actuelle, comme par le passé, faible par rapport à celui des autres pays de la zone euro et de l'Union européenne, et largement au-dessous du seuil de 60% du PIB fixé par les règles européennes.

Pour le troisième trimestre 2023, Eurostat<sup>74</sup> a confirmé que le ratio d'endettement du Luxembourg (25,7% du PIB à ce moment) était parmi les plus faibles de la zone euro (89,9%) et de l'Union européenne (82,6%). De façon générale, le niveau d'endettement dénote une tendance à la baisse dans l'Union européenne.

<sup>72</sup> Trésorerie de l'État, 1<sup>er</sup> mars 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)

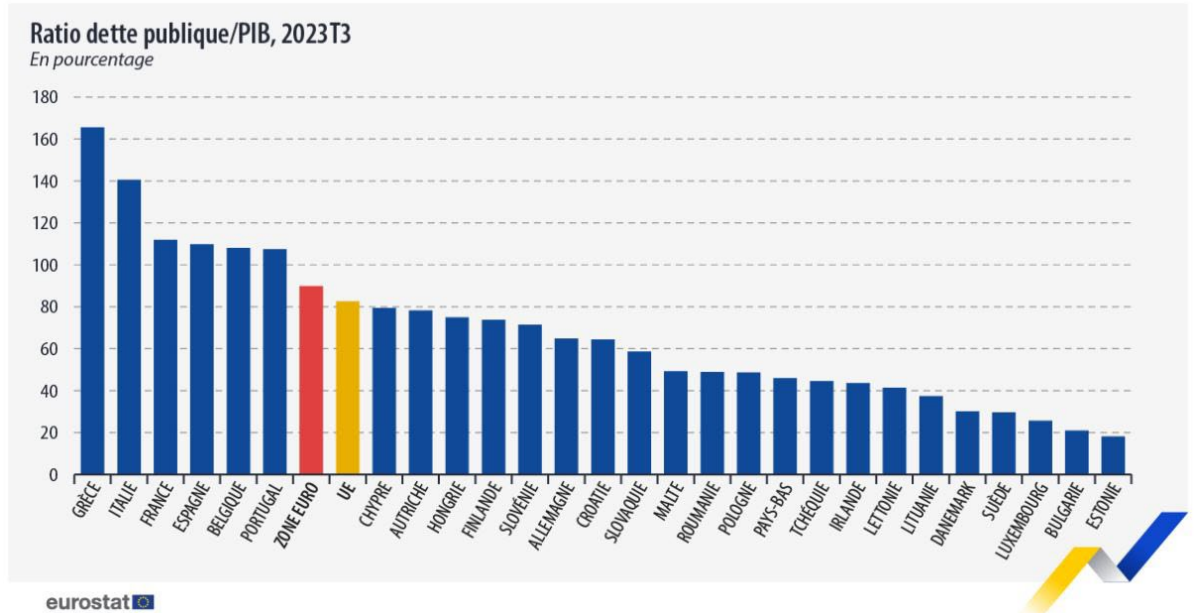
<sup>73</sup> CEFN, Note au formateur sur la situation financière de l'État, 16 octobre 2023,

<https://gouvernement.lu/fr/dossiers/2023/formation-gouvernement-2023.html>

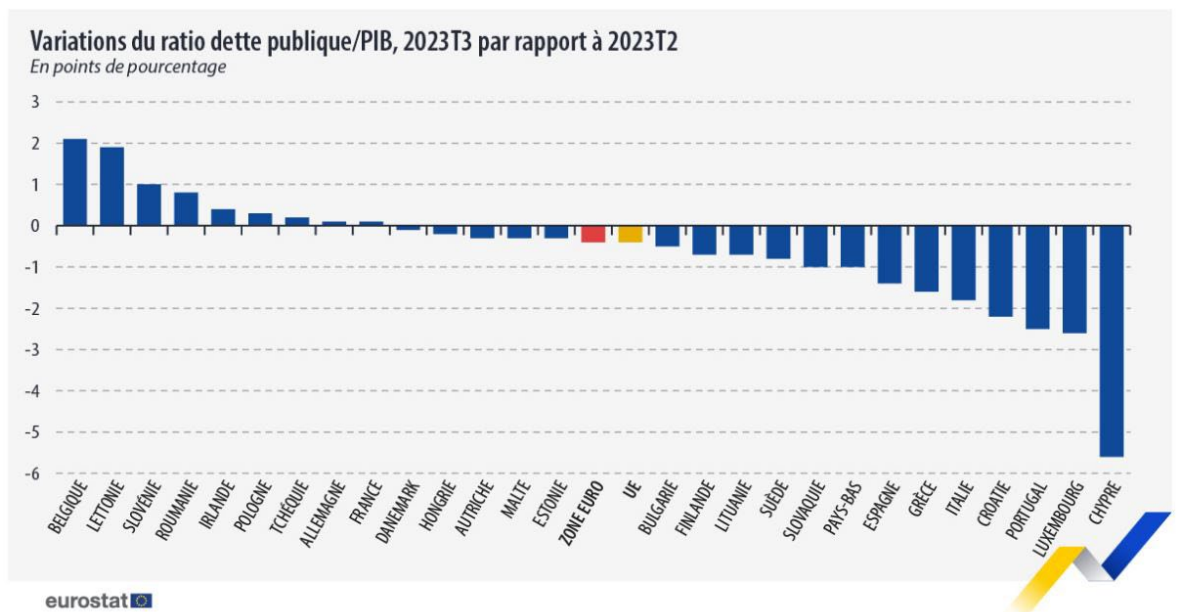
<sup>74</sup> Eurostat, Euro-indicateur 12/2024, 22 janvier 2024,

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/news/euro-indicators>

Le niveau d'endettement du Luxembourg peut à première vue apparaître comme énorme, mais celui de nombreux autres pays européens est bien plus élevé. Au troisième trimestre 2023, la Belgique avait par exemple un ratio d'endettement de 108%, la France de 111,9% et l'Italie de 140,6%.



Le Luxembourg se trouve aussi parmi ceux des pays de la zone euro et de l'Union européenne qui ont enregistré au troisième trimestre 2023 une baisse significative et supérieure à la moyenne de leur ratio d'endettement par rapport au deuxième trimestre 2023, à savoir -2,6%.

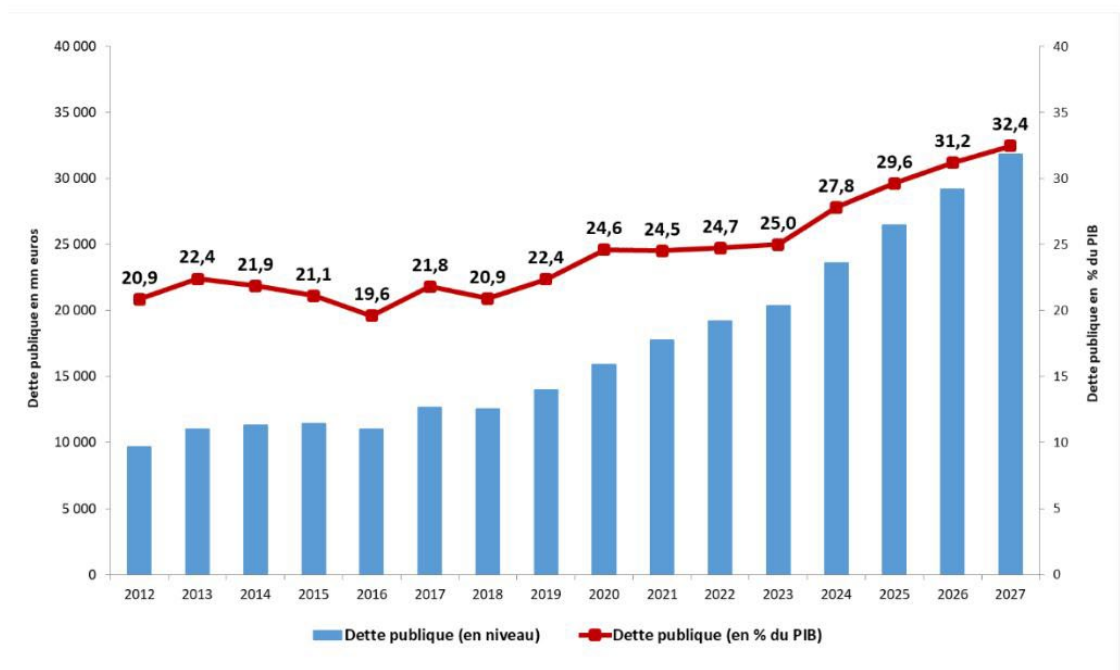


Par rapport au troisième trimestre 2022, le Luxembourg avait toutefois enregistré une légère hausse (+1%) de son niveau d'endettement au troisième trimestre 2023.

Il y a aussi lieu de rappeler que le financement des mesures adoptées au Luxembourg pour soutenir la population face aux crises récentes, et notamment des différentes mesures prévues par les accords tripartites des années 2022 et 2023, a contribué pour partie à la hausse de la dette publique. Or, cet endettement a eu pour finalité d'investir dans l'économie nationale et dans l'intérêt des habitants du pays. Il était donc justifié.

De plus, il y a lieu de rappeler que les engagements de l'État sont largement contrebalancés, entre autres par des actifs financiers conséquents, par les infrastructures, etc. Ces contreparties anéantissent le montant de la dette.

Concernant l'évolution future de la dette publique, le CEFN avait estimé que cette dernière devrait toujours augmenter constamment et atteindre 32,4% du PIB en 2027 (31,9 milliards d'euros), ceci dans l'hypothèse du maintien d'une politique budgétaire inchangée.

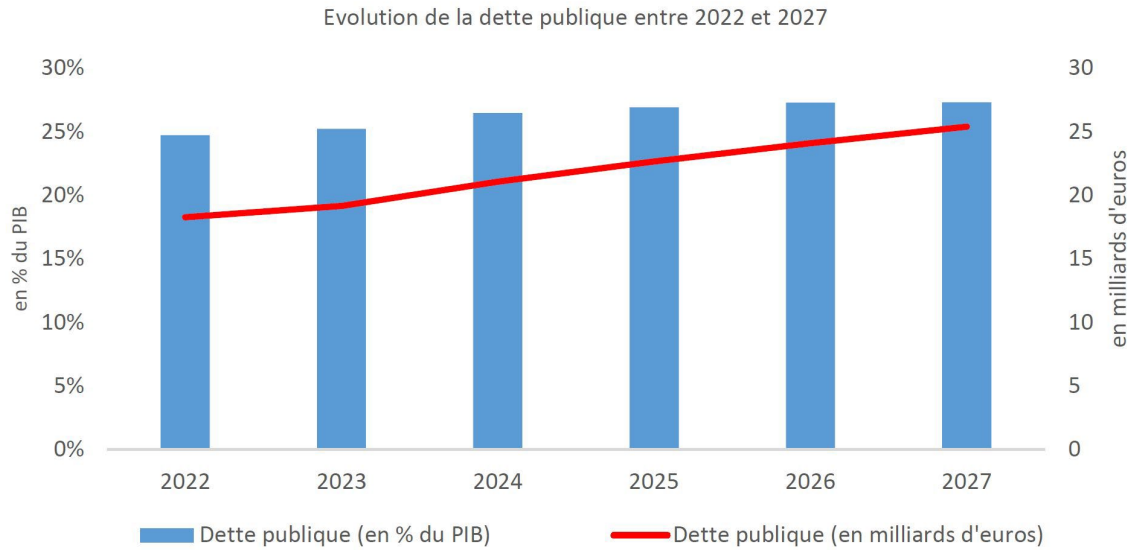


Source: CEFN, Note au formateur, 16 octobre 2023

Selon le PSC 2023 (publié en avril 2023), le niveau de la dette devrait cependant seulement atteindre 29% du PIB en 2027.

Dans le cadre de la présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2024<sup>75</sup>, le ministre des Finances a précisé que la dette publique du Luxembourg devrait passer de 22,2 milliards d'euros (26,5% du PIB) en 2024 à 26,5 milliards d'euros (27,3% du PIB) en 2027.

<sup>75</sup> Présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 par le ministre des Finances, 6 mars 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcom-muniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcom-muniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html)



Source: Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027

Toutes les nombreuses hypothèses élaborées quant à l'évolution de la dette par les divers acteurs nationaux et internationaux sont entièrement théoriques et ne reflètent pas la situation réelle, qui varie en effet au jour le jour en fonction de différents facteurs (nécessité d'emprunter pour réagir à une situation imprévue, taux d'intérêt, fluctuations sur les marchés financiers, croissance économique, apparition de situations de crise, etc.).

Au vu de cette incertitude, le projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (page 533) évoque deux scénarios économiques alternatifs théoriques ayant un impact différent sur les finances et la dette publiques. Le scénario défavorable repose sur l'hypothèse d'un choc négatif et permanent de -0,5 point de pourcentage à la croissance du Luxembourg pendant les années 2024 à 2027. Un tel choc se répercuterait négativement sur les finances publiques et sur la dette, qui augmenterait alors plus rapidement pour passer à 30,3% du PIB en 2027 (contre 27,3% du PIB dans le scénario central). Dans le scénario favorable, un choc positif et permanent du même ordre de grandeur (+0,5 point de pourcentage) est appliqué à la croissance du Luxembourg. Dans ce cas, le ratio d'endettement resterait inférieur à celui du scénario central, la dette publique s'établissant alors à seulement 24,9% du PIB en 2027.

À côté de l'objectif de définir une trajectoire soutenable en termes de dette publique, l'accord de coalition 2023-2028 prévoit que le gouvernement envisage de recourir à des formes alternatives de financement à l'endettement pour la réalisation de grands projets d'infrastructures. La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve cette idée destinée à réduire l'endettement public. En effet, même si au Luxembourg le niveau de la dette publique reste faible par comparaison avec celui de la majorité des autres pays européens, il faut rester attentif pour ne pas mettre en cause la bonne situation des finances publiques. Dans certains cas, il pourrait cependant être

indispensable de contracter de nouvelles dettes pour assurer les investissements nécessaires dans les infrastructures publiques.

À cette fin, l'article 32 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. Ce montant est prévu, d'après le commentaire de la disposition en question, afin de faire face « *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 des années 2024 et 2025, tout en prévoyant une marge pour parer des situations imprévues* ». 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* ». Le 21 février 2024, l'État a d'ailleurs placé « *avec succès une émission obligataire de 1,25 milliard d'euros pour étoffer le coussin de liquidités de l'État dans le contexte d'une situation budgétaire qui reste serrée* »<sup>76</sup>. Comme toujours, la Chambre tient à réitérer la nécessité de ne pas faire peser sur la seule masse salariale le poids des emprunts émis.

Concernant les formes alternatives de financement pour les grands projets d'infrastructures, l'accord de coalition 2023-2028 mentionne « *des partenariats public-privé* » et « *des fonds citoyens* ». L'accord ne fournit malheureusement pas d'explications sur ce qu'il faut concrètement entendre par ces deux mesures.

Dans ce contexte, la Chambre estime que l'État pourrait par exemple favoriser le recours aux emprunts obligataires en mobilisant l'épargne populaire. Elle avait déjà formulé cette proposition dans le passé. L'État pourrait ainsi recourir à des emprunts obligataires ouverts aux investisseurs particuliers pour leur permettre de placer leur épargne dans des titres fiables qui contribueront à financer les investissements publics moyennant à la fois un rendement intéressant pour les obligataires et un coût réduit pour l'État.

Vu la mention de « *fonds citoyens* » par l'accord de coalition, la Chambre tient à rappeler également dans ce cadre sa proposition, qu'elle n'avait cessé de formuler il y a au moins une dizaine d'années déjà, de mettre en place un fonds spécial, qu'elle appelait « *fonds national de participation et d'investissement* », à travers le regroupement des principales participations de l'État dans de grandes entreprises publiques et privées (le Trésor tire en effet des dividendes importantes de certaines participations étatiques). Dans ce contexte, la Chambre relève que le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024 projette des recettes publiques de plus de 337 millions d'euros de la part de dividendes provenant des participations étatiques dans le capital de sociétés de droit privé et de droit public, ce qui constitue une augmentation de 106 millions d'euros (+45,8%) par rapport au budget voté pour l'exercice 2023 (231 millions d'euros). Elle se

---

<sup>76</sup> Ministère des Finances, Émission d'un nouvel emprunt obligataire, 21 février 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniqués%2B2024%2B02-fevrier%2B21-nouvel-emprunt-oblitataire.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2024%2B02-fevrier%2B21-nouvel-emprunt-oblitataire.html)

demande d'où devraient provenir concrètement ces recettes importantes, le projet de budget ne fournissant aucune précision y relative.

Contrairement au Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg – qui existe depuis 2015, qui est alimenté par une dotation budgétaire annuelle d'au moins 50 millions d'euros se composant de recettes provenant en partie de la TVA sur le commerce électronique et des accises sur le carburant ou encore d'autres « *recettes considérées comme non récurrentes* », et qui a pour mission de « *réaliser une épargne dont les revenus pourront être utilisés, sous certaines conditions et dans certaines limites, pour contribuer au bien-être des générations futures* »<sup>77</sup> – le fonds spécial susmentionné aurait plutôt pour but de permettre au gouvernement de financer des mesures concrètes dans des situations de crise économique par exemple, ayant un impact négatif et conséquent sur les finances publiques.

Un tel outil – qui était d'ailleurs aussi proposé par d'autres organismes – disposerait d'actifs financiers importants, par exemple de l'ordre d'une dizaine de milliards d'euros, et aurait dès lors une surface financière appréciable et une crédibilité certaine. Aussi serait-il à tout moment capable de lever rapidement, en cas de besoin, des ressources additionnelles.

Muni d'un pareil instrument, le gouvernement pourrait décider d'y recourir dans le cas de chaque intervention jugée requise ou utile, selon les seuls mérites propres de la situation concrète, sans devoir se soucier du refinancement immédiat et sans devoir alourdir à chaque fois le budget de l'État et l'endettement public.

Il ne devrait toutefois pas s'agir d'un instrument permettant à des investisseurs privés de s'en dessaisir. L'État devrait à tout moment en avoir le contrôle complet. Il serait en effet primordial de réserver aux seules autorités politiques la décision sur un investissement ou une prise de participation par le biais du fonds. De même, l'État devrait rester en mesure de toujours décider selon le seul intérêt national et selon les implications stratégiques sur le long terme, plutôt que sur la base des perspectives du seul rendement financier ou d'autres considérations du court terme.

#### **4. La programmation budgétaire pluriannuelle: la réforme du Pacte européen de stabilité et de croissance**

Pour permettre aux États membres de l'Union européenne de limiter les effets négatifs de la pandémie Covid-19 sur les finances publiques, la Commission européenne avait décidé en 2020 d'activer la clause dérogatoire générale des règles essentielles du Pacte de stabilité et de croissance, clause qui permet aux États membres de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement (c'est-à-dire des progrès à réaliser) en vue d'atteindre leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT) pour les exercices budgétaires visés. Au niveau national, un mécanisme similaire (appelé « *clause pour circonstances*

---

<sup>77</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015)

*exceptionnelles* ») est prévu à l'article 6, paragraphe (1), de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

L'application de cette clause dérogatoire avait été prolongée jusqu'à l'exercice 2023. Suite à une décision du 8 mars 2023 de la Commission européenne, la clause n'est cependant plus applicable à partir de l'exercice 2024, de sorte que tous les États membres, y compris le Luxembourg, doivent de nouveau respecter le cadre strict des règles budgétaires européennes. Les limites d'endettement et les objectifs de croissance imposés par le Pacte de stabilité et de croissance au niveau européen obligent les États membres de l'Union européenne à se cantonner à des projections à court ou moyen terme au détriment des investissements à long terme. Les deux règles essentielles prévues par l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et par le Protocole additionnel n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs prévoient que le déficit public annuel ne doit pas être supérieur à 3% du PIB et que la dette publique ne doit pas dépasser 60% du PIB.

Ce régime est souvent critiqué, entre autres par les États membres eux-mêmes. En effet, d'abord, les règles du Pacte de stabilité et de croissance sont les mêmes pour tous les États membres et elles ne peuvent donc pas ainsi tenir compte des spécificités budgétaires et économiques de chaque État. Or, chaque pays dispose évidemment d'une économie différente et par conséquent aussi d'un système financier public différent. Ensuite, des investissements publics à long terme sont indispensables au développement durable. Le fait de limiter ceux-ci excessivement au niveau européen ne fait guère de sens et risque de nuire à l'économie européenne dans son ensemble. En outre, en matière d'évaluation de la dette publique, les règles européennes ne tiennent pas compte des contreparties de la dette, c'est-à-dire des éléments qui contrebalancent les engagements des États (comme les actifs financiers). Or, pour pouvoir évaluer correctement l'étendue réelle de la dette publique d'un État, il faut tenir compte des contreparties de celle-ci ainsi que de la capacité de remboursement par cet État. Une dette dépassant 60% du PIB peut en effet être parfaitement soutenable par un pays en fonction de son économie.

Les crises récentes ont dévoilé les limites du régime budgétaire européen prévu par le Pacte de stabilité et de croissance, raison pour laquelle la Commission européenne avait décidé d'activer la clause dérogatoire.

À noter aussi que les deux limites susmentionnées prévues par le TFUE et le Protocole additionnel n° 12 n'ont pas de justification économique. L'initiative d'introduire une limitation pour le déficit public des États membres vient de l'Allemagne, qui l'a revendiqué dans les années 1990. Les deux plafonds en question (3% et 60%) sont apparemment inspirés de règles budgétaires françaises des années 1980 et ils ont par la suite été introduits dans les textes européens.

Cela dit, il est évident qu'il faut disposer de certaines règles européennes budgétaires communes dans le cadre de l'Union économique et monétaire pour garantir le fonctionnement de l'Union européenne et de la zone euro. Il faut toutefois veiller à ne pas

avoir des règles trop restrictives, limitant excessivement les investissements publics et pouvant causer des problèmes pour les économies des États membres.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics avait déjà noté dans le passé que les règles budgétaires européennes existantes seraient entre autres la cause du retard pris par l'Union européenne, et surtout par la zone euro, pour relancer la croissance.

Le Pacte de stabilité et de croissance prévoit des OMT pour les États membres sur la base du PIB et il ne mesure donc que les progrès en matière de développement économique et de réduction des déficits publics, sans tenir compte des critères essentiels au bien-être des citoyens, tels que l'emploi, le niveau de protection sociale, la protection de l'environnement, la répartition des richesses entre les différentes couches sociales, l'efficacité des services publics, etc. Le PIB en soi ne devrait pas être l'objectif ultime et les règles prônées depuis des années dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (limitation de la dette publique à 60% du PIB, voire à 30% pour le Luxembourg, maintien de la notation AAA, etc.) ne devraient pas empêcher les ambitions politiques d'investir pour l'avenir.

Il faudrait réformer le Pacte de stabilité et de croissance en insérant, pour commencer, des dispositions permettant d'exclure les investissements publics du calcul des déficits publics. De telles dispositions permettraient en effet de considérer les investissements dans des infrastructures publiques durables non plus comme une charge pesant sur le budget des États, mais comme une source de productivité future et donc de bien-être pour les générations à venir.

Depuis la suspension temporaire des règles du Pacte de stabilité et de croissance, des discussions et travaux ont été menés au sein de différents organes de l'Union européenne pour procéder à une réforme dudit Pacte. Le 26 avril 2023, la Commission européenne a finalement présenté une proposition de réforme en vue d'introduire de nouvelles règles de gouvernance économique visant à renforcer la soutenabilité de la dette publique et à promouvoir une croissance inclusive au moyen de réformes et d'investissements<sup>78</sup>.

Le 20 décembre 2023, les ministres des finances de l'Union européenne ont trouvé un accord pour réformer le Pacte de stabilité et de croissance, les trois objectifs principaux étant d'assouplir les règles budgétaires européennes, de garantir le redressement des finances publiques et d'encourager les investissements<sup>79</sup>. Le 10 février 2024, Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont adopté un accord provisoire sur la réforme en question<sup>80</sup>. Le texte provisoirement adopté prévoit plusieurs changements pour la gouvernance économique européenne, et donc pour les règles budgétaires nationales à respecter par les États membres, y compris l'introduction d'une

---

<sup>78</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/economic-governance-framework/reform/>

<sup>79</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules/>

<sup>80</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/>



clause dérogatoire propre à chaque pays. Malheureusement, les limites en matière de déficit excessif des États membres (déficit public annuel ne devant pas être supérieur à 3% du PIB et dette publique ne devant pas dépasser 60% du PIB) seront maintenues.

La Chambre approuve l'initiative de réformer le Pacte de stabilité et de croissance. L'accord de coalition 2023-2028 mentionne cette réforme et prévoit que le gouvernement « *suivra de près les discussions au niveau européen concernant la réforme du cadre actuel de la gouvernance économique de l'Union européenne et des règles budgétaires européennes* » et que, « *dans ce contexte, le gouvernement défendra le maintien d'une approche préventive ainsi que la mise en œuvre de règles qui tiennent compte des spécificités des États membres* ».

En outre, ledit accord prévoit « *une implication forte des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social national* » concernant la politique que le gouvernement mènera dans le contexte du semestre européen. La Chambre relève que cette implication doit être réelle, dans le sens que tous les partenaires doivent être impliqués dès le départ et pouvoir participer aux travaux. De simples réunions d'information ou de consultation pour les organisations représentatives du salariat et du patronat organisées par le gouvernement, comme tel a souvent été le cas jusqu'à présent<sup>81</sup>, ne constituent pas une implication, et encore moins une implication que l'on pourrait qualifier de « *forte* ».

Les nouvelles règles projetées dans le cadre de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, qui devront d'abord être négociées définitivement et votées par le Parlement européen, n'entreront pas encore en vigueur en 2024, de sorte que les États membres devront actuellement toujours se conformer aux règles budgétaires existantes. La Chambre estime que, dans l'intérêt des finances publiques des États membres et des citoyens européens, la Commission européenne aurait dû prolonger l'application de la clause dérogatoire générale jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles règles.

Concernant le Luxembourg, le PSC 2023 prévoit que le pays se serait aligné sur l'OMT minimal calculé par la Commission européenne et fixé en 2022 à 0,0% du PIB pour la période 2023-2025. Pour rappel: l'OMT est déterminé pour chaque pays européen de façon à garantir le respect des objectifs en matière de dette et de déficit publics pour assurer la soutenabilité des finances publiques à moyen terme.

Étant donné que la clause dérogatoire générale des règles essentielles du Pacte de stabilité et de croissance ne joue plus pour l'exercice 2024 et au vu de l'évolution projetée des finances publiques, le Conseil national des finances publiques avait mis en garde contre le non-respect des règles budgétaires européennes et nationales pour l'année 2024 (en cas de poursuite d'une politique budgétaire inchangée)<sup>82</sup>.

---

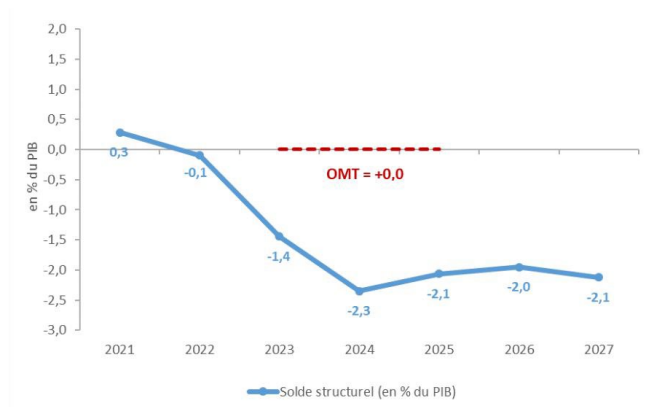
<sup>81</sup> Voir l'avis du 30 avril 2021 du Conseil économique et social sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2021 (Contribution commune des partenaires sociaux nationalement représentatifs au semestre européen 2021)

<sup>82</sup> CNFP, Évaluation des finances publiques, juin 2023,

<https://cnfp.public.lu/fr/evaluations/2023/evaluation-juin2023.html>

Le Comité économique et financier national avait aussi estimé que, sur la base des projections à politique inchangée, le Luxembourg ne serait plus conforme aux règles budgétaires actuellement applicables pour la période 2024-2025. Les soldes structurels projetés (des administrations publiques dans leur ensemble) pour 2024 et 2025 devraient s'élever à respectivement -2,3% et -2,1% du PIB et se situeraient donc largement au-dessous de l'OMT de 0,0% du PIB<sup>83</sup>. Le solde nominal (donc le solde public sans tenir compte des fluctuations liées à la conjoncture économique) des administrations publiques devrait atteindre -2,7% en 2024.

Évolution du solde structurel 2021-2027<sup>76</sup>



Le CEFN signale que le Luxembourg risquerait même de franchir la limite de -3% du PIB du déficit public, auquel cas la procédure de déficit excessif prévue par le TFUE serait déclenchée pour le Luxembourg, portant atteinte à sa bonne réputation au niveau international.

Le Comité rend toutefois aussi attentif à la réforme actuellement en cours des règles budgétaires européennes, qui pourrait changer la donne.

Dans le cadre du semestre européen 2023, le Conseil de l'Union européenne avait émis entre autres les recommandations suivantes pour le Luxembourg pour les années 2023 et 2024 et pour la période postérieure, au vu de la situation économique et de l'état des finances publiques<sup>84</sup>:

- réduire progressivement les mesures de soutien en vigueur en matière d'énergie d'ici à la fin de 2023 et utiliser les économies ainsi réalisées pour réduire le déficit public; dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie rendraient nécessaires des mesures de soutien, veiller à ce que celles-ci ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient viables d'un point de vue budgétaire, et préservent les incitations à réduire la consommation d'énergie;

<sup>83</sup> CEFN, Note au formateur sur la situation financière de l'État, 16 octobre 2023, <https://gouvernement.lu/fr/dossiers/2023/formation-gouvernement-2023.html>

<sup>84</sup> Recommandation du Conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2023, 24 mai 2023, [https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/COM\\_2023\\_616\\_1\\_FR.PDF](https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/COM_2023_616_1_FR.PDF)

- adopter une politique budgétaire prudente, notamment en limitant à un maximum de 4,8% l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national en 2024;
- préserver les investissements publics financés au niveau national et garantir l'absorption effective des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union européenne, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique;
- pour la période postérieure à 2024, continuer de suivre une stratégie budgétaire à moyen terme d'assainissement progressif et durable, associée à des investissements et à des réformes propices à une plus grande croissance durable, afin de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente.

Le PSC 2023 avait énoncé que le Luxembourg continuerait sa politique d'investissement ambitieuse dépassant à tout moment 4,2% du PIB et que, en même temps, la croissance des dépenses courantes serait contenue afin d'assurer des finances publiques soutenables à moyen terme. Pour l'exercice 2024, le projet de loi budgétaire sous avis prévoit effectivement des investissements correspondant à 4,4% du PIB. Le projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle projette des dépenses d'investissement dépassant chaque année 4% du PIB sur toute la période 2024 à 2027.

Pour mettre en œuvre les recommandations européennes au niveau national, le Luxembourg devra, concernant sa politique budgétaire, respecter les règles du Pacte de stabilité et de croissance (sans pouvoir recourir à la clause dérogatoire) et anticiper déjà l'application future des nouvelles règles adoptées par l'Union européenne dans le cadre de la réforme dudit pacte.

Selon le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024, la politique budgétaire du Luxembourg respectera le cadre budgétaire européen applicable en 2024 ainsi que les recommandations émises par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre du semestre européen 2023. Ainsi, les chiffres projetés dans le cadre de la programmation budgétaire sur la base des règles européennes dénotent un solde structurel de +0,5% du PIB en 2023 et de 0,0% du PIB en 2024. L'OMT du Luxembourg (0,0% du PIB) sera donc de nouveau atteint et les exigences budgétaires européennes seront remplies entièrement pour 2024. Les chiffres projetés sur la base des règles de la comptabilité nationale respecteront également l'OMT.

D'après le projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, il en sera de même pour les années à venir (jusqu'à 2027), sous réserve des futures règles nouvelles du Pacte de stabilité et de croissance.

### **III. Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2024**

#### **1. Les orientations de la politique budgétaire pour 2024 et au-delà**

Selon le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, la programmation budgétaire pour 2024 et les années subséquentes « *s'inscrit dans un contexte de relance économique pour inspirer confiance aux citoyens et aux entreprises et poser les jalons pour construire le Luxembourg de demain* », tout en visant à maintenir la solidité financière du Luxembourg<sup>85</sup>.

L'accord de coalition 2023-2028 énonce que la politique budgétaire de relance économique englobe notamment:

- le soutien des ménages par des mesures supplémentaires en termes de pouvoir d'achat;
- le maintien des 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;
- des mesures visant à renforcer la compétitivité de l'économie en général et de la place financière en particulier;
- la création d'un cadre favorable à une construction de logements mieux adaptée à la demande.

D'après le Ministère des Finances<sup>86</sup>, les quatre grandes lignes budgétaires pour l'exercice 2024 sont les suivantes:

- soutenir le pouvoir d'achat des citoyens;
- renforcer la compétitivité du tissu économique;
- investir dans l'attractivité du pays et sa cohésion sociale;
- agir pour contrer la crise dans le secteur du logement et de la construction.

Le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024 ne comprend cependant pas de grandes innovations. En effet, étant donné que la première année budgétaire de la législature a déjà commencé, le budget pour cette année « *constitue à de nombreux égards un budget transitoire* », qui ne couvre qu'une période de huit mois et qui repose pour partie encore sur des travaux préparatoires réalisés pendant la législature précédente. Il s'inscrit donc ainsi en quelque sorte dans la continuité du budget de l'année passée.

Néanmoins, selon le ministre des Finances, le projet de loi marque aussi un tournant puisqu'il comporte déjà des orientations en matière budgétaire pour la politique à suivre au cours des prochaines années, « *en mettant en œuvre une première série des*

---

<sup>85</sup> Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, Exposé des motifs, page 17

<sup>86</sup> Présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 par le ministre des Finances, 6 mars 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcom-muniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcom-muniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html)

*priorités politiques et en dressant les perspectives de sortie de crise* ». Les mesures afférentes concernent notamment la lutte contre l'inflation et l'allègement des charges (fiscales) pour les personnes physiques (adaptation du barème de l'impôt sur le revenu à hauteur de quatre tranches indiciaires avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2024) et pour les entreprises (compensation de la troisième tranche indiciaire échue en 2023), ainsi que la lutte contre la crise du logement par plusieurs dispositions concrètes (prévues entre autres par le projet de loi n° 8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement, dont les coûts afférents sont budgétisés à travers le projet de loi sous avis).

Pour atteindre les buts de la politique budgétaire affichée par le gouvernement, celui-ci entend maintenir les investissements publics à un niveau élevé. À côté des mesures susvisées, les investissements concernent par ailleurs notamment la mise en œuvre de la transition énergétique, le développement des infrastructures dans le domaine de la mobilité, l'engagement en faveur de la solidarité internationale, l'augmentation des participations et aides de l'État en matière familiale, de la sécurité sociale et de l'emploi, ainsi que le maintien d'un service public de qualité aux citoyens, y compris le renforcement et la modernisation de la fonction publique à travers la digitalisation.

Selon l'exposé des motifs y joint, le projet de budget comporte dès lors une dimension sociale forte. Les investissements publics projetés pour les différentes mesures se chiffrent à environ 4 milliards d'euros pour l'année 2024.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve les ambitions et orientations politiques annoncées en vue de maintenir des investissements publics élevés au cours des prochaines années, malgré la situation déficitaire des finances publiques (voir à cet égard aussi les observations formulées ci-avant sub II. « 1. *La situation financière* » et « 2. *La durabilité des finances publiques* »). Elle apprécie que le gouvernement n'ait pas prévu de mesures d'austérité au détriment de la population. Il est en effet essentiel de soutenir la population et la progression durable des infrastructures du pays, surtout face aux crises actuelles. Dans cet ordre d'idées, le projet de budget aurait pu aller plus loin de l'avis de la Chambre, notamment par l'adoption de certaines mesures fiscales en faveur des ménages vulnérables (voir à ce sujet les remarques ci-après sub IV. 3. « a) *Considérations générales sur l'imposition des personnes physiques* »).

## **2. Les mesures prioritaires du projet de budget**

L'accent du projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 est mis sur les domaines suivants: le logement, la mobilité, l'environnement, la digitalisation, la fiscalité, le soutien à l'économie, l'énergie, la défense, l'éducation, l'enfance et la jeunesse, l'emploi, la politique en matière familiale, d'inclusion, de vivre-ensemble interculturel et d'accueil, la sécurité sociale, la sécurité civile et la solidarité internationale.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient l'investissement dans chacun de ces domaines, qui ont tous leur importance, elle se limite à présenter ci-dessous certaines remarques quant à ceux des domaines qui appellent de sa part des considérations plus particulières pour l'exercice budgétaire 2024.

Le projet de loi budgétaire se réfère à maints endroits à l'accord de coalition 2023-2028 pour des mesures que le gouvernement se propose de mettre en œuvre au cours de la législature actuelle.

La Chambre renvoie dès lors par ailleurs au chapitre « *IV. Réflexions sur le programme gouvernemental* » ci-après, où elle présente des observations plus fondamentales sur de nombreuses mesures qui sont également mentionnées dans le cadre du projet de loi budgétaire.

a) Logement

Selon le projet de loi budgétaire, le logement constitue une priorité absolue du gouvernement, les crédits afférents s'élevant à 363,9 millions d'euros pour l'exercice 2024.

Par ailleurs, les mesures fiscales et l'adaptation des aides individuelles au logement prévues par le projet de loi n° 8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement, ainsi que le programme d'acquisition par l'État de projets de construction en l'état futur d'achèvement se chiffrent à 845 millions d'euros pour la période 2024 à 2027.

Concernant ce dernier programme, selon lequel l'État s'est engagé à acquérir 800 (!) logements pour 480 millions d'euros sur la période 2024 à 2027 (en plus des 170 logements déjà achetés pour 110 millions d'euros), la Chambre se montre réticente. Elle renvoie sur ce point aux observations formulées ci-dessous sub IV. « *4. Logement* ».

b) Mobilité

Le projet de budget procède à l'augmentation, parfois conséquente, des crédits des postes budgétaires destinés à la mobilité, notamment pour le développement des réseaux de transport public (transport public routier, réseau ferré, transport scolaire, extension du réseau du tramway, etc.) et de transport de marchandises (transports fluviaux et par rail).

## Evolution des investissements dans les routes et le rail

source : IGF, MinFin



Source: Ministère des Finances, De Budget 2024, <https://budget.public.lu/lb.html>

La Chambre s'étonne que le projet de budget ne mentionne pas le développement du réseau de transport routier (les dépenses pour l'entretien et la réparation mises à part), entre autres en vue de l'amélioration du trafic routier. L'accord de coalition 2023-2028 prévoit toutefois plusieurs mesures à ce sujet, comme par exemple « *la construction de routes de contournement, (qui) sera accélérée dans la mesure du possible et planifiée de manière cohérente aux endroits les plus chargés* », ou encore l'élargissement à trois voies par sens de circulation des autoroutes les plus fréquentées et la mise à quatre voies de la Route du Nord N7 aux endroits où cela est possible (après analyse). De tels projets vont engendrer des coûts importants pour l'État.

Dans le cadre de la présentation du projet de budget<sup>87</sup>, le ministre des Finances a au moins mentionné que de nombreuses personnes n'ont pas d'autre choix que de recourir à leur voiture personnelle au quotidien, de sorte que le financement de certains projets de travaux routiers serait poursuivi en 2024.

Le projet de budget mentionne par ailleurs le renforcement de la lutte contre l'insécurité routière comme l'une des préoccupations majeures en matière de politique des transports menée par le gouvernement.

La Chambre constate que le poste budgétaire relatif à la sécurité routière ne comprend toutefois pas de crédits séparés y affectés.

Si la Chambre soutient a priori les mesures pour renforcer la sécurité routière, qui comportent des mesures de prévention et de sensibilisation, mais aussi des mesures de répression des infractions au Code de la route, elle met cependant en garde contre la mise

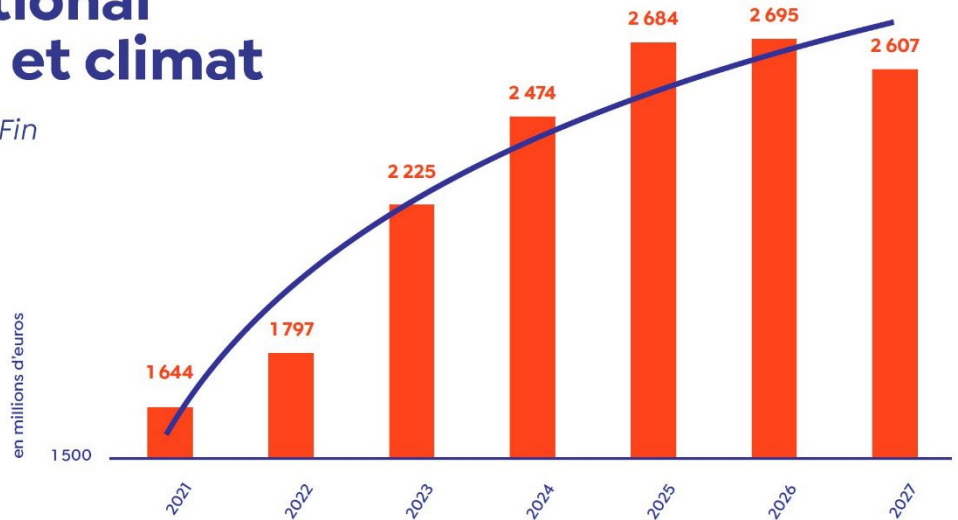
<sup>87</sup> Présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 par le ministre des Finances, 6 mars 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html)

en place de mesures contreproductives, ayant pour seul but de remplir les caisses de l'État.

c) Environnement

## Evolution des dépenses plan national énergie et climat

source: IGF, MinFin



Source: Ministère des Finances, De Budget 2024, <https://budget.public.lu/lb.html>

La Chambre est a priori favorable aux quatre lignes budgétaires en matière environnementale prévues pour 2024, à savoir la lutte contre la perte de la biodiversité dans le cadre de la protection de la nature, la gestion durable des ressources (gestion des déchets), la protection de l'environnement à travers l'action climat et le plan d'action zéro pollution. Elle signale que toutes les mesures prises dans ce cadre doivent être rationnelles, justifiées d'un point de vue scientifique et trouver le support de la population. Pour le reste, elle renvoie aux remarques présentées ci-après sub IV. « 5. Environnement ».

d) Fiscalité

Le projet de budget pour l'exercice 2024 ne comporte pas de mesures concrètes en matière d'impôts directs et il ne procède donc pas à la modification de la législation afférente.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, « *le gouvernement continuera à mettre en œuvre une politique fiscale visant à (...) augmenter le pouvoir d'achat des ménages* ».

Il est cependant étonnant que le même exposé des motifs précise immédiatement à la phrase suivante que le projet de loi introduit une nouvelle taxation de certains produits



et qu'il augmente par ailleurs les taxes sur d'autres produits. Concrètement, l'article 3 du projet de loi prévoit en effet une hausse importante des droits d'accise sur le tabac (de 25 à 35 euros par kilogramme, soit une augmentation de 40%) et sur l'alcool éthylique utilisé entre autres dans les boissons alcoolisées (de 818,0486 à 900 euros par hectolitre d'alcool à 100 pour cent volume, soit une augmentation de 10%). Les droits d'accise sur l'alcool n'ont d'ailleurs pas été adaptés depuis 2010. De plus, le texte introduit des droits d'accise sur les produits assimilés aux tabacs manufacturés, produits qui ne sont pas encore soumis à une telle taxe à l'heure actuelle.

La Chambre comprend que les modifications en question s'inscrivent dans le cadre de la protection de la santé de la population (argument du moins utilisé à l'exposé des motifs pour justifier l'introduction de la nouvelle taxation sur les produits assimilés aux tabacs manufacturés, alors que le dossier ne fournit aucune justification pour la hausse des droits d'accise sur les tabacs et l'alcool), ce qu'elle approuve. Néanmoins, toute augmentation des impôts indirects a évidemment aussi des conséquences sur le pouvoir d'achat des consommateurs concernés.

Le projet de loi mentionne par ailleurs l'augmentation de la taxe CO<sub>2</sub>, qui a un effet conséquent sur le pouvoir d'achat des ménages, notamment du fait qu'elle est neutralisée dans le calcul de l'indice des prix servant de base à l'indexation des salaires. À cet égard, la Chambre renvoie aux remarques formulées ci-après sub IV. 3. « *a) Considérations générales sur l'imposition des personnes physiques* ».

e) Éducation, enfance et jeunesse

Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire (page 43), l'année 2024 serait une année de transition pour le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, puisque certaines réformes entamées vers la fin de la législature précédente ne devraient peser sur le budget de l'État que dans les années subséquentes.

En même temps, la Chambre prend note, tout en ne s'y opposant pas, que le projet de budget prévoit néanmoins des dépenses courantes pour ledit Ministère qui se chiffrent à 4 milliards d'euros pour l'exercice 2024, ce qui est une augmentation de plus de 13% par rapport au budget voté pour l'exercice 2023. Les crédits en question seront principalement affectés aux priorités déterminées par le gouvernement pour l'année 2024, qui sont la digitalisation dans le domaine de l'éducation, le développement de l'aide à l'enfance à travers la future législation nouvelle sur la protection de la jeunesse et le renforcement de la qualité de l'éducation non formelle.

Au commentaire du budget des dépenses (page 78), il est par ailleurs précisé que l'inclusion scolaire est l'une des priorités majeures, notamment pour l'accès des enfants à l'offre éducative non formelle.

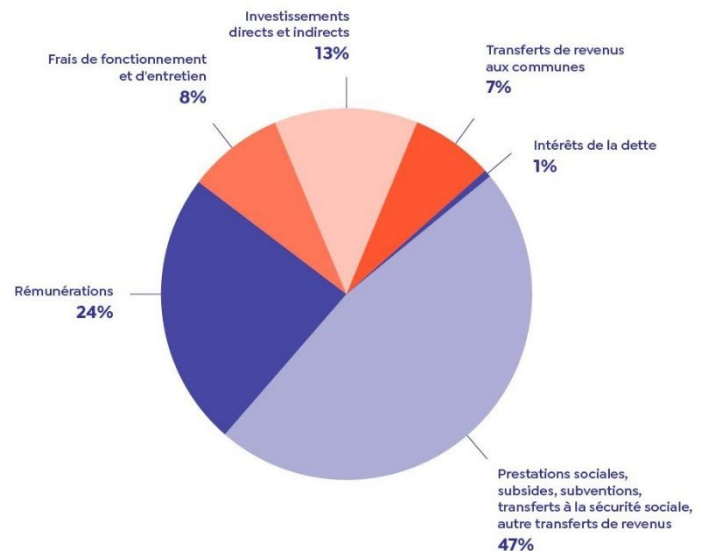
Si la Chambre soutient ces affirmations, elle espère que l'éducation formelle, aussi importante, ne sera pas négligée pendant l'année courante.

f) Politique en matière familiale et sociale

Pour l'exercice 2024, le projet de budget prévoit des crédits destinés aux mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (mesures en faveur des personnes démunies, handicapées, âgées, sans emploi, réfugiées, etc.) à hauteur de 47% des investissements totaux.

**Répartition  
des dépenses de  
l'Administration  
centrale**

source : IGF, MinFin



Source: Ministère des Finances, De Budget 2024, <https://budget.public.lu/lb.html>

La Chambre soutient entièrement toutes les mesures en question. Il serait désastreux pour le Luxembourg si l'État économisait dans les domaines familial et social au détriment des personnes vulnérables.

Face à la situation de crise actuelle (inflation, prix de l'énergie, contexte géopolitique international, etc.), la Chambre rappelle que le gouvernement doit veiller à réagir en cas de nécessité pour soutenir la population par des mesures sociales et financières supplémentaires, en y impliquant étroitement les partenaires concernés dans le cadre du dialogue social.

**3. Le budget des dépenses pour la fonction publique**

L'article 5 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024 prévoit la création de maximum 1.320 nouveaux postes auprès de l'État (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 6 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 6 du texte sous avis, 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.

Le commentaire des dépenses budgétaires (pages 97 et 98) énonce que l'évolution des crédits prévus pour l'Institut national d'administration publique (INAP) tient compte des besoins en matière de formation du personnel étatique, un accent particulier étant mis sur le développement de celle-ci à travers la transposition par un nombre important de projets nouveaux dans les programmes de travail des entités concernées.

La Chambre constate que le projet de loi prévoit toutefois une diminution des crédits destinés à couvrir les frais de fonctionnement de l'INAP, crédits qui passent en effet de 7,7 (budget voté pour 2023) à 7,6 millions d'euros. Cette diminution n'est pas en phase avec les affirmations précitées figurant au commentaire du budget des dépenses.

Ce dernier prévoit par ailleurs qu'il « *importe de développer davantage l'approche plus quotidienne, plus informelle et plus ludique de la formation* ». Si la Chambre approuve une approche plus pratique de la formation, focalisée sur le travail quotidien des agents publics, elle est stupéfaite de l'affirmation selon laquelle la formation devrait être plus « *ludique* », pouvant mettre en cause le sérieux de la formation.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer 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 budget prévoit des dépenses de plus de 320 millions d'euros par an pour les prochaines années pour la mise en œuvre de la numérisation au sein de la fonction publique étatique.

La Chambre rappelle la nécessité de disposer d'une fonction publique solide et performante, ce qui est d'autant plus important en temps de crise. La population au

Luxembourg a besoin d'un État fort et d'un appareil étatique muni d'une fonction publique qualifiée et engagée dans l'intérêt général. Pour que les services publics aux citoyens puissent fonctionner de manière efficace, il faut évidemment investir dans ces services. La Chambre met dès lors 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. *La durabilité des finances publiques* ».

#### **IV. Réflexions sur le programme gouvernemental**

Étant donné que le projet de budget sous avis constitue un budget transitoire et il ne comprend dès lors pas de dispositions bouleversantes, tout en maintenant cependant un niveau d'investissement public élevé, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite de l'occasion pour formuler dans le présent avis plusieurs remarques quant à l'accord de coalition 2023-2028, dont certaines mesures trouvent d'ores et déjà leur retombée dans le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024 et dans le cadre de la programmation financière pluriannuelle pour les années 2023 à 2027.

Au cours des années passées, et notamment pendant la législature 2018-2023, de nombreuses réformes importantes, qui avaient pour partie été annoncées, n'ont pas été réalisées, entre autres en raison de la pandémie Covid-19 qui n'était évidemment pas prévisible lors de la signature de l'accord de coalition en 2018. D'autres réformes n'ont cependant pas été effectuées tout simplement parce que le gouvernement ne le voulait pas, ou alors elles n'ont pas été effectuées intégralement, voire même au détriment de la population. Dans les nombreux avis que la Chambre a émis durant la période 2018-2023, elle avait largement critiqué plusieurs décisions prises par le gouvernement précédent. Il en est ainsi par exemple de la violation des règles de l'État de droit par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, de la réforme des législations sur les associations sans but lucratif et sur la protection de la nature (qui a pour objet d'interdire toute rénovation ou transformation de constructions situées en zone verte), ou encore de la mise en place du registre des bénéficiaires effectifs pour les associations et fondations.

De plus, les citoyens ne sont pas impliqués dans les processus qui les concernent directement, voire qui remettent en cause leurs droits fondamentaux. L'exemple récent le plus frappant est certainement la mise en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2023 du nouveau texte de la Constitution (qui comporte certaines dispositions problématiques), sans avoir consulté au préalable la population par un référendum, tandis que l'organisation d'un tel étant pourtant promise.

S'y ajoute que la qualité des projets de lois et de règlements grand-ducaux laisse de plus en plus à désirer et que les textes deviennent de plus en plus incompréhensibles, ce qui est d'autant plus grave lorsque leur non-respect risque d'entraîner des sanctions. Par ailleurs, les avis rédigés par les différents organismes intervenant dans la procédure législative et réglementaire, notamment par les chambres professionnelles, le sont souvent pour la galerie.

L'accord de coalition 2023-2028 est un programme économique, qui met l'accent sur le renforcement de la croissance économique du Luxembourg. La Chambre relève que le modèle de l'économie libérale, duquel l'accord semble être inspiré et selon lequel le marché est censé fonctionner plutôt librement sur la base de règles d'incitation et non pas sur le fondement de normes strictes et impératives comporte des risques. En effet,

ce modèle, qui est prôné au monde depuis des décennies, fonctionne bien pour les entreprises, qui ont pour but de maximiser les exportations et leurs profits, mais il ne tient pas compte du bien commun, surtout en temps de crise (tout comme c'est d'ailleurs le cas des règles européennes du Pacte de stabilité et de croissance: voir à ce sujet les développements ci-dessus sub II. « 4. *La programmation budgétaire pluriannuelle: la réforme du Pacte européen de stabilité et de croissance* »). Dans le monde politique cependant, il faut parfois prendre les décisions de façon différente et concrète, dans l'intérêt général, comme par exemple pour lutter contre la crise du logement au Luxembourg, où il ne suffit plus d'adopter des politiques d'incitation. Par ailleurs, il faut impérativement recourir au dialogue social et impliquer directement les partenaires concernés pour prendre des décisions affectant la population dans son ensemble ou une partie de celle-ci.

De façon générale, l'accord de coalition comporte des formulations très vagues et il manque de précisions sur de nombreux points. S'il comporte des lignes directrices pour certaines mesures qui vont dans le bon sens, plusieurs points sont cependant moins favorables. La Chambre se prononce ci-après sur les sujets qui lui tiennent particulièrement à cœur, sans toutefois aborder tous les domaines traités par l'accord de coalition, puisque cela dépasserait le cadre du présent avis.

## **1. Fonction publique**

Dans l'accord de coalition, le gouvernement se prononce pour un État moderne avec un service performant et de qualité aux citoyens et une fonction publique neutre, efficace, transparente et attractive. Pour achever un tel service, le gouvernement entend moderniser et renforcer la fonction publique. Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve ces énonciations de principe, elle se demande quelles mesures concrètes le gouvernement envisage de prendre dans ce domaine.

L'accord de coalition mentionne la numérisation des services des administrations publiques au profit des citoyens. La Chambre approuve la digitalisation des services, ceci cependant seulement 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 en épargnant des coûts de personnel (voir à ce sujet aussi les développements ci-avant sub II. « 2. *La durabilité des finances publiques* »). Elle met en outre en garde contre la création de guichets numériques automatisés sans contact humain, alors surtout que l'accord mentionne les « *chatbots* » comme outils prometteurs pour permettre « *une assistance précieuse en fournissant des explications et des informations aux citoyens* » et qu'il 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. La Chambre rend attentif aux risques (d'erreur notamment) liés à l'intelligence artificielle, qu'il ne faut pas sous-estimer. De plus, elle fait remarquer qu'il ne faut pas oublier à assurer l'accompagnement des personnes (âgées surtout) ayant des difficultés à se familiariser avec le monde numérique. Sur ce point, l'accord de coalition précise que la possibilité

de recourir à des échanges plus traditionnels et non digitaux sera conservée, ce que la Chambre apprécie.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la numérisation des services au niveau des administrations (étatiques et communales, mais aussi des établissements publics), la Chambre relève qu'il faudra offrir et dispenser des formations adaptées aux agents publics concernés.

Dans le cadre de la digitalisation des services publics, l'accord de coalition précise par ailleurs que le gouvernement envisage de mettre en place une stratégie de numérisation globale pour tous les ministères, administrations et communes en fonction des besoins spécifiques, en permettant à ceux-ci de collaborer et de partager des documents afin d'éviter les démarches inutiles.

La Chambre signale d'abord qu'il faut aussi y inclure les établissements publics. Ensuite, elle relève que cette stratégie de numérisation des services devrait aussi concerner la procédure législative et réglementaire. À l'heure actuelle, cette procédure se fait encore essentiellement sur papier. Il en est ainsi par exemple de la transmission des avis par la Chambre des fonctionnaires et employés publics aux différents ministères. Selon la procédure de transmission officielle communiquée par le Service central de législation, la Chambre devrait envoyer à chaque ministère qui lui demande un avis quatre exemplaires de cet avis sur papier par la voie postale, accompagnés d'une lettre de transmission. Depuis la pandémie Covid-19, certains ministères ont toutefois demandé à la Chambre de ne plus leur envoyer les avis par la voie postale, mais de les leur transmettre par la voie électronique et sans lettre de transmission. D'autres ministères demandent toujours une ou plusieurs copies des avis sur papier. Actuellement, la procédure est différente pour presque chaque ministère. De plus, les chambres professionnelles n'ont pas le droit de transmettre leurs avis directement et officiellement au Conseil d'État.

Cette procédure lourde est souvent source de problèmes dans la pratique, surtout lorsque des ministères omettent de continuer les avis au Service central de législation et au Conseil d'État. Ce dernier risque alors de ne pas disposer en temps utile des avis des chambres au moment de la rédaction de ses avis à lui.

Pour éviter de tels problèmes, la Chambre propose de mettre en place une plateforme informatique unique, à laquelle tous les ministères et toutes les institutions intervenant dans la procédure législative et réglementaire auraient accès et qui permettrait aux organes émettant des avis de les publier et de les partager.

Une telle adaptation de la procédure en question s'inscrirait certainement dans le cadre de la simplification administrative. Dans l'accord de coalition, le gouvernement se prononce d'ailleurs pour une simplification et un allègement des procédures administratives en général, ce que la Chambre approuve.

Dans ce contexte, l'accord mentionne aussi la mise en œuvre généralisée du principe du « *silence vaut accord* » dans les procédures administratives. La Chambre marque a priori son accord avec la mise en place de ce principe dans les domaines où une telle application est possible, et notamment pour ce qui est des demandes introduites par les agents de l'État dans le cadre de leur relation avec l'État-patron, où ce dernier reste souvent en défaut de répondre (en temps utile).

La Chambre signale toutefois que ce principe ne doit pas empêcher les administrations et leurs agents d'effectuer correctement et consciencieusement leur travail et d'exercer leurs missions légales. Cela vaut également pour la mise en place annoncée d'une procédure de « *follow-up* » pour toutes les procédures administratives, permettant aux administrés de suivre en permanence le statut d'avancement de leurs demandes. Si un tel mécanisme s'inscrit dans le cadre de l'amélioration de la transparence, il ne doit pas empêcher les agents de disposer du temps nécessaire pour effectuer leur travail de façon sérieuse.

L'accord de coalition se prononce également pour la proximité et la décentralisation des services publics en faveur des citoyens et des agents publics.

À ce sujet, la Chambre signale que l'objectif de la décentralisation des services de l'État est prôné depuis des années en vue de garantir davantage de proximité avec le citoyen. Dans la pratique, il a cependant toujours été procédé à la centralisation desdits services (pour un exemple récent, voir le projet de loi n° 8340 portant modification de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, qui prévoit la mise en place un service de contrôle blanchiment auprès de ladite administration tout en y procédant à la centralisation des bureaux concernés à Luxembourg-Ville au détriment des bureaux régionaux).

La numérisation des services, qui, dans la pratique, peut mener à des décisions de fermer certains bureaux et guichets accessibles au public, risque par ailleurs ainsi de ne pas être en phase avec la décentralisation en faveur des citoyens. Qui plus est, il revient à la Chambre que, à l'heure actuelle, il existe déjà au sein de certaines administrations des moyens pour déposer des documents par la voie électronique, mais que les agents traitant les dossiers n'ont d'autre moyen que de les imprimer pour procéder à leur analyse, ce qui est un parfait non-sens.

En ce qui concerne la mise en place d'une fonction publique efficace et résiliente, l'accord de coalition prévoit que « *le gouvernement encourage une collaboration entre les secteurs public et privé* ».

Sur ce point, la Chambre met en garde contre une privatisation des services publics, ce qui est la raison pour laquelle elle se montre toujours réticente devant la création de nouveaux établissements publics. En effet, ces établissements peuvent être soumis à des dispositions dérogatoires au droit de la fonction publique (notamment concernant le statut des membres des organes dirigeants et du personnel, statut qui peut être de droit privé), ce qui ne doit pas être le cas, surtout pour les institutions posant des actes



de puissance publique. La Chambre s'oppose catégoriquement à une telle création lorsqu'il s'agit de transformer une administration ou un service de l'État existant en un établissement public.

Le fait de soumettre le personnel d'un établissement public au régime de droit privé est d'ailleurs contraire à l'accord salarial conclu le 21 mars 2002 entre le gouvernement de l'époque et la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP). Cet accord stipule très clairement que, « *en exécution des recommandations de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, les lois ayant créé ou créant des établissements publics garantiront au personnel concerné le régime de statut public pour des raisons d'harmonisation, de transparence et d'équité* ». L'application d'un statut contractuel de droit privé au personnel d'un établissement public est non seulement contraire aux principes régissant le fonctionnement de l'État, mais constitue dès lors également un acte contraire à un engagement formel, juridique, clair et précis, qui a été pris par un gouvernement précédent et qui est toujours valable.

À noter que, sous la législature précédente, cinq nouveaux établissements publics ont été créés où la direction et le personnel sont entièrement soumis au statut de droit privé<sup>88</sup>. L'avis de la Chambre n'a pas été demandé sur les projets de lois afférents, et probablement pour cause!

En outre, il y a lieu de rappeler que 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. Les deux secteurs ne sont donc pas comparables sur ce point.

Concernant le statut du personnel dans la fonction publique de façon générale, la Chambre rappelle que tous les agents publics remplissant les conditions légales pour l'accès au statut du 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 la pratique, une tendance inverse peut malheureusement être observée. Dans le secteur communal, la situation est encore pire puisque les services communaux procèdent de plus en plus à l'engagement de leur personnel sous le régime du salarié de droit privé. La Chambre ne saurait marquer son accord avec cette évolution. Elle demande au gouvernement de revoir sur ce point la politique de recrutement dans la fonction publique.

Les serviteurs de l'État et des communes sont au service du pays et de ses citoyens et non pas au service de ceux qui gouvernent. Le statut robuste de la fonction publique a été conçu comme une protection contre l'arbitraire personnel, partisan et politique dans

---

<sup>88</sup> Lois du 14 juillet 2023 portant création des établissements publics Théâtre national du Luxembourg, Musée d'art moderne Grand-Duc Jean, Espace culturel des Rotondes, Casino Luxembourg - Forum d'art contemporain et Trois C-L - Maison pour la danse, Journal officiel - Mémorial A n° 414 à 418, 19 juillet 2023

les nominations et contre des licenciements faciles au gré des tenants momentanés du pouvoir.

Le régime statutaire des agents publics est lié à la nature des fonctions qu'ils exercent, c'est-à-dire des missions de service public. Ces fonctions ne sont pas malléables à des fins partisans par le pouvoir public et leur exécution ne doit pas être influencée par une autorité de nomination ou par l'extérieur. Elles doivent en effet être exécutées dans le respect des principes démocratiques attachés aux missions de service public (impartialité, neutralité, probité, égalité de traitement des citoyens). Elles sont fondatrices de la confiance réciproque entre les prestataires de services publics et les citoyens et constituent, à ce titre, l'un des piliers sur lesquels repose toute société démocratique. Le choix du statut des agents publics ne saurait donc être laissé à l'humeur du jour du pouvoir de nomination ou à des considérations étrangères à la notion de service public.

Pour ce qui est de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, l'accord de coalition 2023-2028 se limite à énoncer que le gouvernement s'engagerait à promouvoir un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, tout en garantissant le droit à la déconnexion et en élaborant un cadre légal pour le télétravail. Par ailleurs, les règles afférentes devraient également être appliquées intégralement aux travailleurs frontaliers dans la fonction publique. Si la Chambre approuve ces mesures, elle signale néanmoins que l'amélioration de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée n'est pas limitée au télétravail.

Pour la fonction publique, l'accord de coalition ne prévoit cependant pas d'autres mesures dans ce domaine. Le chapitre de l'accord traitant du monde du travail comporte certaines mesures supplémentaires, comme la facilitation de l'organisation du temps de travail, l'amélioration de la protection des travailleurs, la mise en place de modèles de travail plus flexibles ou encore la promotion de la santé et du bien-être au travail.

La Chambre espère que le gouvernement ne négligera pas les agents publics dans ces matières.

Le même chapitre de l'accord prévoit aussi que toutes les questions de la politique sociale et toutes les mesures concernant les relations de travail seront mises en œuvre dans le cadre du dialogue social et en étroite concertation avec les partenaires sociaux. Une telle affirmation ne figure toutefois pas dans le chapitre traitant de la fonction publique. Or, le dialogue social devra également être maintenu dans la fonction publique. Il faudra impérativement impliquer 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.

Pour revenir au télétravail, la Chambre rappelle que le règlement grand-ducal du 10 octobre 2012 déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail dans la fonction publique a été abrogé avec effet au 18 mars 2020. Depuis cette date, il n'existe plus de texte réglementaire fixant les conditions générales relatives au

télétravail auprès de tous les services, administrations et établissements publics dans la fonction publique. A priori, les chefs d'administration sont donc totalement libres de fixer les règles applicables pour le personnel concerné. Ceci a pour conséquence que les règles en question varient d'une administration à l'autre, le cas échéant au détriment des agents.

Le gouvernement précédent n'a apparemment pas jugé utile de faire avancer les travaux sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail des fonctionnaires et employés de l'État, qui est sur le chemin des instances depuis décembre 2022. Depuis l'avis n° 61.289 du 20 juin 2023 du Conseil d'État, dans lequel ce dernier a signalé que les dispositions essentielles réglant le télétravail pour les agents publics devraient être prévues par la loi formelle, l'avancement dans le dossier semble être bloqué.

Il y a maintes autres mesures importantes dans l'intérêt des agents publics 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 qui sont actuellement bloquées, et notamment les suivantes:

- l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État;
- 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 lance 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.

La Chambre met par ailleurs en garde contre le non-respect éventuel par le gouvernement des dispositions prévues par les accords salariaux conclus avec la CGFP. Il en est ainsi par exemple concernant la suppression du système d'appréciation des performances professionnelles. Le point 10 de l'accord salarial du 9 décembre 2022 prévoit que ledit système d'appréciation sera aboli avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2023 et qu'il sera seulement encore maintenu pour les fonctionnaires stagiaires et les employés de l'État en période d'initiation. L'accord ne prévoit aucune autre exception. La disposition vaut

donc pour toutes les administrations (y compris pour l'Armée) et pour tous les établissements publics. Pacta sunt servanda!

Dans ce contexte, la Chambre tient aussi à rappeler qu'un point de l'accord salarial du 15 juillet 2011 n'a toujours pas été mis en œuvre, à savoir celui prévoyant l'installation d'une troisième crèche au profit des enfants des agents de l'État. Vu la priorité proclamée par le gouvernement de développer davantage le secteur de l'éducation non formelle, celui-ci serait bien conseillé de s'y tenir, en honorant enfin l'engagement pris il y a entre-temps treize ans!

À noter que toutes les mesures de réforme susvisées devront également être mises en œuvre dans le secteur communal. Dans la pratique, l'application des réformes de la fonction publique dans le secteur communal est toujours en retard par rapport à la mise en œuvre dans le secteur étatique. Ainsi, les textes relatifs aux réformes de 2015 dans la fonction publique sont par exemple entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2015 auprès de l'État, alors qu'ils l'ont seulement été au 1<sup>er</sup> septembre 2017 auprès des communes. Cette situation pose évidemment problème pour les réformes qui sont dans l'intérêt des agents publics, les agents communaux étant à chaque fois désavantagés par rapport à leurs collègues dans le secteur étatique.

La Chambre demande que les réformes dans la fonction publique soient dès à présent entamées simultanément dans les secteurs étatique et communal.

Elle rappelle aussi que toutes les mesures favorables susvisées devront être appliquées intégralement, non seulement auprès des administrations de l'État et des communes, mais également auprès de tous les établissements publics (et syndicats de communes).

L'accord de coalition annonce en outre certaines réformes plus concrètes pour les agents publics, ceci auprès de la Police grand-ducale et de l'Armée notamment. Ainsi, il y est prévu pour la Police que la formation de base et la formation continue seront réformées et qu'une analyse approfondie de toutes les carrières sera effectuée, en procédant entre autres à une définition plus claire de la carrière A2.

De plus, l'accord prévoit la création d'une unité de police locale au sein de la Police grand-ducale afin de mieux assurer la mission de proximité.

Concernant l'Armée, il est prévu que la formation sera adaptée et, plus spécialement, que les voies d'accès et la formation des personnes n'ayant pas acquis de diplôme de fin d'études devront être adaptées en fonction des exigences actuelles.

En outre, l'accord mentionne la mise en place d'un second service psychologique indépendant et décentralisé hors du centre militaire de Diekirch. Ce service devrait avoir pour mission d'encadrer le personnel militaire, non seulement pour les expériences traumatiques dans le cadre de leur activité professionnelle, mais également pour les problèmes privés et les conflits familiaux – donc a priori aussi ceux sans aucun rapport

avec l'activité professionnelle, ce qui semble étonnant, puisqu'un tel service pourrait alors également accueillir les agents d'autres administrations.

L'accord ne fournit pas beaucoup d'explications supplémentaires quant à ces différentes mesures. La Chambre suivra de près ce que le gouvernement entend mettre en œuvre.

## 2. Éducation, enfance et jeunesse

L'accord de coalition 2023-2028 prévoit maintes mesures dans les domaines de l'Éducation nationale et des différents ordres d'enseignement, qui appellent les observations qui suivent de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

### a) Enfance

#### **Rapprochement de l'éducation formelle et de l'éducation non formelle**

La Chambre est d'avis qu'il est absolument nécessaire de permettre aux écoles et aux services d'éducation et d'accueil pour enfants (SEA) de décider ensemble du niveau de collaboration entre eux dans le cadre du « *plan d'encadrement périscolaire* » (PEP). Ainsi, la Chambre estime que la prise de décision concernant le niveau de collaboration doit demeurer du ressort des acteurs concernés, collaboration qui doit baser sur une réciprocité entre ces derniers.

#### **Apprentissage des langues: plus de flexibilité, promotion de la langue luxembourgeoise et cours de langues à visée professionnelle**

La Chambre est bien consciente du défi face aux problèmes de langues pour beaucoup d'élèves luxembourgeois. Dans le contexte du projet de vouloir laisser plus de choix aux enfants et à leurs tuteurs légaux, elle souhaite rappeler avec insistance les défis du marché du travail au Luxembourg et dans la Grande Région. Le fait de viser, d'un côté, plus de flexibilité pour les élèves, mais d'inscrire en même temps, d'un autre côté, dans l'accord de coalition la promotion de la langue luxembourgeoise pour chacun et allant de pair déjà aujourd'hui avec des « *cours de langues à visée professionnelle* » pour ceux qui travaillent dans les métiers « *socio-éducatifs* » démontre bien l'ineptie de ces plans.

Pour les jeunes souhaitant poursuivre des études universitaires après le baccalauréat, un niveau de langues C1 du CECRL est déjà requis pour pouvoir procéder à l'inscription. Attendra-t-on donc dorénavant qu'un enfant à l'âge de 11, voire 6 ou 4 ans sache déjà quelles études et dans quel pays il poursuivra après son baccalauréat en lui laissant au préalable le choix d'une certaine et seule langue forte pour se spécialiser? Ou prolongera-t-on l'obligation scolaire à 21 ans éventuellement pour rajouter des « *cours de langues à visée professionnelle* » pour chacun qui a pris, éventuellement sur pression parentale, en jeune âge la mauvaise décision, le bloquant dans son intérêt professionnel à l'âge majeur? Ou essayera-t-on de motiver par après les employeurs dans le secteur

privé de suivre des cours de langues pour pouvoir communiquer dans plusieurs langues différentes avec leurs salariés (comme c'est déjà actuellement le cas dans l'enseignement public lors des « *soirées parents* » pour les enseignants, qui savent s'adapter en tant qu'agents publics soumis aux tests dans les trois langues officielles du pays et ayant aussi appris l'anglais au Luxembourg dans les lycées publics)?

### **Crèches en entreprise**

L'accord de coalition prévoit que « *le secteur de l'éducation non formelle sera développé davantage afin d'offrir aux parents une plus grande diversité de formes d'accueil* », entre autres par la création de « *crèches en entreprise* ».

La Chambre se demande si cette extension de l'offre de crèches concerne également la fonction publique, initiative qu'elle soutiendrait. Dans ce contexte, elle fait remarquer que l'encadrement d'enfants dans les crèches pose actuellement de nombreux problèmes pour certains agents dans la fonction publique, notamment pour les agents en travail posté ou soumis à des astreintes, et surtout lorsqu'ils sont dans une situation monoparentale. Il faudrait trouver des solutions pour les agents concernés, en adaptant l'offre à leur situation spécifique.

La Chambre rappelle en outre dans ce cadre qu'un point de l'accord salarial du 15 juillet 2011, à savoir celui prévoyant la création d'une troisième crèche « *en entreprise* », ici par l'État-patron, reste en souffrance depuis treize ans maintenant. Si le gouvernement prend au sérieux son accord de coalition et entend respecter ledit accord salarial, rien ne devrait s'opposer à réaliser rapidement l'installation de cette troisième structure d'accueil au profit des enfants des agents de l'État.

Pour ce qui est de la qualité de l'offre d'éducation et d'accueil, où le gouvernement entend élargir « *le contrôle de la qualité dans les structures* », la Chambre met en garde contre un formalisme exagéré et donc contre une surcharge administrative pour les SEA. En effet, à l'heure actuelle déjà, les exigences en matière de production de procédures, de concepts d'action ainsi que de rapports journaliers et de suivi sont tellement nombreuses qu'une partie non négligeable des heures de travail du personnel éducatif est réservée à ces tâches administratives. Dans l'esprit de la simplification administrative, que le gouvernement entend prioriser au vœu de l'accord de coalition, mais surtout aussi dans un souci de déploiement intelligent des ressources – devenant de plus en plus rares, comme on le sait depuis plusieurs années et de l'aveu même du Ministère de l'Éducation nationale<sup>89</sup>, il est primordial, aux yeux de la Chambre, de garantir la qualité des SEA par la mise en œuvre de critères concrets sur le terrain, plutôt que par des conditions théoriques et administratives. Il faut garantir que les compétences du personnel spécialisé profitent directement aux enfants dans les structures d'éducation et d'accueil.

---

<sup>89</sup> <https://www.chd.lu/fr/meeting/11039> - réunion du 19 octobre 2021 de la Commission des Pétitions et de la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, <https://www.chd.lu/fr/seance/2640> - séance publique n° 58 du 8 juin 2021

b) Enseignement fondamental

**Encadrement des élèves à besoins éducatifs particuliers ou spécifiques, ou à besoins de santé**

L'encadrement des élèves à besoins éducatifs particuliers, ou à besoins de santé, doit devenir une priorité absolue pour le gouvernement. Il est de plus en plus crucial d'apporter un soutien accru aux enseignants pour la prise en charge de ces élèves, afin de réduire, voire d'éviter, le risque de surcharge extrême des enseignants. Un encadrement insuffisant des élèves à besoins particuliers a également des répercussions négatives sur les autres élèves de la classe. Il en résulte que les écoles doivent disposer des ressources et du personnel nécessaires pour assurer l'inclusion scolaire. En conséquence, il est impératif de revoir à la hausse le mode de calcul du contingent.

**Modernisation du plan d'études et compétences clés du 21<sup>e</sup> siècle**

La Chambre se prononce en faveur de la modernisation du plan d'études, tout en insistant sur l'importance d'une implication active des enseignants du terrain.

Selon la Chambre, le nouveau plan d'études doit répondre à deux exigences majeures:

- le plan d'études doit être un outil pratique, permettant au personnel enseignant de s'y référer sans ambiguïté;
- le plan d'études doit se concentrer sur les compétences essentielles.

La Chambre suggère également d'instaurer une « *phase d'implémentation* » pour assurer une transition « *en douceur* » vers le nouveau plan d'études avant sa mise en œuvre définitive.

**Alphabétisation parallèle en français et en allemand**

La Chambre ne s'oppose pas à ce projet, mais insiste sur la nécessité d'une évaluation scientifique et indépendante du projet, tenant compte des retours et des suggestions des enseignants ayant participé au projet. Il est impératif d'éviter le mélange de différentes langues d'alphabétisation au sein d'une même classe. En cas d'introduction généralisée de l'alphabétisation en français à l'échelle nationale, toutes les écoles devraient bénéficier des mêmes ressources et moyens que ceux alloués lors de la phase pilote du projet.

**Deuxième intervenant au cycle 1**

La Chambre apprécie le fait que l'accord de coalition prévoit la mise en place d'un deuxième intervenant dans les classes préscolaires du cycle 1. Toutefois, elle relève que le concept de ce deuxième intervenant, tel qu'énoncé dans l'accord de coalition, demeure assez vague et laisse une grande latitude aux décideurs politiques. La Chambre estime que, avant de se prononcer définitivement sur ce concept, il est

nécessaire d'attendre des précisions de la part du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse concernant sa mise en œuvre. La Chambre regrette également que l'introduction de ce concept ne soit prévue que de manière progressive.

### **Inclusion scolaire et bien-être**

D'une manière générale, la Chambre préconise de soumettre le fonctionnement des centres de compétences à une analyse approfondie afin de garantir que la totalité des ressources déployées dans les différents centres parviennent effectivement aux enfants et ne se perdent pas dans les rouages de l'administration. Il est impératif que l'ensemble du personnel de tous les centres de compétences, sans exception, mette en œuvre ses compétences spécialisées en intervenant directement auprès des élèves dans les écoles.

La Chambre insiste pour que la réalisation d'une inclusion de qualité soit tributaire de l'allocation de ressources suffisantes aux écoles. À cet égard, elle salue l'augmentation prévue du contingent d'instituteurs spécialisés dans la scolarisation des enfants à besoins particuliers, telle qu'énoncée dans l'accord de coalition. De plus, la Chambre approuve l'introduction d'assistants EBS (A-EBS) ayant pour mission d'assister les enseignants dans des tâches moins exigeantes qui ne nécessitent pas un niveau de qualification si élevé.

En ce qui concerne la prise en charge d'enfants à besoins spécifiques, la Chambre insiste sur la nécessité de parvenir enfin à un changement de paradigme: l'accent doit être mis sur l'aide à l'enfant plutôt que sur la procédure.

### **Évaluation de la réforme de 2009**

La Chambre se réjouit de la décision du gouvernement d'évaluer la réforme de l'enseignement fondamental de 2009 dans l'optique d'une éventuelle adaptation de la base légale. Cette évaluation devrait principalement tenir compte des observations, constats et revendications du personnel enseignant.

De manière générale, il faut maintenir les éléments de la réforme qui ont démontré leur plus-value, tels que la flexibilité de l'appui pédagogique ou la gestion des écoles fondamentales par un comité d'école, avec à sa tête un président du comité d'école. Par contre, il est également essentiel de repérer les aspects moins positifs de la réforme pour les adapter de manière constructive. Ainsi, la Chambre plaide en faveur de la réintroduction d'une évaluation chiffrée et d'une réforme de la procédure d'orientation, confiant la décision finale aux équipes pédagogiques. Enfin, elle suggère de réformer les bilans afin de les rendre plus lisibles et compréhensibles pour tous les partenaires scolaires.

### **Aide aux devoirs à domicile**

La Chambre ne peut que saluer que l'aide aux devoirs à domicile sera optimisée, à condition que la responsabilité de son organisation demeure sous l'égide des SEA. Elle



met en garde les responsables politiques contre toute tentative de transférer cette mission vers l'école.

### **Gouvernance de l'enseignement fondamental**

La Chambre est d'avis que la gestion actuelle des écoles est un élément de la réforme de 2009 qui a fait ses preuves. Dans cette perspective, elle exprime son étonnement face à l'analyse et l'évaluation envisagées dans l'accord de coalition de la structure de gouvernance actuelle de l'enseignement fondamental. Pour la Chambre, il est très clair que la structure existante ne devrait pas être modifiée, ni par l'introduction éventuelle d'un directeur d'école, ni par la suppression éventuelle du comité d'école élu.

### **Digitalisation des procédures**

La Chambre accueille favorablement l'intention du gouvernement d'accélérer et d'amplifier la digitalisation des procédures. Toutefois, il est crucial de ne pas perdre de vue que la simple numérisation des procédures n'est pas suffisante. Cette digitalisation doit impérativement conduire à une simplification effective des démarches administratives.

### **Recrutement au niveau master**

Face aux exigences croissantes de la profession d'instituteur, la Chambre estime que la création de trois nouveaux masters (développement de l'école et de l'enseignement, inclusion, gestion scolaire) avec 60 crédits du « *European Credits Transfer System* » (ECTS) chacun n'est pas suffisante. Elle préconise une formation initiale à un niveau approprié pour tous les enseignants de l'Enseignement fondamental et de la Voie de préparation de l'Enseignement secondaire général, puisqu'il y va de l'avenir des enfants.

#### c) Enseignement secondaire

### **Classes inférieures de l'Enseignement secondaire général**

Face aux dysfonctionnements constatés dans les classes inférieures de l'Enseignement secondaire général, la Chambre se félicite que le gouvernement ait enfin admis la nécessité d'une réforme à ce niveau. En particulier, la promotion quasi automatique de la classe de 7<sup>e</sup> à la classe de 5<sup>e</sup> crée une illusion quant aux performances scolaires et aux choix d'orientation potentiels après la classe de 5<sup>e</sup>, trompant ainsi les élèves et leurs parents. La Chambre souligne l'importance d'une révision complète et en même temps d'une simplification des critères de promotion. Pour ne pas compromettre davantage l'avenir des élèves concernés, elle demande instamment la mise en œuvre rapide de cette réforme.

## Stage des enseignants

L'accord de coalition prévoit d'adapter le « *cadre réglementaire du stage des enseignants de façon à ce qu'ils aient un aperçu des différents ordres d'enseignement post-primaires* ».

La Chambre approuve l'idée d'introduire les stagiaires aux spécificités des divers ordres d'enseignement au Luxembourg. Néanmoins, elle s'interroge sur la méthodologie concrète que le gouvernement envisage pour mettre en œuvre cette mesure. Est-ce à dire que tous les stagiaires seront désormais tenus d'enseigner dans l'enseignement secondaire classique, l'enseignement secondaire général et le baccalauréat international, européen et britannique? Outre le volet concernant l'aperçu des différents ordres d'enseignement, la Chambre souligne l'importance cruciale d'une évaluation approfondie de la réforme du stage qui a pris effet dès la rentrée scolaire 2019/2020. Cette analyse critique est essentielle pour mettre en lumière les aspects positifs et négatifs de cette réforme dans le but de procéder aux ajustements et améliorations requis.

## Modification de l'offre scolaire

D'un côté, l'accord de coalition prévoit d'étendre l'offre des nouvelles sections et formations dans chaque région du pays pour éviter de longs chemins de transport aux élèves en les encourageant de vraiment vouloir poursuivre leurs intérêts et projets professionnels individuels, mais, d'un autre côté, il mentionne simultanément la volonté d'abroger le système actuel des sections prédéfinies pour laisser plus de choix personnels aux jeunes. Ces projets semblent contradictoires aux yeux de la Chambre.

En tout cas, s'il y a plus de libertés offertes parmi les matières, et également les langues véhiculaires dans les salles de classe à choisir, il semble bien que l'école à plein temps soit inévitable pour les enfants et les enseignants, marquant ainsi aussi la fin de l'enseignement musical aux conservatoires et des activités sportives poursuivies par les jeunes en dehors des horaires scolaires actuels. Le nombre important de lycées à horaires aménagés a jusqu'à présent bien démontré la demande des adolescents et de leurs parents pour une offre pareille, permettant aux jeunes de s'engager aussi en dehors de leur lycée en journée.

De l'avis de la Chambre, l'extension de l'offre scolaire à travers l'introduction de nouvelles sections devrait par ailleurs tenir compte des besoins pratiques et spécifiques de recrutement auprès des services publics.

Pour ce qui est du bien-être et de la santé mentale, en parallèle avec les problèmes de harcèlement moral parmi les jeunes, la Chambre souhaite aussi marquer l'importance pour l'élève de pouvoir trouver un épanouissement personnel en dehors de son école avec d'autres personnes de son âge, sans rester contraint de devoir passer toutes ses journées « *ouvrables* » avec ses camarades du lycée comme un adulte à son poste de travail avec ses collègues.

## **Développement de l'offre internationale**

Sur ce point, la Chambre rappelle les soucis du personnel enseignant et non enseignant au sujet des connaissances des 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. 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.

## **Service médical dans les écoles et lycées**

La Chambre souligne l'importance d'une infirmerie professionnelle sur place dans les écoles et lycées publics au vu de la croissance du nombre de mineurs présents au quotidien et placés sous la responsabilité d'agents publics non brevetés pour des interventions dans le domaine médical. Le nombre d'accidents, de maladies chroniques et d'allergies parmi les enfants et adultes rend indispensable l'installation d'une permanence médicale sur place, notamment comme le Ministère de l'Éducation nationale semble aimer s'inspirer de plus en plus des écoles européennes, où tel est bien le cas.

## **Problème des leçons supplémentaires du fait de la pénurie de professeurs**

La Chambre regrette profondément que la lutte contre la pénurie de professeurs ne soit pas abordée dans l'accord de coalition. Le gouvernement semble ignorer le fait que la pénurie de 500 postes en équivalent temps plein oblige les enseignants à assurer environ 10.000 leçons supplémentaires par semaine. Cette charge de travail excessive a

incontestablement un impact négatif sur la santé mentale des enseignants concernés. En plus de cet aspect psychologique, la Chambre souligne que le facteur réducteur 36/52, inclus dans la formule de calcul de l'indemnité pour ces leçons supplémentaires, ainsi que la taxation intégrale posent problème quant à la rémunération correcte de ce surcroît de travail.

### **Dialogue social**

Finalement, la Chambre insiste auprès des responsables politiques du secteur de l'Éducation nationale sur l'impératif d'accorder une priorité absolue au dialogue social pour toutes les mesures qu'ils envisagent de mettre en œuvre dans les domaines de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Enseignement, en particulier en collaborant étroitement avec les syndicats les plus représentatifs des enseignants.

### **3. Fiscalité**

#### a) Considérations générales sur l'imposition des personnes physiques

L'accord de coalition annonce plusieurs mesures fiscales en faveur des personnes physiques et des entreprises. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se focalise sur celles affectant principalement les personnes physiques.

La mesure qui devrait être la plus importante est la mise en œuvre d'une réforme fiscale par la mise en place d'une classe d'impôt unique. Suivant l'accord (et le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024), les travaux en vue d'effectuer une telle réforme seront entamés par le gouvernement et un projet afférent sera présenté par celui-ci pour l'année 2026.

La Chambre s'étonne d'abord de l'emploi du mot « *entamer* », ce qui signifie donc que les travaux pour réaliser une réforme fiscale n'ont apparemment pas encore débuté du tout, notamment au cours de la législature précédente. La Chambre doute que tel soit le cas.

Ensuite, il est regrettable que la réforme en question soit annoncée pour 2026 seulement. La mise en œuvre d'une réforme fiscale, en prévoyant l'application d'une individualisation de l'imposition sur le revenu, est annoncée et affichée depuis des années déjà. Mais la réforme n'est jamais lancée, l'argument pour ne pas le faire étant toujours que ce ne serait pas le bon moment en raison de la situation des finances publiques et des crises récentes. Le 23 janvier 2024, le ministre des Finances a soulevé la situation déficitaire des finances publiques, qui devrait se poursuivre au cours des années prochaines et jusqu'en 2027, en relevant que, à partir de 2025, l'État devrait revoir sa politique budgétaire, entre autres en réduisant les dépenses publiques. Cette situation n'est donc pas prometteuse pour réaliser une réforme fiscale.

Au vu de l'état déficitaire des finances publiques, il se pose effectivement la question du financement des mesures fiscales prévues par l'accord de coalition. Mais cette

question se pose alors aussi de façon générale pour le financement des maintes autres mesures annoncées par le gouvernement. La Chambre renvoie à cet égard aux développements ci-avant sub II. « 1. *La situation financière* » et « 2. *La durabilité des finances publiques* » et elle rappelle que la situation financière du Luxembourg est restée très solide, malgré les crises récentes et malgré la faible récession technique éphémère en 2023.

En tout cas, la Chambre s'oppose d'ores et déjà à réaliser les réformes nécessaires sur le seul dos de la masse salariale des contribuables personnes physiques, qui apportent déjà trois quarts de la totalité des recettes publiques provenant des impôts directs (alors que les entreprises n'apportent qu'un quart). Elle rappelle dans ce contexte le déséquilibre persistant entre l'imposition des salaires et celle du capital. Or, le gouvernement ne semble pas vouloir taxer davantage le capital. Ainsi, l'accord de coalition envisage par exemple une réduction de la taxe d'abonnement pour les fonds d'investissement, dont le taux est déjà dérisoire, et des allègements fiscaux pour les entreprises, y compris une adaptation des taux de l'impôt sur le revenu des collectivités. Ces deux mesures ont été confirmées pour l'année 2025 par le ministre des Finances lors de la présentation du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024<sup>90</sup> (réduction de 1% du taux d'imposition des entreprises et diminution de l'imposition des fonds ETF – « *Exchange Traded Funds* » – gérés activement). Le financement de telles mesures ne doit pas peser sur les personnes physiques.

La Chambre renvoie par ailleurs dans ce contexte à la loi du 22 décembre 2023 relative à l'imposition minimale effective en vue de la transposition de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union, loi qui est entrée en vigueur le 31 décembre 2023 (date à laquelle la directive européenne est aussi entrée en vigueur). Les conséquences de ce texte, qui est a priori louable et qui prévoit un taux d'imposition minimale de 15% pour les grands groupes d'entreprises et les grandes entreprises, et entre autres l'impact positif sur les recettes fiscales et les finances publiques du Luxembourg restent à voir. Toutefois, selon un rapport publié par l'Observatoire européen de la fiscalité<sup>91</sup>, les nouvelles dispositions légales devraient générer des recettes fiscales entre 4,6 et 5,9 milliards de dollars – voire dans certaines hypothèses même 12,5 milliards – pour le Luxembourg (voir à ce sujet aussi les réflexions présentées ci-avant sub II. « 1. *La situation financière* », concernant la prétendue situation problématique des finances publiques). Les chiffres à la base dudit rapport datent de la période avant la pandémie Covid-19, tandis que, depuis lors, les grandes entreprises visées ont, d'après les prévisions de l'OCDE, réalisé davantage de profits par année, de sorte que les projections pour les recettes fiscales devraient être encore plus favorables.

---

<sup>90</sup> Présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 par le ministre des Finances, 6 mars 2024, [https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html](https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B03-mars%2B06-roth-presentation-budget.html)

<sup>91</sup> UE Tax observatory, Revenue effects of the global minimum tax under pillar two, 2022, <https://gabriel-zucman.eu/files/BCNZ2022.pdf>

S'il est vrai que l'on passe actuellement d'une crise à une autre, ce qui n'est certainement pas la bonne situation de départ pour effectuer une réforme intégrale d'envergure en matière de fiscalité des personnes physiques, cet argument ne saurait être utilisé à l'infini par les décideurs politiques pour leur permettre d'éviter de tenir leurs promesses vis-à-vis de la population et de maintenir en vigueur un système fiscal qui trouve ses origines dans la législation imposée au Luxembourg durant l'occupation allemande pendant la Deuxième Guerre mondiale et qui est donc largement dépassé, injuste et incompréhensible pour le commun des mortels.

En ce qui concerne l'argument lié à la situation défavorable des finances publiques pour ne pas vouloir procéder à la réforme, la Chambre fait remarquer que les décideurs politiques devraient avant tout repenser la politique budgétaire et s'abstenir de prendre des décisions douteuses, voire déraisonnables et irréfléchies ayant un impact néfaste sur les finances publiques. Comme exemple, on peut prendre la décision du gouvernement précédent d'engager contractuellement le Luxembourg pour plusieurs années dans l'achat de vaccins contre la Covid-19, décision qui a été prise ensemble avec les autres pays européens sans évaluer les besoins concrets. Cette décision a mené jusqu'à présent à la destruction de 1,1 million de doses de vaccin par le Luxembourg, ce qui a coûté plus de 23 millions d'euros à l'État. Jusqu'à la fin de l'année 2026, cet engagement va encore coûter plus de 9 millions d'euros au Luxembourg (pour l'achat des doses de vaccin, sans tenir compte des frais encore nécessaires pour procéder à la destruction des doses qui vont périmer)<sup>92</sup>.

Il est évident qu'une réforme fiscale d'envergure a un impact conséquent sur les finances de l'État. Or, la Chambre signale que rien n'empêche d'effectuer la réforme en plusieurs étapes pour mitiger cet impact.

Quoi qu'il en soit, il est grand temps de procéder à une refonte substantielle du système fiscal au Luxembourg pour délester enfin les contribuables de la charge fiscale injuste pesant sur eux et pour rétablir leur pouvoir d'achat. Une telle refonte constitue l'ultime remède pour lutter contre les inégalités sociales puisque le système fiscal actuel supporte activement et stimule le creusement des inégalités de revenu. À noter qu'il ne suffit d'ailleurs pas de mettre en place une individualisation pure et simple de l'impôt sur la base des dispositions actuellement en vigueur, puisqu'une telle mesure risque de bénéficier aux personnes fortunées, mais non pas aux personnes à revenu modeste et de la classe moyenne. Il faudra revoir complètement le système d'imposition des personnes physiques pour achever une plus grande égalité fiscale et sociale.

En attendant le lancement d'une réforme fiscale fondamentale, certaines adaptations devraient être effectuées au plus vite pour alléger dès à présent la charge fiscale des personnes physiques.

---

<sup>92</sup> Réponse de Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale à la question parlementaire n° 90 concernant les vaccins contre la Covid-19

L'accord de coalition mentionne quelques mesures dans ce sens, sans toutefois aller dans les détails et sans fixer un planning prévisionnel concernant la mise en vigueur des différentes mesures. Ainsi, il y est prévu que les tranches indiciaires échues depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ou à échoir qui n'ont pas encore été neutralisées dans le barème de l'impôt au 1<sup>er</sup> janvier 2024 le seront « *au courant de la présente législature* ». Dans le cadre de la présentation du projet de budget pour l'exercice 2024, le ministre des Finances a précisé que cette adaptation serait effectuée pour l'année 2025.

Par ailleurs, l'accord stipule notamment que « *le gouvernement s'engagera pour réduire la charge fiscale des petits et moyens revenus* », que « *le taux d'imposition marginal maximal des personnes physiques ne sera pas augmenté* » et que « *le traitement fiscal des personnes appartenant à la classe d'impôt 1a sera revu dans le sens d'un allègement fiscal* ».

La Chambre approuve ces affirmations, mais elle demande de procéder au plus vite à l'adaptation du barème de l'impôt pour ce qui est de toutes les tranches indiciaires qui n'y ont pas encore été neutralisées ainsi que de remettre immédiatement en place un mécanisme d'adaptation automatique du barème au coût de la vie, tel qu'il existait avant l'année d'imposition 2013. L'inadaptation du barème depuis des années équivaut à une augmentation cachée d'impôts. Selon l'OCDE<sup>93</sup>, l'indexation des salaires ne compense d'ailleurs pas l'inflation lorsque le barème de l'impôt n'est pas adapté au coût de la vie, situation qui affecte le plus les ménages à revenu modeste. Ce problème se pose d'après l'OCDE aussi concernant les prestations sociales et familiales, dont le cercle des bénéficiaires diminue à défaut de leur adaptation au coût de la vie en cas de hausse des salaires.

En outre, la Chambre demande pour la énième fois d'affaiblir l'effet du fameux « *Mittelstandsbockel* » en décalant la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures, soit par l'ajout de tranches de revenu supplémentaires, soit en procédant à un réagencement des tranches tarifaires par un élargissement des tranches de revenu: par exemple de quelque 2.000 euros à au moins 5.000 euros. Cette façon de faire permettrait d'allonger la structure tarifaire de manière considérable et ferait éviter aux personnes de la classe moyenne une imposition au maximum (ou presque) de leur revenu des revenus supplémentaires (voir à cet égard les développements ci-après sub IV. 3. « *b) Proposition de réforme de l'imposition des personnes physiques* »). Lors de la présentation du projet de loi budgétaire pour l'année 2024, le ministre des Finances s'est d'ailleurs clairement prononcé pour un allègement de la charge fiscale des personnes physiques de la classe moyenne, et surtout des personnes vulnérables.

Finalement, la Chambre demande d'alléger dès à présent la charge fiscale des contribuables de la classe d'impôt 1a. À ce sujet, l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024 énonce « *une réduction d'impôt transitoire pour la*

---

<sup>93</sup> OCDE, Les impôts sur les salaires 2023 - Indexation de la fiscalité du travail et des prestations dans les pays de l'OCDE, 25 avril 2023,

<https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/les-impots-sur-les-salaires-20725132.htm>

*classe d'imposition 1a* », sans toutefois fournir plus d'explications y relatives. Au cours de la présentation du projet de budget à la Chambre des députés le 6 mars 2024, le ministre des Finances a précisé que les mesures afférentes sont prévues pour 2025.

À noter que l'accord de coalition comporte aussi une mesure fiscale défavorable, à savoir la continuation de la trajectoire, c'est-à-dire la hausse continue, d'année en année, de la taxe carbone. Cette mesure est en contradiction avec l'esprit de l'accord, selon lequel la charge fiscale des personnes physiques serait réduite. Dans le cadre d'une interview avec la rapportrice du projet de budget de l'État pour l'exercice 2024, il a d'ailleurs été confirmé récemment que la coalition CSV-DP s'opposerait à toute augmentation des impôts à charge des personnes physiques pour générer plus de recettes publiques<sup>94</sup>.

La Chambre rappelle qu'elle s'oppose à la taxe carbone touchant les personnes physiques, qui a un impact conséquent sur le pouvoir d'achat des consommateurs et qui est seulement efficace dans le sens qu'elle sanctionne de manière efficiente les personnes à revenu modeste<sup>95</sup> qui n'ont pas d'autre choix que de recourir à leur voiture personnelle durable à moteur thermique pour se déplacer, alors surtout qu'elle est neutralisée dans le calcul de l'indice des prix servant de base à l'indexation des salaires!

Pour être complète sur les réflexions qui précèdent, la Chambre propose ci-après des éléments de réforme du système actuel de l'imposition sur le revenu des personnes physiques.

#### b) Proposition de réforme de l'imposition des personnes physiques

Malgré maintes corrections et modifications ponctuelles et sélectives apportées à la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR), les voix des citoyens, des syndicats et des partis politiques, réclamant une réforme approfondie de la fiscalité directe, et notamment de la législation concernant l'impôt sur le revenu, n'ont cessé de se faire entendre. Abolition de la classe d'impôt 1a, voire l'introduction de la classe d'impôt 2 pour tous, et indexation intégrale et automatique du barème sont des sujets de prédilection. Si les aspirations des divers groupes ne sont pas les mêmes, l'adage commun est pourtant une plus grande équité devant l'impôt.

Les deux groupes de facteurs déterminant l'impôt sur le revenu redevable sont, d'une part, l'assiette, c'est-à-dire la base d'impôt et, d'autre part, le tarif, compte tenu chaque fois des circonstances personnelles et familiales. La Chambre des fonctionnaires et employés publics compte analyser les dispositions légales en vigueur et faire le point quant à l'opportunité, voire la nécessité de remédier à des injustices sociales et de traquer les obsolescences.

---

<sup>94</sup> Interview avec la rapportrice du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024 Diane Aehm, RTL - Invité vun der Redaktioun, 8 février 2024: « *Steieren an d'Luucht setzen fir méi Recetten ze generéieren bleift e No-Go fir d'CSV-DP.* »

<sup>95</sup> Voir: Étude n° 8-2020 du STATEC, Évaluation de l'impact de la taxe CO<sub>2</sub>, novembre 2020, <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2020/analyses-08-20.html>



1) La base imposable

1.a. Les forfaits pour dépenses d'exploitation et frais d'obtention et les limites de déduction

Dépenses d'exploitation au sens des articles 45 à 48 LIR des trois premières catégories de revenu (bénéfice commercial, bénéfice agricole, profession libérale)

Pour les bénéfices réalisés à titre accessoire, des forfaits de déduction ont été instaurés par des circulaires directoriales pour des motifs de simplification. Pour autant que ces forfaits sont fonction des recettes, ils ne donnent pas lieu à critique. Néanmoins, ils sont limités à des maxima en montant absolu, établis en fonction du coût usuel des frais généraux de l'époque de leur fixation. Leur adaptation devrait se faire par modification des circulaires afférentes. De telles déductions forfaitaires existent par exemple pour les personnes exerçant une profession libérale accessoire, pour les agents d'assurances payés sur commission, etc. À noter que ni la loi concernant l'impôt sur le revenu, ni ses règlements d'exécution ne prévoient de telles solutions forfaitaires qui échappent à l'emprise du législateur.

Frais d'obtention au sens des articles 105 à 107bis LIR

Remarque générale: ces forfaits pour frais d'obtention représentent des minima forfaitaires et dispensent le contribuable de la présentation d'une annotation des frais d'obtention de la catégorie de revenu afférente, avec éléments de preuve. Il est dès lors toujours possible que le contribuable présente ses frais effectifs si ceux-ci s'avèrent supérieurs au minimum prévu. Des propositions afin de relever les montants des minima forfaitaires seront ainsi faciles à contrecarrer par l'argument de la possibilité de l'option de présenter ses frais effectifs.

Toujours est-il que les minima forfaitaires actuellement prévus par la loi n'ont encouru aucun changement depuis de longue date et n'ont pas été affectés par le passage vers l'euro qui s'est fait en toute neutralité fiscale. Pour évaluer l'opportunité d'adapter ces minima, la Chambre propose de comparer les minima forfaitaires avec leurs montants réévalués en les multipliant avec les coefficients de réévaluation de l'article 102 LIR. Ces coefficients sont censés tenir compte de la dévaluation monétaire sans tenir compte d'autres facteurs et sont utilisés pour la détermination des plus-values imposables, mais également dans le domaine des baux à loyer, pour la détermination du loyer maximal.

**Extrait du tableau des coefficients de réévaluation (article 102 LIR)**

Année	Coefficient
1980	2,96
1981	2,74
1982	2,50
1983	2,30
1984	2,18
1985	2,12
1986	2,11
1987	2,11
1988	2,08
1989	2,01
1990	1,94
1991	1,88
1992	1,82
1993	1,76
1994	1,72
1995	1,69
1996	1,67
1997	1,64
1998	1,63
1999	1,61
2000	1,56
2001	1,52

Année	Coefficient
2002	1,49
2003	1,46
2004	1,43
2005	1,40
2006	1,36
2007	1,33
2008	1,29
2009	1,28
2010	1,26
2011	1,22
2012	1,18
2013	1,16
2014	1,16
2015	1,15
2016	1,15
2017	1,13
2018	1,11
2019	1,09
2020	1,09
2021	1,06
2022 et postérieures	1,00

## Salaires

En ce qui concerne les salaires, il faut distinguer entre deux forfaits. Tout d’abord, il existe un minimum forfaitaire pour tous les frais d’obtention autres que les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail du salarié. Ce minimum est de 540 € par an et fut originellement introduit dans le cadre de la réforme fiscale du 6 décembre 1990 avec effet à partir de l’année d’imposition 1991, avec un montant de 21.000 LUF, convertis lors du passage vers l’euro en 540 € ( $21.000 / 40,3399 = 520,58$  €)<sup>96</sup>. Le tableau des coefficients de l’article 102 LIR retient une réévaluation, par rapport à 1991, avec le facteur 1,88, pour les années d’imposition 2024 et 2025. En appliquant cette seule réévaluation, le minimum forfaitaire devrait être relevé de 540 € à 1.015,20, soit 1.020 €<sup>97</sup>.

Le second forfait n’est pas un minimum. Il s’agit d’un forfait unique de 99 € par an par unité de distance entre le domicile et le lieu de travail, avec un maximum correspondant à 30 unités et dont les quatre premières ne donnent lieu à aucune déduction. La seule évolution des prix pétroliers depuis 1991, année de fixation du forfait, justifierait déjà

<sup>96</sup> Il ne s’agit pas d’une augmentation du montant, mais de l’application de la règle qui veut que le montant soit divisible par 12, afin d’obtenir, mensuellement, un minimum forfaitaire sans décimales.

<sup>97</sup> Le montant doit être divisible par 12 afin d’obtenir, mensuellement, un minimum forfaitaire sans décimales.

à elle seule une augmentation considérable du forfait. Contrairement à ce qui est le cas pour le minimum forfaitaire susvisé de 540 €, le contribuable n'a, pour ses frais de déplacement, pas d'option d'un choix des frais effectifs.

Par ailleurs, il existe toujours une inégalité pour les contribuables dont la distance entre le domicile et le lieu de travail dépasse le maximum de 30 unités d'éloignement. Ainsi, à titre d'exemple, un salarié vivant à Diekirch et travaillant à Luxembourg-Ville se voit appliquer le même maximum de 2.574 € par an que celui qui a son domicile dans la commune de Troisvierges, alors que le trajet à parcourir par le dernier revient au double.

## **Pensions**

En tenant compte des mêmes considérations que précédemment, le forfait actuel de 300 € serait à relever au montant de  $300 \times 1,88$  donc 564 €.

## **Revenus de location**

### *Immeubles loués*

Un règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 98 LIR prévoit l'option, sous certaines conditions, de la déduction forfaitaire des frais d'obtention, en dehors de la déduction intégrale des intérêts débiteurs et de certains menus frais. Si le pourcentage des frais d'obtention forfaitaires, fixé en fonction des recettes, s'établit à 35% et semble a priori généreux, le montant absolu accordé est néanmoins limité à 2.700 € par immeuble éligible et par an. Cette limite reste souvent bien au-dessous de la valeur du seul amortissement de la construction et semble dès lors obsolète par rapport aux loyers actuels.

Le montant absolu limité ayant été pour la première fois établi à 105.000 LUF par l'article 3 du règlement grand-ducal du 23 octobre 1980 et la conversion en euro s'étant faite en neutralité au montant de  $105.000 / 40,3399 = 2.602,88$  arrondis à 2.700 €, une pure adaptation selon la réévaluation visée à l'article 102 LIR ( $\times 2,96$ ) aboutirait au montant de  $(2,96 \times 2.700 =) 7.992$  €.

Est-ce qu'une telle adaptation est suffisante, l'évolution des prix d'acquisition et de revient des immeubles ayant évolué en plus forte proportion que ne l'indique la seule réévaluation monétaire dont tiennent compte les coefficients de l'article 102 LIR? Y aurait-il lieu de faire des recherches statistiques de comparaison du prix moyen immobilier de 1980 à celui de 2024 afin de faire évoluer le maximum absolu dans l'esprit des législateurs de 1980? Il ne faut pas perdre de vue que le forfait s'appliquera, en pratique, principalement à des immeubles d'une certaine vétusté (âge minimum de 15 ans) dont l'amortissement sur la base de sa valeur historique restera au-dessous du montant maximal réévalué du forfait (7.992 €). De plus, le forfait est toujours une option par rapport à la déduction des frais d'obtention effectifs, y compris l'amortissement.

Mais l'option du forfait a un autre inconvénient majeur: le retour, pour une année d'imposition, à la déduction des frais effectifs a comme conséquence un blocage de 15 ans pour un prochain choix du forfait! À l'origine, le règlement grand-ducal prévoyait même un blocage à vie! S'il n'est pas désirable que le contribuable change sa méthode de déduction d'année en année, tout comme le commerçant n'est pas admis de changer dans les procédés d'évaluation lors de l'établissement du bilan de son entreprise<sup>98</sup>, la période de carence de 15 ans pourrait pourtant être ramenée à 5 ans par exemple, dans un souci d'équité envers les contribuables d'un certain âge surtout.

### *Immeubles sous valeur locative*

Les modifications récemment apportées au règlement grand-ducal exécutant l'article 98, alinéa 5 LIR ont suscité maints problèmes qui ont déjà été signalés par la Chambre des fonctionnaires et employés publics (voir notamment son avis n° A-3880 du 5 juin 2023 sur le projet de loi n° 8195 et son avis n° A-4048 du 27 février 2024 sur le projet de loi n° 8353). La loi concernant l'impôt sur le revenu devrait définitivement arrêter le principe, jadis inscrit dans un règlement grand-ducal, de la déduction, sans plafond, en tant que frais d'obtention, des frais de financement encourus lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à l'habitation du contribuable, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'un immeuble en voie de construction ou d'un immeuble achevé. L'actuelle discrimination doit être abolie sans retard.

En ce qui concerne la déduction plafonnée des intérêts débiteurs d'un prêt en relation avec l'acquisition d'une habitation, elle est déjà en soi une mesure d'équité. En effet, elle empêche les contribuables à très haut niveau de revenus d'acquérir une habitation d'un prix élevé moyennant un prêt élevé y correspondant et de défalquer les intérêts débiteurs qui en découlent sur la collectivité, alors que les contribuables affichant des revenus plus modestes ne sauraient déduire que des montants modestes. Les dispositions visant à relever les plafonds de déduction actuels, prévues par le projet de loi n° 8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement trouvent dès lors l'approbation de la Chambre. Elle se demande cependant si les paliers quinquennaux des maxima selon la durée d'habitation, voire de possession font encore du sens, à un moment où les prêts hypothécaires se prolongent de plus en plus pour atteindre 25 ou 30 ans à l'heure actuelle. La Chambre estime qu'il y aurait lieu d'adopter un plafond unique constant.

### **Revenus de capitaux mobiliers**

S'ils sont modestes (25 € ou 50 € par an), les forfaits pour frais d'obtention des revenus de capitaux ne sont pas à adapter. Tout d'abord, les intérêts de l'épargne subissent une retenue libératoire et ne rentrent dès lors pas dans la base d'assiette et, en ce qui concerne d'autres produits financiers, ces derniers, soit échappent tout à fait à l'imposition, aussi bien en tant que revenu de capitaux qu'en tant que revenu divers (bénéfice de spéculation), soit bénéficient d'une imposition modérée (50% d'exemption pour les

---

<sup>98</sup> Principe de la constance dans les procédés d'évaluation prévu à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> LIR

dividendes de sociétés de capitaux pleinement imposables). En général, les contribuables réalisant des revenus de capitaux imposables dépassant les montants exemptés se voient confrontés à des frais effectifs qui dépassent toujours le minimum forfaitaire accordé par la loi.

## Revenus divers

Les revenus divers englobent une multitude de revenus bien différents les uns des autres, tels l'imposition des capitaux d'un contrat de prévoyance-vieillesse, le bénéfice de spéculation, le bénéfice de cession (plus-values), le bénéfice réalisé lors de la vente de participations importantes ou encore le bénéfice de liquidation. Tandis que les bénéfices de spéculation, tombant sous l'article 99bis LIR, ne bénéficient, à bon droit, d'aucune mesure tarifaire atténuante, les dispositions tarifaires concernant l'imposition des plus-values immobilières tombent sous la coupe de l'article 99ter LIR.

En effet, depuis l'introduction, même au-delà des 10 ans de détention, de l'imposition des plus-values immobilières des immeubles bâtis<sup>99</sup>, les mesures tarifaires ont prévu, à côté de l'imposition de la plus-value à un taux de faveur, l'augmentation de l'abattement instauré à l'article 130, alinéa 4 LIR de 1.250.000 LUF pour l'ensemble des deux époux, à 2.000.000 LUF pour chacun des époux, converti à deux fois 50.000 €. Il n'y a donc eu aucune adaptation pendant plus de 30 ans! Par la réforme du 6 décembre 1990 a été introduit un nouvel abattement (article 130, alinéa 5 LIR) accordé – individuellement – pour la vente, par les enfants, de la dernière résidence principale de leurs parents<sup>100</sup>. Cet abattement, initialement octroyé à raison de 3.000.000 LUF, a été converti au montant de 75.000 € et, tout comme l'abattement de l'article 130, alinéa 4 LIR, n'a subi aucune adaptation dans la suite. Considérant que les enfants qui ne désirent pas imposer à leurs parents, quittant leur domicile pour aller vivre dans une maison de retraite par exemple, la vente de leur dernière habitation principale pour des raisons psychologiques et de piété évidentes, subissent au décès des parents la pleine imposition de la plus-value réalisée. Cependant, la plus-value n'aurait fait l'objet d'aucune imposition dans le chef des parents tant qu'ils étaient en vie. Ce principe rend d'autant plus nécessaire un abattement adapté.

En matière de plus-values, le prix d'acquisition historique mis en compte pour la détermination de la plus-value imposable, est tout d'abord réévalué par le coefficient prévu à l'article 102 LIR, correspondant à l'année d'acquisition. Dans cet ordre d'idées, il semblerait dès lors justifié d'adapter de manière périodique les abattements prévus aux alinéas 4 et 5 de l'article 130 LIR par application de ces mêmes coefficients. Pour l'année d'imposition 2024, le coefficient de réévaluation par rapport à l'année de la fixation du montant des abattements (1991) est de 1,88. De plus, il faudrait tenir

---

<sup>99</sup> Cf. abolition de l'article 99quater LIR, ayant réservé l'imposition des plus-values réalisées après 10 ans de détention aux seuls terrains, dans le cadre de la réforme fiscale du 6 décembre 1990.

<sup>100</sup> Le législateur d'antan recherchait l'équité entre deux situations assez similaires: l'exemption totale, en tant que résidence principale, dans le chef des parents, au cas où ils vendraient eux-mêmes leur immeuble, avec celle de la vente par les enfants, après le décès des parents, cette dernière ne bénéficiant d'aucune exemption particulière jusque-là.

compte de l'évolution croissante des prix immobiliers entre 1991 et 2024. Il ne semble dès lors pas exagéré de porter les abattements au moins au triple de leur montant actuel pour leur rendre une efficacité économique similaire à celle au moment de leur introduction!

L'abattement de 50.000 € devrait passer à au moins 150.000 €, et celui de 75.000 € à au moins 235.000 €.

### 1.b. Les dépenses spéciales

#### Le minimum forfaitaire

Le forfait couvrant entre autres les rentes, les intérêts débiteurs de prêts mobiliers et les assurances est de 480 €. Dans un seul cas, notamment celui de la réalisation par des époux ou partenaires imposés collectivement de revenus d'une occupation salariée, il est relevé à 960 €. Le montant a été établi à 18.000 LUF par la loi du 20 décembre 1982 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1983, puis converti en  $(18.000 / 40,3399 = 446,21)$  480 €. Fort modeste, le forfait est dès lors resté constant pendant quarante (!) ans et ne trouve plus guère application aujourd'hui, les dépenses spéciales effectives de la grande majorité des contribuables le dépassant de loin. La fonction du forfait était, d'un côté, de simplifier le travail des bureaux d'imposition en accordant au minimum un montant réaliste correspondant aux dépenses spéciales – visées par le forfait – usuelles des contribuables et, d'un autre côté, d'épargner au contribuable la collecte des documents témoignant de ces dépenses, communes à la majorité des citoyens. Dans cette optique, et afin de rendre au minimum forfaitaire sa véritable mission, il devrait subir une augmentation dans la mesure de son adaptation aux coefficients de l'article 102 LIR pour être porté à  $(2,30 \times 480 \text{ €} = 1.104)$  1.200 €. <sup>101</sup> Le dédoublement du minimum forfaitaire en cas d'imposition collective de deux époux salariés a son origine dans l'émission de deux fiches RTS. Il serait à étendre à toutes les situations de revenu (surtout au vu des options actuelles d'imposition individuelle des époux et partenaires) ou bien à abolir.

#### Qu'en est-il des dépenses spéciales couvertes par le forfait, mais déductibles avec leur montant effectif?

Historiquement, la déduction des intérêts débiteurs en tant que dépenses spéciales était illimitée jusqu'en 1990. Afin de parer à certains abus <sup>102</sup>, un plafond très restrictif de 27.000 LUF (converti à 672 €) a été introduit en 1991. Ensuite, ce montant a, tout d'abord, été décimé de sa moitié, pour être, actuellement, complètement intégré au

---

<sup>101</sup> Coefficient adapté de 1983: 2,30

<sup>102</sup> L'abus consistait à acquérir, moyennant dette bancaire, des actions de SICAV capitalisantes. D'un côté, les intérêts débiteurs étaient pleinement déductibles en tant que dépenses spéciales et, d'un autre côté, le revenu inhérent à l'augmentation de la valeur des titres par incorporation des bénéfices réalisés par ces sociétés n'était pas imposé pour autant que l'aliénation des titres avait lieu plus de 6 mois après leur acquisition (article 99bis LIR).

plafond des assurances. En 2024, le plafond commun aux intérêts débiteurs et aux assurances n'est toujours que de 672 € par personne.

Déjà, la comparaison entre plafond et minimum forfaitaire révèle l'incongruité: la différence n'est que de 192 € par an!

En période de taux d'intérêt flambants, le législateur est appelé à scinder de nouveau le maximum commun des intérêts débiteurs et assurances en deux plafonds distincts, à relever de façon à créer de nouveau un écart sensible entre minimum et maximum. En appliquant les mêmes principes que ceux avancés plus haut pour le minimum, le plafond par personne serait à augmenter en le multipliant au moins par le facteur 2,30, de sorte à atteindre ( $1,88 \times 672 = 1.263,36$ ) 1.260 €, tant pour le plafond des intérêts débiteurs que pour celui des assurances.

### **Un problème particulier: le financement des soultes par des prêts bancaires dans le cadre de partages**

En cas de partage successoral (ou encore de la communauté matrimoniale en cas de divorce), une situation typique revient: un bien, le plus souvent un immeuble, est repris par un des successeurs (ou un des époux), alors qu'il doit verser une (des) soulte(s) aux autres successeurs (ou à l'époux divorcé). Ainsi, à titre d'exemple, l'on pourrait imaginer le cas de deux enfants A et B, successeurs de leur mère M. M a laissé une maison d'une valeur de 1.000.000 € que A veut reprendre. B n'est pas intéressé. Un acte notarié de partage successoral retient que A va recueillir la maison et doit verser une soulte de 500.000 € à B. Aux fins du financement de la soulte, A obtient un prêt bancaire qui génère des intérêts débiteurs. En l'état de la législation, le partage a un effet déclaratif: les plus-values latentes ne sont pas imposées dans le chef de B, et A n'obtient pas de nouveau prix d'acquisition du fait du paiement de la soulte. La conséquence, en ce qui concerne la déduction des intérêts débiteurs, est qu'ils ne sont pas à considérer comme frais d'obtention, déductibles dans le cadre de la détermination des revenus de location, indépendamment de l'affectation de l'immeuble à la location ou de l'utilisation personnelle. Alors que le paiement de la soulte est considéré comme transaction entièrement privée soumise à la règle de la non-déduction de l'article 12 LIR, les intérêts générés par le prêt afférent sont déductibles sous plafond, en tant que dépenses spéciales! Cette mesure mène à de graves iniquités entre les contribuables transférant leur patrimoine par partage plutôt que par vente, alors que du point de vue purement économique, la situation est la même (remboursement d'un prêt de 500.000 € et encaissement de 500.000 €).

Devant le problème de la déduction des intérêts de prêts en relation avec certaines opérations, le législateur avait déjà créé une exception dans le cadre de la reprise d'une entreprise commerciale dans le contexte d'une succession<sup>103</sup>. De l'avis de la Chambre

<sup>103</sup> Article 109, alinéa 1<sup>er</sup>, n° 1a, dernière phrase LIR: « *La limitation de la déduction des intérêts débiteurs ne s'applique cependant pas aux intérêts qui sont en relation économique avec un prêt contracté par l'alloté à des fins de financement d'une soulte à verser à des cohéritiers dans le cadre de la transmission – par voie de partage successoral – d'une entreprise visée à l'article 14 dans les conditions de l'article 37 ou d'une exploitation agricole dans les conditions des articles 37 et 72.* »

des fonctionnaires et employés publics – et pour éviter de désavantager les successions entre particuliers – une telle exception à la limitation de déduction devrait également être créée dans les autres domaines de succession, quitte à distinguer entre une déduction intégrale en cas de baux à loyer et une déduction plafonnée s’alignant aux maxima du règlement grand-ducal exécutant l’article 98 LIR (voir supra) en cas d’habitation personnelle.

### Certaines dépenses spéciales non couvertes par le forfait

#### **L’épargne-logement**

La particularité de l’épargne-logement auprès des caisses d’épargne-logement est celle que son rendement ne s’obtient pas seulement par la déduction des cotisations, mais encore dans la conservation intégrale du patrimoine, quitte à subir certaines restrictions quant à l’affectation des montants épargnés. À partir de 2022, le champ d’affectation de l’épargne-logement a d’ailleurs été étendu de sorte à couvrir, dès à présent, toutes les réparations et tous les investissements, y compris les installations solaires, photovoltaïques et thermiques de l’habitation du contribuable.

Au vu 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 40 ans du contribuable – et étant donné que les jeunes gens se trouvent souvent dans des situations pouvant retarder l’entrée dans la vie professionnelle, du fait de suivre des études universitaires par exemple (ce qui fait qu’ils ne commencent qu’à travailler à 30 ans par exemple et ne profiteront que 10 ans de la mesure du doublement des montants maxima déductibles) la Chambre propose – à l’instar d’un relèvement des plafonds des autres dépenses spéciales et pour cause d’adaptation à la réalité économique du marché immobilier – l’introduction d’un nouveau plafond unique de  $(2,30 \times 1.344 = 3.091,20)$  3.096 € par personne du ménage, indépendamment de l’âge du souscripteur au début de l’année d’imposition.

Par ailleurs, la mesure de l’article 111, alinéa 3 a) LIR, prononçant l’exclusion de la déduction en tant que dépenses spéciales d’un nouveau contrat d’épargne-logement suite à l’affectation d’un contrat à des fins non visées par la loi, apparaît assez stricte, surtout au vu de son caractère illimité dans le temps. Ici, une interdiction, pour autant qu’elle semble justifiée au législateur, ne devrait pas s’étendre au-delà de 5 ans.

#### **La prévoyance-vieillesse**

Les plafonds de déduction actuels de 3.200 € pour chacun des époux ou partenaires sont issus d’un processus de développement sur plusieurs années, passant par un début pusillanime, des plafonds échelonnés liés à l’âge du souscripteur jusqu’aux plafonds magnanimes actuels. Comparés aux autres maxima de déductions analysés, ils affichent une plus forte disposition du législateur d’inciter les contribuables à



l'investissement dans le troisième pilier de l'assurance-vieillesse. L'on pourrait y voir une possible tentative de l'État de se retirer (au moins partiellement) de sa responsabilité d'assurer les moyens de subsistance des personnes retraitées pour la laisser aux soins de l'individu. À part cette considération de politique sociale, un inconvénient majeur existe au niveau de l'impôt sur le revenu. En l'état actuel de la législation luxembourgeoise, les versements par le prestataire, à l'échéance du contrat, sont soumis à imposition<sup>104</sup>. Une imposition n'est cependant pas garantie dans le chef de tous les non-résidents! En effet, comme une grande majorité de personnes non résidentes réalisent des revenus au Grand-Duché leur permettant d'être fiscalement assimilées aux résidents, leur imposition au Luxembourg permet de prendre en compte, en tant que déductions dans le cadre des dépenses spéciales, de leur prévoyance-vieillesse, alors que, d'autre part, les versements à l'échéance des prestations de prévoyance-vieillesse, sous leurs différentes formes, ne sont pas nécessairement imposés au titre de revenu d'un non-résident au sens de l'article 156 LIR, ni, le cas échéant, sous la coupe de l'impôt dans l'État de résidence des non-résidents. Il s'ensuit qu'ils bénéficient d'une totale exemption des prestations issues de la prévoyance-vieillesse, tant au Luxembourg que dans leur pays de résidence!

Ce même genre de problème avait déjà été reconnu lors de la réglementation légale des pensions complémentaires créées par les employeurs au profit de leurs salariés, dans le cadre de la loi de 1999 concernant les pensions complémentaires. Devant l'anxiété du législateur luxembourgeois que l'imposition, au moment de l'attribution des pensions complémentaires aux bénéficiaires, n'échappe au Trésor luxembourgeois, pour tous les futurs pensionnés qui ne demeureront pas sur le terrain luxembourgeois, il a choisi la méthode de l'imposition à l'entrée avec exemption à la sortie. L'employeur, payant des cotisations de pension complémentaire pour ses salariés, est imposé, au taux de 20%<sup>105</sup>, sur l'avantage accordé, mais bénéficie de la déduction, en tant que dépense d'exploitation, de la cotisation versée et de l'impôt retenu. C'est ainsi que le pensionné attributaire de la pension complémentaire n'est plus imposé du chef de cette pension, indépendamment de son pays de résidence. Un système similaire pour la prise en considération des versements de prévoyance-vieillesse ne serait-il pas concevable, afin de mettre sur un pied d'égalité les résidents et les non-résidents?

Quoique les montants actuels de 3.200 € par partenaire ou époux ne semblent pas critiquables, la Chambre tient à attirer l'attention au fait qu'il s'agit en l'occurrence d'une mesure qui favorise les contribuables plus fortunés par rapport aux moins fortunés dans la mesure où ces derniers ne peuvent pas se permettre d'investir dans un produit de

---

<sup>104</sup> L'imposition peut revêtir différentes formes: le capital est imposé intégralement en tant que revenu extraordinaire, à la moitié du taux global, à l'instar des plus-values immobilières, alors que les rentes viagères sont exemptes de l'impôt sur le revenu à raison de 50%, les autres 50% étant soumises à l'impôt en tant que revenu ordinaire, au taux plein. En ce qui concerne cependant l'imposition des versements, en cas d'annulation du contrat avant terme, la loi ne prévoit, à leur endroit, aucun allègement tarifaire, mais l'imposition, au taux plein, de l'épargne accumulée, avec, en plus, si les versements ont lieu sous forme de rente, l'imposition de la moitié de la rente.

<sup>105</sup> Voir article 142 LIR

prévoyance-vieillesse de plusieurs centaines d'euros par mois et, par conséquent, ne sauront profiter ni de la réduction d'impôt ni d'un complément pour la retraite.

### 1.c. Abattements de revenu imposable

#### L'abattement extraprofessionnel

Introduit afin d'inciter les deux époux à exercer une occupation professionnelle, tout d'abord, modestement avec 48.000 LUF, ensuite avec un montant de 180.000 LUF, converti en 4.500 €, il s'applique à toutes les situations d'imposition collective ou leurs variantes (impositions individuelles en vertu de l'article 3ter, alinéas 2 et 3 LIR), renfermant deux revenus professionnels. Il est prolongé au-delà de la mise à la retraite d'un des deux époux pour autant que cette retraite date d'il y a moins de 36 mois au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition et que l'autre époux continue à percevoir des revenus professionnels.

De l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, pour les couples participant, à l'heure actuelle, généralement tous les deux à la vie économique et professionnelle, l'abattement extraprofessionnel pourrait être généralisé par l'intégration au barème de l'impôt.

#### L'abattement forfaitaire pour charges extraordinaires

L'abattement forfaitaire pour charges extraordinaires, établi à un montant annuel de 5.400 €, couvre, entre autres, deux sources de frais des contribuables: le coût des crèches et gardes d'enfant d'un côté et les frais de domesticité de l'autre côté. Il est forfaitaire dans ce sens qu'il n'est pas réduit par la charge normale<sup>106</sup>. Au cas où le contribuable n'aurait qu'un seul type de ces charges extraordinaires, ou bien les gardes d'enfant, ou bien les frais de domesticité, le montant de 5.400 € peut sembler suffisant à première vue. Il n'en est pourtant plus ainsi si les deux types de charges se cumulent dans le chef d'un même ménage fiscal, fût-il bi- ou monoparental. Un premier pas vers plus d'équité serait la disjonction en deux abattements forfaitaires pour charges extraordinaires distincts avec des maxima indépendants.

En ce qui concerne les frais de garde d'enfants, le plafond actuel tient lieu de l'ensemble des frais de garde, indépendamment du nombre d'enfants appartenant au ménage. À cet endroit, le montant pourrait être augmenté en fonction du nombre d'enfants, les coûts de la garde étant facturés par enfant.

En ce qui concerne les frais de domesticité, l'abattement forfaitaire était destiné, lors de son introduction, à inciter les employeurs privés à déclarer le personnel de ménage aux institutions de sécurité sociale: en effet, le surcoût leur incombant ainsi devait être compensé par l'octroi de l'abattement. Or, le coût de la main-d'œuvre ménagère

---

<sup>106</sup> La charge normale est un montant fixé par l'article 127 LIR en fonction des facteurs revenu et classe d'impôt et qui réduit la charge extraordinaire.

augmente évidemment à raison de chaque fois 2,5% suite à l'indexation des salaires et le surcoût n'est, aujourd'hui, plus complètement épongé par l'abattement limité annuellement à 5.400 €<sup>107</sup>. Malgré une adaptation de l'abattement à partir de l'année d'imposition 2017<sup>108</sup>, l'évolution indiciaire justifierait une adaptation de l'abattement de 6 tranches indiciaires, de sorte à atteindre actuellement ( $1,025 \times 5.400 = 6.264$ ) soit 6.240 € par an et 520 € par mois.

Un autre inconvénient de la législation actuelle consiste dans le traitement discriminatoire des époux imposés collectivement, ou selon imposition individuelle avec réallocation, par rapport aux époux ayant opté pour l'imposition individuelle pure. Si, dans le premier cas, le revenu imposable ajusté est établi de façon commune, ne permettant qu'une seule déduction de l'abattement forfaitaire pour charges extraordinaires, il n'en est pas de même dans le cas de l'imposition individuelle pure, où il est parfaitement possible que le montant de 5.400 € soit octroyé à chacun des époux. Il y a lieu de parer à ce traitement inégal par une modification légale.

---

<sup>107</sup> À titre d'exemple, le montant de 5.400 € suffit à couvrir un salaire net horaire de 12,61 € pour une tâche hebdomadaire de 6 heures de travail ainsi que le coût de l'impôt forfaitaire de 10% et des cotisations sociales prélevées par le CCSS.

<sup>108</sup> Règlement grand-ducal du 23 décembre 2016

**Tableau récapitulatif du chapitre sur « La base imposable »**

	Montant actuel	Montant proposé par la CHFEP
<b>Forfaits pour frais d'obtention</b>		
Salaire	540 €	1.020 €
Pension	300 €	564 €
Location forfait maximal	2.700 €	7.992 €
Déduction plafonnée des intérêts	3.000/2.250/1.500€ <small>109</small>	4.000 €
<b>Abattements de revenu net – plus-values immobilières</b>		
Général, sur 10 ans	50.000/100.000 €	150.000/300.000€
Vente de la dernière résidence principale des parents recueillie par succession	75.000 €	235.000 €
<b>Dépenses spéciales</b>		
Minimum forfaitaire	480 €	1.200 €
Plafond commun pour intérêts (y compris ceux du financement des soultes de partage) et assurances	672 €	Scission de plafond
Plafond intérêts		1.260 €
Plafond assurances		1.260 €
Intérêts financement soulte de partage		Déduction illimitée
Épargne-logement	672 € 1.344 €	3.096 €
Prévoyance-vieillesse	3.200 €	3.200 €
<b>Abattements du revenu imposable</b>		
Abattement extraprofessionnel	4.500 €	À intégrer au barème
Abattement forfaitaire pour charges extraordinaires	5.400 €	À scinder
Abattement forfaitaire pour frais de garde d'enfant		6.240 € À adapter en fonction du nombre d'enfants concernés par la garde
Abattement forfaitaire pour frais de domesticité		6.240 €

<sup>109</sup> Selon le projet de loi n° 8353: 4.000/3.000/2.000 €



## 2) Le tarif de l'impôt sur le revenu

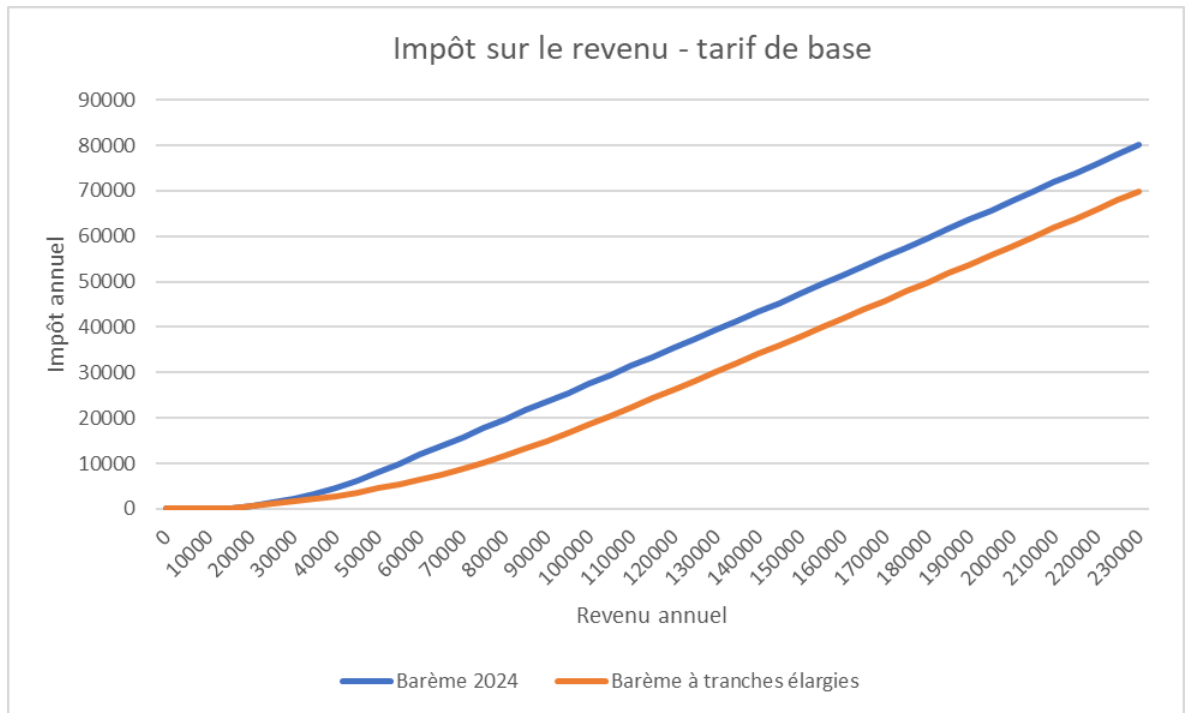
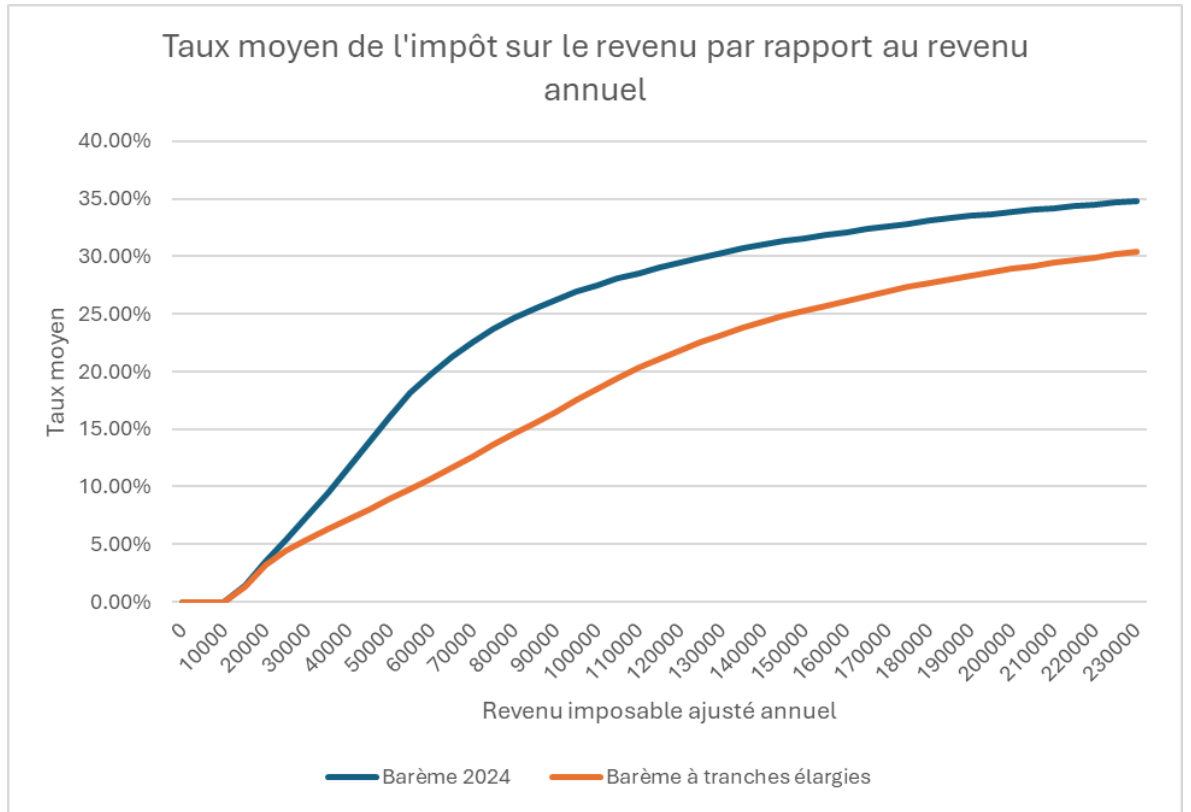
### 2.a. La structure du tarif de l'article 118 LIR

Le tarif de l'impôt sur le revenu est tout d'abord progressif. En d'autres termes, une première tranche de revenu de 12.438 € est considérée comme minimum vital et ne subit pas d'imposition. Les tranches de revenu suivantes voient augmenter progressivement le taux d'impôt. La définition de l'ampleur de ces tranches et des taux leur applicables font l'objet de l'article 118 LIR. Les récentes adaptations du tarif par ajustement à un certain nombre de tranches indiciaires, aussi alléchantes qu'elles puissent sembler, ne reflètent pas la vraie portée du problème: les tranches du barème sont définies sur des plages de revenu extrêmement étroites, n'atteignant en général pas même 2.000 €. Afin de parer au « *Mëttelstandsbockel* », il y aurait lieu d'élargir considérablement les tranches de revenu.

Le « *Mëttelstandsbockel* » est l'impression subjective ou objective d'une partie de la population soumise à l'impôt sur le revenu luxembourgeois qu'elle subirait un montant disproportionnellement élevé d'impôts par rapport à d'autres couches de la population. C'est ainsi que la classe moyenne se plaint d'un impôt exagéré qui lui incombe, surtout par rapport aux personnes fortunées.

Il existe des moyens pour lutter contre le « *Mëttelstandsbockel* », mais encore faudrait-il que les responsables politiques soient vraiment intéressés à remédier à cet état des choses.

- Adaptation du tarif à l'évolution des prix à la consommation: le refus d'adaptation du tarif à l'évolution des prix constitue en réalité une augmentation de la charge fiscale qui renforce le « *Mëttelstandsbockel* ». Pour bien faire, il faudrait procéder à l'adaptation par référence à l'indice des prix à la consommation de l'année de l'abolition de l'article 125 LIR.
- Réagencement des tranches tarifaires par un élargissement des tranches de revenu de quelque 2.000 € à, par exemple, au moins 5.000 €. Ceci permettrait d'allonger la structure tarifaire de manière considérable et ferait éviter aux personnes de la classe moyenne une imposition au maximum (ou presque) de leur revenu dépassant les 50.000 €. Ainsi, un tel élargissement de 3.000 € pour chacune des 19 premières tranches ne ferait atteindre le taux de 39% qu'à un seuil de revenu de 102.438 € au lieu des 50.751 € actuels! Dans la suite de l'aplatissement structurel proposé, la tranche des 39% ne commencerait qu'au niveau de revenu imposable ajusté de 102.438 € et se terminerait à 162.438 €, celle des 40% couvrirait les revenus de 162.438 € à 217.438 €, alors que la tranche de 41% s'étendrait de 217.438 € à 272.438 €, la dernière tranche de 42% débutant à 272.438 €.



## 2.b. Classes d'impôt

### La classe 1

Si le tarif de l'article 118 LIR correspond à l'impôt dû en classe 1, force est de constater qu'il n'existe aucun tarif particulier, ni pour la classe 2, ni pour la classe 1a. Les classes d'impôt ne sont en réalité que des modes d'application du tarif (de la classe 1) par rapport à certains groupes de contribuables.

### La classe 2

Contrairement à ce qui est le cas pour la classe 1, la classe 2 est d'application en cas d'imposition collective de deux contribuables. Sa prémisses est donc le rassemblement des revenus de deux contribuables distincts juridiquement dans une seule et même imposition. Le rôle de la classe 2 n'est autre qu'un nivellement, qu'une moyennisation des revenus des deux personnes concernées. L'impôt de la classe 2 est le double de l'impôt qui serait dû pour la moitié du revenu commun en classe 1! Évidemment, les couples ayant un seul revenu bénéficient le plus de ce mécanisme de répartition des revenus, mais à une époque où ce genre de couple devient rare, surtout dans la population active, l'imposition collective en classe 2 garde toute sa justification, surtout aussi à l'égard des dispositions du Code civil concernant les droits et devoirs de chacun des époux. Elle renforce les possibilités des couples à s'organiser dans le travail et de répartir en même temps la charge de la garde des enfants et des travaux de ménage tout en permettant aux parents de n'avoir besoin que d'une assistance par autrui pour un strict minimum. Des solutions telles que la répartition du travail à raison de deux fois 75%, de 75% et de 50%, ou de deux mi-temps deviennent de plus en plus fréquentes.

Existe-t-il des options dans lesquelles les contribuables liés à d'autres contribuables peuvent se délester d'une partie de l'impôt par un choix qu'ils peuvent exercer?

À titre d'exemple, l'on pourrait imaginer le cas de deux contribuables, sans enfants, non liés par un PACS ou un mariage. Ils subissent deux impositions individuelles en classe 1, selon le tarif de base, de leurs revenus imposables ajustés distincts.

S'ils décident de « *se pacser* » et qu'ils sont éligibles à l'imposition collective, ils ont le choix de:

- continuer à être imposés comme s'ils n'étaient pas liés, en classe 1, sur la base de leurs revenus imposables ajustés distincts;
- opter pour l'imposition collective, sur demande, en classe 2 de la somme de leurs revenus. Dans ce cas, l'abattement extraprofessionnel est susceptible de leur être octroyé, contrairement à la première hypothèse. Un nivellement de leurs revenus a lieu, comme si chacun des deux avait comme revenu la moitié du revenu commun;
- opter pour l'imposition individuelle avec réallocation, qui a exactement le même effet que l'imposition collective, sauf si la clé de répartition choisie diverge d'un



pourcentage 50/50. Ici encore, l'abattement extraprofessionnel est accordé à raison de 2.250 € (donc la moitié) à chacun des deux.

S'ils décident de se marier:

- ils sont imposés collectivement, selon le régime commun, à moins qu'ils n'expriment un autre choix. Un nivellement de leurs revenus a lieu, comme si chacun des deux avait comme revenu la moitié du revenu commun. Il y a ici attribution de l'abattement extraprofessionnel;
- ils peuvent choisir l'imposition individuelle avec réallocation, qui liquide le même impôt total dû que l'imposition collective pour un choix de clé de répartition de 50/50. L'abattement extraprofessionnel est ici accordé à raison de la moitié à chacun des deux époux;
- finalement, il leur est loisible d'opter pour l'imposition individuelle pure, avec deux impositions distinctes en classe 1, dès lors sans nivellement des revenus. Cette faculté semble surtout appropriée en cas de dissentiment entre partenaires ou époux, ou encore à l'orée d'un divorce. En général, cette solution est identique aux deux précédentes, en cas de dépassement, pour chacun des époux, d'un revenu imposable ajusté individuel de +/-50.000 € au tarif actuel.

Conclusion: Sous l'angle de l'équité, il n'y a pas de grande révolution dans la classe 2 par rapport à la classe 1. Les différences se résument essentiellement à deux points: le nivellement des revenus des deux personnes et l'octroi de l'abattement extraprofessionnel. Si, comme proposé ci-dessus, une abolition de l'abattement extraprofessionnel (avec intégration directe au barème) serait envisageable, la différence entre l'imposition séparée et l'imposition collective (sous ses variantes individuelles pure et avec réallocation) se réduirait au seul effet de l'équilibrage des revenus pris en compte.

### La classe 1a

La classe d'impôt 1a est un instrument politique sélectif: son tarif se rapproche, pour des revenus faibles, de celui obtenu par le mécanisme de la classe 2, pour monter, par l'effet d'un taux d'accroissement démesuré, et atteindre à peu près l'impôt dû en classe 1. C'est le tarif qui est éprouvé par maints citoyens comme injuste et qu'il faudrait de leur avis remplacer par celui de la classe 2.

Il faut tout d'abord souligner que la classe 1a ne peut toucher que des personnes qui ne sont jamais susceptibles d'être imposées collectivement. Il s'ensuit que leur base imposable reste toujours limitée à leur propre revenu, tout comme pour le célibataire ou le divorcé (qui n'est pas en période transitoire). Appliquer purement et simplement la classe 2 sans incorporer les revenus d'une autre personne est aberrant et est manifestement contraire au principe même et au mécanisme de la classe 2.

L'introduction de la classe 1a a eu lieu dans le cadre de la réforme fiscale du 6 décembre 1990. Elle était destinée à éviter des abus qui s'étaient multipliés: séparations fictives, puis divorces fictifs de couples mariés afin d'échapper, sous l'ancienne

législation, à l'imposition collective des revenus, tout en continuant à bénéficier du splitting (mécanisme de la classe 2<sup>110</sup>). Dorénavant, la classe 2 ne leur était plus appliquée, ce qui était parfaitement justifié. La nouvelle classe 1a devenait alors applicable aux personnes ayant dépassé les 64 ans et aux particuliers monoparentaux avec enfants à charge. La structure du tarif révèle que l'impôt en classe 1a ne dépasse à aucun endroit l'impôt dû en classe 1.

Pour ce qui est des particuliers monoparentaux rangeant en classe 1a, la réduction directe de l'impôt pour enfants à charge au niveau du barème a été abolie il y a belle lurette, de sorte que la prise en charge fiscale des enfants a lieu au niveau de la base d'impôt. En effet, pour ne pas avantager les contribuables à revenu élevé et désavantager ceux qui ne payaient presque pas d'impôt à cause de leur faible revenu, le législateur a sorti du tarif les avantages tarifaires contenus jadis au barème de l'impôt en présence d'enfants du ménage. Il a préféré attribuer des aides directes, de montants similaires voire identiques, sous forme de boni pour enfants, entre-temps devenus les allocations familiales. Cependant, le législateur a favorisé les ménages monoparentaux par l'introduction d'un abattement monoparental, devenu crédit d'impôt monoparental. Il est accordé en fonction du revenu du demandeur et des aides financières reçues pour l'enfant par le parent dans le ménage duquel vit l'enfant. Souvent, ce sera l'autre parent qui versera cette aide et qui peut la faire valoir comme abattement pour charges extraordinaires<sup>111</sup> sous l'empire de l'article 127bis LIR. Le crédit d'impôt monoparental (CIM) peut atteindre, à partir de l'année d'imposition 2023, le montant de 2.505 € par an, pour un revenu imposable ajusté ne dépassant pas 60.000 €. Il s'agit là d'un crédit d'impôt et non pas d'une réduction de la seule base d'impôt. Le CIM réduit donc directement l'impôt dû de la personne monoparentale. Un tel mécanisme n'existe pas pour les contribuables mariés. Première conclusion: si aucun contribuable des classes 1 et 2 ne bénéficie à l'heure actuelle d'un avantage tarifaire direct au niveau du barème pour ses enfants, les contribuables monoparentaux bénéficient seuls d'un crédit d'impôt spécial (CIM)!

Indépendamment de la classe d'impôt, les enfants sont pris en compte de manière similaire dans la base d'impôt, notamment en s'ajoutant au nombre de personnes prises en compte pour le plafond déductible.

En ce qui concerne le revenu net de location, chaque enfant compte pour une majoration du plafond des intérêts déductibles de la valeur locative de l'habitation occupée par le contribuable.

---

<sup>110</sup> Sous l'ancien régime, la classe 3.x était accordée pour l'appartenance de ménage (« *Haushaltszugehörigkeit* ») d'un enfant à l'un des parents, tandis que l'autre parent en bénéficiait également pour le paiement des aliments (« *Kostenübernahme* ») pour l'enfant. La classe d'impôt 3.x étant greffée sur la classe 2 – sauf à accorder, de plus, une décote directe pour les enfants au tarif de l'impôt – faisait ainsi indûment bénéficier chacun des époux divorcés avec enfant(s) du splitting de la classe 2, sans prise en compte des revenus du conjoint (divorcé), à l'instar des mesures transitoires actuelles. Par ailleurs, sous l'ancien régime, ces mesures d'allègement de l'impôt avaient un effet permanent, tandis qu'actuellement, les mesures transitoires se réduisent à une durée de 3 ans.

<sup>111</sup> Avec un maximum de 4.422 € par enfant depuis l'année d'imposition 2023 (4.020 € pour 2022)

Au niveau des dépenses spéciales,

- le plafond du groupe intérêts débiteurs et assurances est fonction du nombre d'enfants;
- les enfants peuvent augmenter la majoration<sup>112</sup> pour prime unique d'une assurance solde restant dû pour couvrir un prêt logement, et
- ils interviennent dans le calcul du plafond de déduction des cotisations d'épargne-logement.

Toutes ces influences sur le revenu imposable sont identiques en classe 1a comme en classe 2. Il n'existe donc pas d'avantage dans la prise en considération des enfants dans la base imposable entre contribuables de la classe 1a et de la classe 2.

Les surcoûts d'un ménage comportant des enfants, tels une habitation plus spacieuse, un train de vie plus élevé, des dépenses scolaires et d'éducation, les boissons et la nourriture, etc. ne sont pris en compte ni dans le chef des contribuables rangeant en classe 2, ni dans ceux auxquels est attribué la classe 1a, toutes ces dépenses tombant sous la coupe de l'article 12 LIR et n'étant pas déductibles par définition.

Bénéficient également de la classe d'impôt 1a les personnes ayant terminé leur 64<sup>e</sup> année au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, si elles ne rangent pas en classe 2. Il s'agit des personnes veuves ou divorcées qui ne sont pas susceptibles de faire partie d'une imposition collective. Vivant seules dans leur ménage, elles sont dans une situation économique identique que les célibataires et devraient être imposées, techniquement, en classe 1. Le législateur leur accorde pourtant une faveur en les faisant ranger dans la classe 1a, dégageant un moindre impôt que la classe 1, afin de tenir compte de leur âge.

En conséquence, et afin de remédier au sentiment d'iniquité persistant concernant la classe 1a, la Chambre des fonctionnaires et employés publics invite le gouvernement à prévoir une augmentation conséquente du CIM, tout en procédant à un réagencement de la formule de calcul contenue à l'article 120bis LIR en faveur des personnes de la classe 1a.

### 2.c. La période transitoire en matière de classes d'impôt

Afin de permettre aux contribuables, devenus veufs ou venant de divorcer, de rétablir leur situation patrimoniale, le législateur a prévu une période transitoire de seulement 3 ans en classe 2, avant le passage dans la classe d'impôt 1 (ou 1a). Si la finalité de cette mesure est louable, la disposition est pourtant souvent contre-productive du point de vue psychologique. Les personnes concernées s'habituent à l'impôt en classe 2, sans prise en compte d'un second revenu et, surtout, elles ne sont souvent pas en connaissance du caractère transitoire de leur situation fiscale. À la fin de la période de transition, elles éprouvent le passage en classe 1 (ou, le cas échéant, 1a) comme une punition

---

<sup>112</sup> Et, indirectement, la sur-majoration de 8% par tranche d'âge en sus de la 30<sup>e</sup>, greffée sur la majoration obtenue.

et sont réticentes à l'accepter. Voilà pourquoi la Chambre estime qu'il serait plus équitable de procéder à un passage graduel d'une classe d'impôt à l'autre avec la mise en place d'un crédit d'impôt par exemple qui diminuerait uniformément sur une période de 5 ans.

## 2.d. La retenue sur traitements et salaires

### La retenue opérée en cas de fiche RTS unique

#### **En classes 1 et 1a**

L'impôt annuel dû ressort du revenu imposable réalisé par un contribuable individuel<sup>113</sup>. En cas de salaire ou de pension, la retenue mensuelle est calculée par rapport à un douzième du revenu annuel. En principe, un ajustement ultérieur de cette retenue n'est guère nécessaire, la retenue annuelle correspondant à l'impôt annuel dû.

#### **En classe 2**

En classe 2, plusieurs hypothèses peuvent se présenter: une seule fiche de retenue pour le ménage ou deux fiches RTS ou plus. Les affaires se compliquent. Si, pour les classes 1 et 1a, un seul salaire n'intervient<sup>114</sup> car il n'y a qu'une seule personne concernée, en classe 2, le ménage se compose d'au moins deux personnes<sup>115</sup>; soit ces deux personnes peuvent tirer des revenus d'une occupation salariée, soit une seule personne a un tel revenu.

En matière de RTS, le législateur travaille tout d'abord avec une fiction: une première fiche RTS est émise en classe 2 avec présomption que le salaire y visé soit l'unique revenu du couple marié. La retenue effectuée en classe 2 ne correspond dès lors seulement à l'impôt réellement dû au cas où cette hypothèse est vérifiée. Dès que le conjoint réalise également des revenus propres, la présomption légale inhérente n'est plus vérifiée avec comme conséquence que l'impôt retenu dans le chef du titulaire de la première fiche RTS n'est pas suffisant de prime abord.

La seconde fiche de retenue, émise dans le chef de l'autre époux, reprend, outre des minima forfaitaires, l'abattement extraprofessionnel<sup>116</sup>. Elle reprend un taux fixe de 15% applicable à tous les émoluments versés en cours d'année, y compris pécules de vacances, treizième mois, etc. Considérant que le tarif de l'article 118 LIR prévoit déjà un taux de 39% à partir d'un revenu annuel de 50.751 €, il n'est pas difficile de prévoir

---

<sup>113</sup> Sauf en cas d'imposition collective avec un enfant mineur réalisant de propres revenus tombant sous la coupe de l'article 4 LIR

<sup>114</sup> À moins que le même contribuable travaille pour plus d'un employeur en même temps

<sup>115</sup> Exception: période transitoire de 3 ans après le décès d'un des époux ou après un divorce

<sup>116</sup> Les déductions sont rassemblées dans l'abattement conjoint AC annuel de 5.520 €, se composant de 540 € de frais d'obtention de l'occupation salariée, du minimum forfaitaire pour dépenses spéciales de 480 € et de l'abattement extraprofessionnel de 4.500 €.

que l'impôt retenu sur cette deuxième fiche sera, en toute probabilité, également insuffisant.

La suite en est qu'au régime commun de l'imposition collective des époux, la retenue d'impôt est, dans la majorité des cas, trop faible et entraîne des soldes après imposition importants ainsi que la fixation d'avances non moins importantes. Étant donné que, pour la majorité des ménages actifs, les deux contribuables suivent une activité professionnelle, la Chambre estime qu'il faudrait inverser le procédé et supposer, lors de l'établissement d'une première fiche d'impôt RTS, qu'il s'agit d'un ménage avec deux revenus. Cette façon de procéder aurait l'avantage de ne pas faire croire aux contribuables de disposer d'un revenu net plus important qu'il n'en est réellement le cas, en tout cas après le décompte annuel.

Depuis quelques années pourtant, la loi permet aux époux, imposables collectivement en principe, d'opter pour des variantes d'imposition, notamment l'imposition individuelle pure ou l'imposition individuelle avec réallocation. Les répercussions au niveau de la retenue d'impôt sur salaires sont intéressantes: un taux d'impôt spécifique aux revenus du couple est calculé et inscrit sur les fiches RTS des deux époux. L'impôt annuel prélevé ainsi par voie de retenue mensuelle va couvrir l'impôt total dû pour l'année et l'imposition par voie d'assiette consécutive ne fera que corriger de petites fluctuations. Les époux choisissant cette option ne se verront dorénavant plus confrontés à l'incertitude et à l'anxiété devant leur imposition et le décompte d'impôts qui s'ensuivra.

En ce qui concerne les contribuables mariés non résidents, ils sont d'office imposés en classe 1, à moins qu'ils ne soient éligibles à l'assimilation et ils en fassent la demande. Il leur est alors inscrit un taux d'impôt spécifique au couple sur leurs deux fiches d'impôt, taux résultant du calcul, en classe 2, de l'impôt annuel total dû. Cette méthode dégage exactement le même quantum d'impôt que l'imposition individuelle avec réallocation avec une répartition des revenus de 50/50. La différence en est que l'imposition reste collective et non individuelle et évite certains problèmes de recouvrement en relation avec l'imposition individuelle avec réallocation.

Au vu de ces développements, la Chambre propose d'étendre aux salariés et pensionnés mariés résidents le système appliqué actuellement aux non-résidents mariés, en ce qui concerne la retenue à la source sur traitements et salaires. Hormis les avantages énumérés ci-avant, les conséquences budgétaires en seront même positives, des retenues mensuelles plus élevées remplaçant tant les avances que les soldes (parfois exubérants) exigibles seulement un mois après imposition.

Une retenue d'impôt généralisée en classe 1 des salariés et pensionnés mariés avec, comme alternative, l'inscription d'un taux spécifique pour le couple, en tenant compte des circonstances influant sur l'imposition, semble dès lors être une bonne solution.

### Conclusion sur le volet fiscal

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'une plus grande équité devant l'impôt n'est pas à rechercher dans les domaines de prédilection de la presse et des médias sociaux que sont les différences entre les différentes classes d'impôt. La loi concernant l'impôt sur le revenu souffre, d'une part, d'un manque d'adaptations à l'évolution du coût de vie qui se traduit par une discrédance entre l'effet originaire auquel était destinée telle ou telle disposition fiscale et l'effet minimaliste (voire tendant vers zéro) à l'heure actuelle. Ce manque d'« *aggiornamento* » n'est en fait qu'une augmentation cachée d'impôts. D'autre part, des réformes plus structurelles sont nécessaires dans le domaine des retenues à la source. Leur effet serait tout d'abord psychologique dans les débats de la société, mais également pédagogique dans le sens d'une meilleure compréhension de la manière dont frappe l'impôt<sup>117</sup>.

Finalement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut s'empêcher de regarder un peu plus loin, en faisant remarquer que, hormis la retenue à la source, il y a maints autres facteurs d'imposition à prendre en considération, notamment la fortune entière dont dispose un contribuable. En effet, en parlant d'équité, il y aurait lieu, aux yeux de la Chambre, de considérer, en dehors des revenus, également le patrimoine immobilier, les participations financières et autres formes de propriété que détient un contribuable pour fixer une imposition plus juste.

---

<sup>117</sup> Article 6, alinéa 1<sup>er</sup> LIR: « *L'impôt frappe le revenu imposable réalisé par le contribuable pendant l'année d'imposition.* »

#### 4. Logement

La situation désastreuse sur le marché national du logement est bien connue. Afin de remédier à cette situation, le gouvernement a annoncé plusieurs mesures dans le cadre de l'accord de coalition 2023-2028. Un premier paquet de mesures pour relancer le secteur de la construction a été adopté par le Conseil de gouvernement le 31 janvier 2024<sup>118</sup>. Il devrait coûter 135 millions d'euros à l'État.

D'abord, le gouvernement envisage de mettre en place certaines mesures fiscales temporaires, limitées à l'exercice fiscal 2024:

- augmentation du taux de l'amortissement accéléré de logements construits en vue de la location et de la durée de la période d'amortissement (6% sur 6 ans), avec une limitation à 250.000 euros du montant total pour lequel la faveur fiscale sera applicable;
- réduction au quart du taux global du taux d'imposition des plus-values réalisées lors de la vente d'un bien immobilier;
- introduction d'un nouveau crédit d'impôt location à hauteur de 20.000 euros à des fins d'investissement dans le logement locatif par des personnes physiques (seulement pour les nouvelles constructions mises à la vente en l'état futur d'achèvement);
- hausse de 30.000 à 40.000 euros par personne physique du crédit d'impôt « *Bëllengen Akt* » pour l'acquisition d'un logement destiné à servir d'habitation principale;
- immunisation fiscale des plus-values immobilières transférées sur des logements utilisés pour la gestion locative sociale ou sur des logements appartenant à la classe de performance énergétique A+ (pour inciter les propriétaires à mettre leurs logements à disposition des organismes de la gestion locative sociale).

D'autres mesures fiscales qui ont été adoptées par le Conseil de gouvernement ne seront pas limitées dans le temps:

- augmentation des montants de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs des prêts immobiliers contractés pour l'acquisition d'une habitation occupée ou destinée à être occupée par le propriétaire;
- hausse de 75% à 90% de l'exemption des revenus nets réalisés par les propriétaires grâce à la location d'un logement à travers un organisme œuvrant dans la gestion locative sociale;
- introduction d'une exonération fiscale partielle des primes versées par les entreprises à leurs salariés à des fins de location d'un logement (régime réservé aux salariés jusqu'à l'âge de 30 ans et dont le niveau de revenu ne dépasse pas 2,5 fois le salaire social minimum qualifié);

---

<sup>118</sup> Gouvernement, Relancer le secteur de la construction immobilière - un soutien aux personnes et à l'artisanat, 31 janvier 2024,

[https://mlogat.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actua-lites%2Bcommuniqués%2B2024%2B01-janvier%2B31-mesures-adoptées.html](https://mlogat.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actua-lites%2Bcommuniqués%2B2024%2B01-janvier%2B31-mesures-adoptées.html)

- extension aux cessions au bénéfice du Fonds du logement du régime de l'exemption d'impôt sur le revenu des plus-values et des bénéfices de cession sur les biens immobiliers.

À côté des mesures purement fiscales pour soutenir le marché du logement, le gouvernement a également annoncé les mesures suivantes:

- adaptation au coût de la vie du plafond des différentes aides individuelles au logement (tant pour la vente que pour la location de logements);
- hausse du montant maximal de la subvention de loyer pour les ménages avec enfants, en doublant la part prévue par enfant;
- augmentation de 2,45% à 3,5% du taux maximal de la subvention d'intérêts et de la limite de revenu pour pouvoir en bénéficier;
- révision à la hausse des conditions pour pouvoir recourir à la garantie de l'État pour l'acquisition d'un logement;
- augmentation des limites de revenu prévues pour l'obtention de différentes primes étatiques en vue de l'acquisition d'un logement;
- hausse temporaire des plafonds d'éligibilité pour l'accès à un logement abordable;
- renforcement du nombre d'acquisitions par l'État de projets de construction en l'état futur d'achèvement;
- maintien d'un niveau d'investissement élevé pour la construction de logements publics abordables.

La plupart de toutes les mesures annoncées font l'objet du projet de loi n° 8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement, qui est sur le chemin des instances.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics soutient sans ambages toute mesure favorisant l'accès des ménages, surtout de ceux à faible revenu, à un logement (en propriété ou en location). Or, mis à part les quelques mesures susmentionnées procédant à l'augmentation des plafonds de diverses subventions et aides au logement, il semble que la plupart des dispositifs annoncés par le gouvernement soient principalement destinés à soutenir les investisseurs, c'est-à-dire des personnes physiques et morales fortunées investissant dans le secteur immobilier (à des fins de spéculation ou pour en tirer des avantages fiscaux).

Il en est ainsi par exemple du mécanisme de l'amortissement accéléré. La Chambre s'est toujours prononcée pour la diminution, et même la suppression de l'avantage fiscal résultant du taux d'amortissement accéléré pour les investisseurs dans l'immobilier. Cet amortissement rapide a tendance à augmenter l'attractivité du marché locatif pour les investisseurs.

De tels avantages fiscaux, qui réduisent le revenu imposable, dont bénéficient uniquement les propriétaires de logements locatifs (à l'exclusion donc de ceux disposant d'un logement à des fins d'habitation principale), et qui favorisent l'investissement dans le



marché immobilier à des fins spéculatives, participent à l'augmentation des inégalités entre investisseurs fortunés et particuliers ainsi qu'au renchérissement de l'immobilier.

L'une des priorités du gouvernement reste toujours la construction de logements locatifs sociaux et de logements abordables destinés à la vente. Si la Chambre n'est pas opposée à la construction de tels logements en faveur des ménages à faible revenu, elle signale toutefois que, face à la situation désastreuse sur le marché national du logement, il ne suffit pas de concentrer les efforts sur la construction de logements publics à coût abordable. En effet, la crise du logement ne concerne pas seulement les ménages à revenu modeste, qui sont les principaux bénéficiaires des logements abordables.

Le problème fondamental est la flambée des prix sur le marché privé et, en conséquence, l'impossibilité pour les personnes physiques et les ménages à faible et à moyen revenu d'acquérir un premier logement en propriété à des fins d'habitation principale. De nombreuses personnes ne sont pas éligibles pour acquérir un logement public abordable ou elles ne sont pas intéressées à un tel logement (notamment du fait des désavantages liés au bail emphytéotique). S'y ajoute que, en raison de l'évolution de la société, il s'avère que de plus en plus de personnes décident, ou n'ont pas d'autre choix que d'acquérir tout seul un logement. Les conditions d'acquisition sont encore plus difficiles pour ces personnes puisque la capacité de remboursement d'un prêt pour une personne seule est généralement inférieure à celle d'un couple: elle doit donc épargner plus longtemps pour constituer un capital de base et les banques sont plus réticentes à accorder des prêts aux célibataires (cumul des problèmes de la capacité de remboursement et de l'âge avancé).

La construction de logements publics à prix abordable, même en grand nombre, ne va avoir aucun effet sur la flambée des prix sur le marché privé du logement, flambée qui est due entre autres à la spéculation et au fait que l'offre de logements et de terrains disponibles reste largement insuffisante par rapport à la demande toujours croissante en raison de l'évolution démographique.

Des mesures telles que l'acquisition par l'État de projets de construction en l'état futur d'achèvement peuvent même être contreproductives. Si elles peuvent servir à maintenir dans l'emploi les salariés des entreprises de construction, ce qui est favorable pour les travailleurs, elles interfèrent 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 elles conduisent 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.

Par ailleurs, des mesures comme 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, constituent un pas dans la bonne direction, mais elles n'atteignent souvent pas le public ciblé, c'est-à-dire les ménages à faible revenu et de la classe moyenne. Le nouveau montant, limité à une année seulement, permettra d'épargner les frais d'enregistrement

et de transcription pour un bien immobilier jusqu'à un montant de 571.000 euros. Il suffit de rechercher les prix actuels des logements pour constater immédiatement que ce montant est largement insuffisant (au niveau national le prix moyen d'un appartement était de 703.296 euros et celui d'une maison était supérieur à 1,1 million d'euros au troisième trimestre 2023<sup>119</sup>). Cette mesure n'aura donc pas l'effet escompté pour les ménages n'ayant pas les moyens financiers nécessaires pour l'acquisition d'un logement, mais elle profitera certainement aux personnes fortunées.

En ce qui concerne l'augmentation des montants fiscalement déductibles des intérêts débiteurs des prêts immobiliers contractés pour l'acquisition d'une habitation occupée ou destinée à être occupée par le propriétaire, la Chambre rappelle d'abord qu'elle est d'avis que le montant initial ne devrait pas subir de réduction après cinq ans et, encore une fois, après dix ans, mais qu'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.

À noter que, dans le cadre du semestre européen 2023<sup>120</sup>, le Conseil de l'Union européenne avait recommandé au Luxembourg de « *limiter les risques liés au marché du logement, notamment en réduisant la déductibilité des intérêts hypothécaires* », ce qui est pour le moins absurde.

Ensuite, la Chambre relève dans ce contexte qu'il faudra également augmenter la possibilité de déduction fiscale des cotisations dues en vertu de contrats d'épargne-logement. Dans le cadre de la réforme fiscale 2017, les montants maxima des cotisations fiscalement déductibles en vertu d'un contrat d'épargne-logement ont été doublés de 672 à 1.344 euros. Toutefois, cette modification concerne seulement les contribuables jusqu'à l'âge de quarante ans accomplis, façon de procéder qui a donc pour conséquence d'exclure une partie des contribuables – qui ne sont pas des investisseurs mais des acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation personnelle – d'une mesure fiscale en faveur de l'accès à un logement.

Au vu 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 – et étant donné que les jeunes gens se trouvent souvent dans des situations pouvant retarder l'entrée dans la vie professionnelle, du fait de suivre des études universitaires par exemple (ce qui fait qu'ils ne commencent qu'à travailler à trente ans par exemple et ne profiteront que dix ans de la mesure du doublement des montants maxima déductibles), la Chambre réitère sa demande de supprimer la limite d'âge susvisée. Elle demande par ailleurs d'augmenter le montant

---

<sup>119</sup> Observatoire de l'habitat, Prix de vente des logements au 3<sup>e</sup> trimestre 2023, <https://logement.public.lu/fr/observatoire-habitat/prix-de-vente.html>

<sup>120</sup> Recommandation du Conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2023, 24 mai 2023, [https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/COM\\_2023\\_616\\_1\\_FR.PDF](https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/COM_2023_616_1_FR.PDF)

maximal fiscalement déductible (voir à ce sujet les développements ci-avant sub IV. 3. « b) Proposition de réforme de l'imposition des personnes physiques »).

En outre, la Chambre rappelle son indignation devant la suppression par le gouvernement précédent (cf. règlement grand-ducal du 23 décembre 2022) de 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* »), ainsi que devant l'adaptation de l'article 4a dudit texte par le règlement grand-ducal du 26 juillet 2023 (fixation du plafond des intérêts déductibles non plus par référence à l'année d'occupation de l'immeuble par son propriétaire, mais par référence à l'année de la fixation de la valeur locative forfaitaire).

Par ces modifications, le gouvernement a créé une détérioration des possibilités de déduction fiscale et une discrimination pour les personnes devenant propriétaire d'un logement. Si, pour 2022, la déduction des intérêts débiteurs dans leur intégralité était possible jusqu'au moment où l'habitation nouvellement acquise était, de fait, habitée par son propriétaire, et que les frais de financement pouvaient également faire l'objet de déductions dans la même rubrique, tel n'est plus le cas aujourd'hui. La valeur locative est présumée tenir compte de toutes les recettes et de toutes les dépenses relatives à l'habitation, sauf les intérêts débiteurs, qui sont déductibles de cette valeur locative, mais dans les limites du plafond. Et si elle doit être fixée dès l'acquisition de l'immeuble destiné à l'habitation, la valeur locative forfaitaire empêchera toute autre déduction dès ce moment. L'enjeu monétaire de cette modification est considérable pour le contribuable acquérant un immeuble destiné à son habitation personnelle.

Tout en étant consciente que l'objectif des modifications susvisées était de tenir compte de la jurisprudence administrative (qui ne s'est cependant pas prononcée pour une suppression pure et simple de la déductibilité fiscale), la Chambre demande de rétablir sans délai les possibilités de déduction fiscale initialement prévues par le règlement grand-ducal en question en veillant à permettre de nouveau la déduction intégrale des intérêts débiteurs ainsi que des frais de financement encourus avant l'occupation, par son propriétaire, d'un immeuble dont la construction est achevée à l'acquisition, dans l'attente d'une refonte complète de ce texte. Rien n'empêche de clarifier ensuite le texte dans le cadre d'une telle refonte afin de le rendre conforme à la jurisprudence.

La Chambre met en garde contre l'adoption de mesures aggravant davantage la situation des personnes qui sont à la recherche d'un logement à des fins d'habitation principale.

Concernant les mesures futures à prendre au cours de la législature actuelle pour lutter contre la crise du logement, l'accord de coalition précise en outre que « le

*gouvernement analysera, avec les banques et les autorités de surveillance, la situation actuelle en matière d'octroi de crédits hypothécaires et examinera les adaptations possibles en ligne avec le droit européen ».*

Dans ce contexte, la Chambre rappelle que, depuis décembre 2020, le règlement CSSF n° 20-08 fixant des conditions pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg a restreint la capacité d'emprunter des consommateurs, l'argument pour ce faire étant de limiter l'émergence d'un endettement excessif des ménages, lequel demeurerait un facteur de baisse de la consommation et de l'épargne nécessaire à une croissance économique robuste, ainsi que de restreindre la spéculation. Les responsables politiques feraient mieux d'arrêter de protéger les spéculateurs immobiliers et de lutter effectivement contre les agissements malhonnêtes de ceux-ci au lieu de restreindre la capacité d'emprunter des consommateurs sur la base d'un argument qui ne tient pas la route.

En ce qui concerne l'examen des « *adaptations possibles en ligne avec le droit européen* », la Chambre relève que ce dernier ne tient souvent pas compte des spécificités des États membres. Il en est ainsi dans de nombreux domaines, comme dans le cadre de la politique budgétaire par exemple (voir les observations formulées ci-avant sub II. « *4. La programmation budgétaire pluriannuelle: la réforme du Pacte européen de stabilité et de croissance* »), mais aussi en matière de logement.

Cela vaut d'ailleurs aussi dans le domaine de la TVA. Sur ce point, l'accord de coalition prévoit que « *le gouvernement consultera la Commission européenne afin de s'accorder sur les possibilités d'aboutir à une augmentation du montant de la faveur fiscale en matière de la TVA-logement 3%* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics revendique depuis des années une augmentation conséquente du plafond d'application du taux super-réduit de la TVA-logement – qui est de 50.000 euros – et de l'appliquer à tous les travaux de construction et de rénovation de logements à des fins d'habitation principale ou destinés à la location. L'affaire est d'autant plus grave que le régime de la TVA-logement a souffert en raison de différentes mesures qui ont été prises dans le passé récent par les gouvernements successifs (notamment l'augmentation du taux normal de TVA de 15 à 17% depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et la suppression avec effet à la même date de l'application du taux super-réduit de 3% à l'acquisition et à la construction de logements destinés à la location). L'accord de coalition 2018-2023 énonçait un examen de l'opportunité d'un rehaussement du montant maximum pour lequel le taux de TVA super-réduit de 3% est applicable en matière de logement. Cette annonce est toutefois restée lettre morte.

Or, les responsables politiques ont attendu trop longtemps, puisqu'il semble que la directive (UE) 2022/542, qui fixe des limites en matière d'application des taux super-réduits de TVA par les États membres de l'Union européenne, interdise désormais d'augmenter au Luxembourg le plafond fiscal de 50.000 euros. Cet exemple montre une nouvelle fois que maintes décisions sont prises au niveau européen par des

bureaucrates dans des endroits lointains sans tenir compte des spécificités nationales et régionales et donc des problèmes réels et pratiques sur le terrain dans les États membres.

À noter que le texte de la directive (UE) 2022/542 est d'ailleurs particulièrement indigeste. Il ne devrait toutefois empêcher le gouvernement de trouver une solution, par exemple en contournant les normes européennes. Plus concrètement, le texte ne semble pas interdire la suppression pure et simple du plafond fiscal de la TVA-logement, par l'introduction en même temps d'un nouveau taux réduit de TVA (égal ou supérieur à celui de 5% fixé par la directive), qui serait applicable à l'ensemble du prix de construction ou de rénovation et qui serait conforme aux règles européennes.

La Chambre se prononce depuis des années en vain, en long et en large, sur les problèmes dans le domaine du logement, tout en proposant maintes mesures pertinentes afin de lutter contre ceux-ci, comme par exemple:

- Simplification des démarches administratives en matière d'autorisations de construire: avant de pouvoir entamer la construction d'un immeuble ou d'une maison au Grand-Duché (et contrairement à d'autres pays), il faut tout d'abord effectuer une panoplie de démarches administratives: autorisations de construire, contrôles de conformité au plan d'aménagement général, au plan d'aménagement particulier et aux règlements des communes sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, permissions de voirie, autorisations en matière d'environnement et de protection de la nature et de biotopes, prise en compte du patrimoine archéologique, etc. Ces procédures sont très lourdes et coûteuses et prennent souvent des années, ce qui a évidemment pour conséquence de retarder la construction du nombre important de logements tant nécessaires au Luxembourg.

Sur ce point, l'accord de coalition 2023-2028 prévoit que « *le gouvernement fera en sorte que les procédures seront simplifiées et accélérées* », en examinant dans ce cadre toutes les procédures d'autorisation existantes, y compris « *les procédures fastidieuses, laborieuses et souvent inutilement restrictives* » en matière environnementale. La Chambre relève que cette simplification doit concerner non seulement la construction de logements abordables par les promoteurs publics, mais également tout projet de construction, de rénovation et d'assainissement (énergétique ou autre) réalisé par un particulier ou une entreprise sur le marché privé. Dans ce contexte, la Chambre approuve que le gouvernement envisage de mettre en place le concept de nature temporaire (qui évite le déclenchement de mécanismes de compensation, voire de sanctions, en cas de développement temporaire de biotopes, par exemple sur des terrains constructibles) ainsi que le principe du « *silence vaut accord* » (pour les avis préalables aux autorisations de construire notamment), sous la réserve que les administrations concernées et leurs agents puissent effectuer correctement et consciencieusement leur travail et exercer leurs missions légales.

- Introduction d'un droit de priorité d'achat pour les personnes et ménages qui sont (primo-)acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation principale, par rapport aux « *spéculateurs professionnels* » qui sont uniquement à la recherche d'un

moyen d'investissement. Une législation dans ce sens existe en Suisse et aux Pays-Bas.

- Plafonnement des prix de vente des terrains, par exemple en appliquant un taux multiplicateur donné à la valeur unitaire du terrain (voir à ce sujet aussi l'avis « *L'accès à un logement abordable* » du 28 octobre 2013 du Conseil économique et social).
- Diminution, voire suppression des impôts et taxes applicables à l'acquisition d'un logement: actuellement, l'acquéreur d'un logement doit payer à l'État des droits d'enregistrement et des droits d'inscription de respectivement 6% et 1% du prix d'achat. En cas d'acquisition d'un logement à des fins d'habitation principale et personnelle, ces taxes devraient être supprimées. Pour l'acquisition d'un logement à des fins de location, et en cas de location effective, ces taxes pourraient être réduites par exemple.
- Taxation (par exemple à travers la réforme de l'impôt foncier) des propriétaires, professionnels fortunés, qui laissent leurs terrains à bâtir et leurs logements (locatifs notamment) volontairement inoccupés dans un but purement spéculatif.

Selon l'accord de coalition, le gouvernement entend prendre des mesures pour « *soulager considérablement* » les acquéreurs potentiels d'un logement, et surtout les jeunes et les primo-acquéreurs. La Chambre souligne que les mesures efficaces à prendre dans le domaine du logement exigent une volonté politique claire. Si la timidité actuelle de prendre des mesures efficaces et concrètes persiste et la course à la croissance qui guide l'action politique continue, le Luxembourg ne sortira jamais de la crise du logement, du moins pas de façon volontaire.

## **5. Environnement**

Dans les domaines de l'environnement, du climat et de l'énergie, l'accord de coalition comporte une panoplie de dispositions, sans toutefois prévoir des mesures très concrètes. L'objectif principal est de « *limiter significativement les émissions au Luxembourg et (de) mettre en œuvre la transition énergétique et écologique de manière conséquente dans tous les domaines* », entre autres sur la base des engagements pris par le Luxembourg au niveau international.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est favorable à des mesures sensées de protection de l'environnement et du climat. Ces mesures doivent être rationnellement et scientifiquement justifiées. Des considérations purement idéologiques et utopiques n'ont pas leur place dans ce domaine.

L'accord de coalition énonce que « *le gouvernement veillera dans sa politique climatique que les nouvelles obligations respectent le principe de proportionnalité en ce qui concerne d'éventuelles nouvelles charges pour les citoyens* », que « *l'introduction de nouvelles mesures sera accompagnée d'aides financières adaptées et socialement*

*équitable* » et que « *l'incitation primera sur l'interdiction en ce qui concerne les nouvelles mesures* ».

La Chambre fait remarquer que le soutien par la population est impératif en la matière et elle met en garde contre l'introduction d'interdictions et de « *nouvelles charges pour les citoyens* » (comme des taxes et impôts par exemple), notamment pour ce qui est de la mise en œuvre de la transition énergétique. 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 en matière de transport.

La Commission européenne est en train d'émettre des recommandations et des règles incitant les États membres à réorienter leurs politiques budgétaires et sociales dans le sens de mettre en place des mesures d'austérité et des impôts et taxes sous le prétexte de la volonté de lutter contre un changement climatique, ceci au détriment des populations et surtout des personnes qui sont déjà affectées par la précarité, dont le nombre augmente constamment dans tous les pays de l'Union européenne. La Chambre met en garde contre la remise en cause par des ploutocrates des valeurs européennes, qui sont censées protéger les droits des citoyens et non pas les remettre en question. L'esprit européen est déjà fortement ébranlé.

Le problème fondamental des mesures environnementales affectant les ménages défavorisés concerne aussi les domaines de la construction durable et de l'assainissement énergétique des logements. Du fait des exigences légales de plus en plus sévères concernant la durabilité énergétique des constructions (isolation thermique, pompes à chaleur, obligation de prévoir des gaines pour l'installation de panneaux photovoltaïques, etc.), les coûts de celles-ci continuent à augmenter. Ces exigences contribuent ainsi également à la hausse des prix des logements au détriment des ménages souhaitant acquérir un tel.

En ce qui concerne l'assainissement énergétique des logements et l'utilisation d'énergies renouvelables dans ce contexte (pour la production d'électricité à des fins d'auto-consommation et pour le chauffage par exemple), la Chambre relève que la plupart des ménages ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour pouvoir financer un tel assainissement, en dépit des aides étatiques. En effet, les coûts des travaux d'assainissement énergétique sont souvent très élevés.

S'y ajoute que les propriétaires souhaitant rénover leur logement doivent actuellement préfinancer tous les travaux avant de pouvoir introduire leur demande pour obtenir une aide éventuelle par l'État. De plus, les délais d'octroi des aides étatiques sont très longs. À ce sujet, l'accord de coalition prévoit que « *le gouvernement introduira le préfinancement des subventions climatiques de sorte à ce que les citoyens n'aient plus qu'à*

*s'acquitter de leur part* » et qu'un seul point de contact pour toutes les démarches administratives en la matière sera mis en place, ce que la Chambre approuve.

Dans le domaine de la mobilité, l'accord de coalition énonce entre autres que, « *d'ici 2030, (...) tous les citoyens devront (donc obligatoirement!) avoir la possibilité de passer à une mobilité à zéro émission* ».

La Chambre se demande comment le gouvernement entend réaliser cette mesure. En effet, 2030 c'est demain.

## **6. Famille, solidarité, santé et sécurité**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est a priori favorable aux mesures prévues par l'accord de coalition dans l'intérêt des familles (avec ou sans enfants), de l'égalité des chances, de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, de la santé, etc. Parmi les mesures annoncées, la Chambre relève surtout la prolongation de la durée du congé parental, la flexibilisation du congé de maternité, l'augmentation du droit aux « *baby-years* », l'extension du droit à l'adoption des enfants, la mise en place d'un temps partiel familial, l'amélioration de l'encadrement des problèmes de santé mentale, l'extension du congé spécial en cas de décès d'un enfant, le renforcement du bien-être des personnes âgées, l'adaptation de différentes aides et prestations sociales (revenu pour personnes gravement handicapées, REVIS, etc.), la lutte contre les discriminations ainsi que l'inclusion renforcée des personnes à besoins spécifiques et des personnes handicapées.

En ce qui concerne le congé parental, l'accord annonce une prolongation de la durée de ce congé jusqu'à trois mois supplémentaires afin de répondre au mieux aux besoins et attentes des familles. Toutefois, « *dans ce cas, le montant total du revenu de remplacement actuel du congé parental, correspondant à six mois, sera étalé sur l'intégralité de la durée du congé parental* ». La Chambre regrette fortement cette décision, qui n'est pas dans l'intérêt des familles, et surtout de celles à revenu modeste.

Pour ce qui est du temps partiel familial, l'accord prévoit qu'un maximum de quatre heures de temps partiel familial, non rémunéré, sera accordé par semaine aux parents d'enfants de moins de treize ans à la demande des salariés travaillant à temps plein. Le retour des salariés bénéficiant dudit temps partiel familial à un emploi à temps plein ne sera cependant pas automatique, mais il devra être négocié avec l'employeur. Là encore, la Chambre ne peut que dénoncer cette restriction défavorable pour les familles.

Concernant le REVIS, une étude publiée en juillet 2023 par le LISER<sup>121</sup> a dévoilé de nombreux problèmes (administratifs notamment) liés à cette mesure et elle a démontré

---

<sup>121</sup> LISER, Évaluation du dispositif du revenu d'inclusion sociale (REVIS), juillet 2023, <https://mfsva.gouvernement.lu/fr/publications/rapport/evaluationrevis/revis-synthese/revis-synthese.html>



l'inefficacité de celle-ci. La Chambre a d'ailleurs douté de l'efficacité du REVIS depuis sa création dans différents avis qu'elle a émis sur les textes afférents.

Un autre domaine très important est la garantie de la sécurité des citoyens par l'État, notamment à travers la lutte contre les infractions contre les personnes et les biens, mais aussi par un renforcement de mesures de prévention (contrôle accru des immigrations clandestines organisées et irrégulières, lutte contre les mouvements de radicalisation, etc.).

Dans ce contexte, la Chambre note que l'accord de coalition prévoit qu'un nouveau cadre juridique sera introduit pour garantir le bon déroulement des manifestations et rassemblements, en garantissant le droit constitutionnel de réunion pacifique et des rassemblements en plein air. Ce cadre juridique doit tenir compte de la lutte contre les mouvements de radicalisation et d'agression contre les forces de l'ordre.

L'accord de coalition énonce par ailleurs que le gouvernement continuera à « *soutenir les ménages par des mesures supplémentaires en termes de pouvoir d'achat* ».

La Chambre suivra avec attention les réformes que le gouvernement mettra en œuvre dans ces différents domaines.

En ce qui concerne les aides financières et sociales, la Chambre fait remarquer que le gouvernement doit suivre de près l'évolution de la situation économique des ménages (baisse du pouvoir d'achat, risque de pauvreté élevé, etc.) et il doit veiller à réagir immédiatement en cas de nécessité pour soutenir la population par des mesures spécifiques, ceci en ayant recours au dialogue social.

La rapportrice du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024 avait annoncé en février 2024 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<sup>122</sup>. La Chambre met en garde contre une aggravation de la situation financière et sociale des ménages affectés par la précarité du fait de l'adoption de décisions politiques menant à une réévaluation des transferts sociaux.

## **7. Indexation des traitements et salaires**

L'accord de coalition prévoit d'abord que « *le système d'indexation sera maintenu sous sa forme actuelle* ». Ensuite, il relativise cependant cette affirmation, en énonçant que, « *en cas de déclenchement de plusieurs tranches d'indexation par an, une tripartite sera convoquée pour prendre des mesures, afin de lutter contre la perte du pouvoir d'achat des travailleurs et de veiller au maintien de la compétitive (sic!) des entreprises* ».

---

<sup>122</sup> Interview avec la rapportrice du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024, Ibid.

La Chambre relève que le mécanisme d'indexation des salaires doit impérativement être maintenu. Elle s'oppose à toute manipulation quelconque de celui-ci.

Ce mécanisme important légalement prévu, qui est souvent contesté (notamment par le patronat), n'est pas une mesure faisant partie de la politique sociale et dont la remise en cause devrait être discutée dans le cadre d'une réunion tripartite, mais il est destiné à compenser la perte de pouvoir d'achat des ménages par rapport à l'inflation. Il a été introduit au Luxembourg en 1921, d'abord pour le personnel de l'État et des chemins de fer, et par la suite, en 1975, de façon générale pour tous les travailleurs. Il s'agit d'un mécanisme qui est le garant de la paix sociale et de la stabilité.

Dans ce contexte, la Chambre met par ailleurs en garde contre des compensations de tranches indiciaires au profit des employeurs sur le dos de la collectivité. Pour les compensations qui sont prévues par les accords tripartites des 28 septembre 2022 et 7 mars 2023, il n'y a pas eu de classement tenant compte de l'étendue des compensations en fonction des bénéfices générés par les entreprises. Ainsi, toutes les entreprises quelconques ont été exonérées d'adapter à la hausse les rémunérations de leurs salariés suite au déclenchement des tranches indiciaires. Or, un certain nombre d'entreprises réalisent régulièrement des bénéfices exorbitants. La différence entre les prix à la consommation de plus en plus élevés et les coûts salariaux inchangés (du fait de la compensation par l'État) leur a permis de générer encore des profits supplémentaires. Quo vadis, solidarité?

À noter aussi que les compensations en question sont financées par l'État à travers la Mutualité des employeurs, tout comme cela a déjà été le cas dans le passé avec d'autres faveurs financières au profit des employeurs (par exemple la compensation de la hausse du salaire social minimum en 2011). Cette façon de procéder n'est toutefois pas conforme à l'objet social et légal de la Mutualité des employeurs, tel que défini à l'article 52 du Code de la sécurité sociale notamment. La participation de l'État au financement de la Mutualité des employeurs est d'ailleurs augmentée de façon constante et conséquente depuis des années. D'après le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024 (exposé des motifs, page 49), la participation de l'État au financement de la Mutualité des employeurs pour la mesure de compensation prévue par les deux derniers accords tripartites « *est en très forte croissance avec +251,2% par rapport au budget voté 2023* » et « *la mesure tripartite est budgétisée à hauteur de 310,5 millions d'euros pour 2024* ». Au total, l'État payera 467,5 millions d'euros à la Mutualité des employeurs pour l'exercice 2024, contre 133,1 millions d'euros prévus par le budget voté pour 2023. La mesure tripartite de compensation grèvera également encore le budget des exercices suivants (24,5 millions d'euros en 2025 et 5,6 millions d'euros en 2026).

## **8. Sécurité sociale: réforme des pensions**

Concernant le domaine de la sécurité sociale, l'accord de coalition anticipe une réforme du régime des pensions, en relevant que le dernier bilan technique du régime d'assurance pension de l'Inspection générale de la sécurité sociale (datant du 26 avril 2022) ferait ressortir que le taux de cotisation actuel de 24% (3x8%) serait insuffisant pour

payer le volume des pensions annuelles à compter de l'année 2027. Selon le même bilan, les réserves pour les pensions seraient épuisées en 2045<sup>123</sup>.

En conséquence, l'accord annonce l'organisation d'une large consultation avec la société civile « *sur la viabilité à long terme de notre système des retraites, ceci afin de trouver un consensus à ce sujet* ».

La Chambre note d'abord un manque de transparence à ce sujet, étant donné qu'une éventuelle réforme du régime des pensions n'a pas du tout fait l'objet de discussions dans le cadre des élections législatives du 8 octobre 2023. S'y ajoute que la ministre de la Sécurité sociale a déjà annoncé toute seule des pistes de réforme défavorables dans le cadre de plusieurs interviews avec la presse en janvier 2024, comme par exemple l'application des mécanismes introduits par la réforme du régime général en 2012 à partir de 2035, voire 2032 déjà (et non pas à compter de 2052, comme il est actuellement prévu). Elle a également déjà restreint les moyens d'action potentiels en excluant, par exemple, dès le départ, une adaptation éventuelle de l'âge de départ à la retraite<sup>124</sup>, ce qui en dit long sur le sérieux de l'intention proclamée par le gouvernement de vouloir discuter ouvertement de chaque aspect.

Ensuite, la Chambre relève que 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. Tel n'a toutefois pas été le cas. Par la suite, 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.

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 immédiatement le diable sur la muraille, comme l'a fait le Conseil de l'Union européenne dans ses recommandations concernant le PSC 2023 pour le Luxembourg. Dans ce contexte, la Chambre renvoie aux travaux qui sont actuellement menés par le groupe salarial du Conseil économique et social dans le cadre de l'élaboration de son avis sur la situation actuelle et future du régime général d'assurance pension. À noter que les recettes courantes annuelles du régime général (donc sans devoir recourir aux réserves du Fonds de compensation) ont jusqu'à présent toujours été supérieures aux dépenses courantes annuelles<sup>125</sup> (pour 2022 par exemple: recettes de 6,76 milliards d'euros et dépenses de 5,72 milliards d'euros).

---

<sup>123</sup> IGSS, Bilan technique du régime général d'assurance pension 2022, 26 avril 2022,

[https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2022/04-avril/26-haagen-pensions.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/04-avril/26-haagen-pensions.html)

<sup>124</sup> Interview d'Lëtzebuurger Land du 5 janvier 2024, pages 3 à 6: à la question « *Eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters fassen Sie nicht ins Auge?* », la ministre a répondu « *Ich denke, dass wir das nicht brauchen. Unser System ist angemessen, was das angeht.* »

<sup>125</sup> IGSS, Ibid.

En ce qui concerne le vieillissement de la population, qui est souvent évoqué dans le cadre de l'argumentaire pour justifier une réforme des régimes de pension (entre autres par les organismes européens et internationaux), la Chambre note que, au Luxembourg, la catégorie d'âge des personnes ayant 65 ans ou plus correspond à seulement 14,9% de la population (chiffres de l'année 2023), ce qui est le taux le plus bas en Europe<sup>126</sup>.

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 ministre de la Sécurité sociale a par ailleurs relevé que les discussions de réforme devraient être menées non seulement sur le régime général, mais également sur les autres régimes.

La Chambre met en garde contre une réforme non réfléchie des régimes de pension. L'Union européenne et certaines organisations internationales (comme l'OCDE par exemple) se prononcent régulièrement pour des réformes des régimes de pension au Luxembourg. Ainsi, dans le cadre du semestre européen 2023, le Conseil de l'Union européenne a recommandé au Luxembourg d'« améliorer la viabilité à long terme du système des retraites, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés »<sup>127</sup>.

Or, ces organisations ne connaissent pas, et ne tiennent dès lors pas compte, des spécificités de l'économie et du système de sécurité sociale du Grand-Duché. L'environnement de travail et le marché de l'emploi au Luxembourg ne sont pas comparables à la situation dans d'autres pays. Le Luxembourg dispose en effet d'un très fort secteur de prestation de services et d'un nombre élevé de travailleurs frontaliers (ce qui a pour conséquence que presque la moitié des retraites est versée à l'étranger).

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, celle-ci devra impérativement être effectuée dans le cadre du dialogue social en impliquant les partenaires sociaux à tous les stades de la procédure et des travaux y relatifs.

À noter que le Fonds de compensation, qui est destiné à garantir la pérennité du système national des retraites du régime général par la constitution d'une réserve en capital, a réalisé une perte de -3,15 milliards d'euros en 2022 en raison des placements

---

<sup>126</sup> Eurostat, Population structure and ageing, February 2024, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population\\_structure\\_and\\_ageing#The\\_share\\_of\\_elderly\\_people\\_continues\\_to\\_increase](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing#The_share_of_elderly_people_continues_to_increase)

<sup>127</sup> Recommandation du Conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2023, 24 mai 2023, [https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/COM\\_2023\\_616\\_1\\_FR.PDF](https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/COM_2023_616_1_FR.PDF)

effectués à travers sa SICAV<sup>128</sup>. Au 31 décembre 2022, la réserve globale du fonds s'élevait à 24,54 milliards d'euros, alors qu'elle se chiffrait à plus de 27 milliards d'euros l'année précédente. En poursuivant une telle politique d'investissement, on ne doit pas s'étonner que la stabilité des réserves du système des pensions ne soit pas assurée. Il y a toutefois lieu de mentionner que c'est la première fois que le fonds a réalisé un résultat si négatif depuis sa création, ce qui est dû à la situation tendue sur les marchés financiers au vu du contexte géopolitique difficile au niveau international. Pour l'année 2023, le résultat a de nouveau été positif. Ainsi, le rendement du fonds à travers sa SICAV a été de +2,3 milliards d'euros, la valeur totale de cette dernière ayant atteint 24,2 milliards d'euros au 31 décembre 2023<sup>129</sup>.

Le taux de réserve du Fonds de compensation dans le PIB (37,4% en 2021) dépasse d'ailleurs largement le ratio dette publique/PIB (24,5% en 2021).

À noter en outre que les autres pays européens et les pays voisins du Luxembourg ne disposent même pas de réserves similaires destinées au paiement des pensions.

Pour le secteur public au Luxembourg, et donc le financement des pensions des régimes spéciaux y applicables, il n'existe d'ailleurs pas de fonds de réserve, à l'instar du Fonds de compensation pour le régime général. L'État prélève bien actuellement sur les traitements et indemnités des agents publics 8% de cotisation pour l'assurance pension (part salariale), sans que le montant prélevé soit cependant versé dans un fonds de réserve. Par ailleurs, l'État ne met pas de côté de part patronale de 8% et il renonce aussi à la part étatique de 8% qu'il apporte dans le secteur privé. Un changement de paradigme concernant ce système permettrait certainement de mettre en place un fonds de réserve solide pour la fonction publique. La Chambre se prononce en tout cas pour la mise en place d'un tel fonds.

Dans le secteur communal, un problème de financement des pensions se pose depuis 2011, les recettes de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (CPFEC) n'étant plus suffisantes pour payer les retraites. Il s'agit d'un problème structurel, qui provient de deux facteurs. D'un côté, les communes recrutent de moins en moins de fonctionnaires cotisants, dont le nombre reste donc stable, tandis que le nombre des agents qui partent à la retraite ne cesse d'augmenter. De l'autre côté, la réforme des finances communales qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 est à la base du problème, puisque l'État, qui contribue aux recettes de la CPFEC, récupère depuis cette date sa contribution auprès du Fonds de dotation globale des communes (FDGC).

Pour le secteur communal, une refonte du système de financement des retraites semble donc dès à présent être de mise. La Chambre relève qu'une telle devra impérativement être réalisée dans le cadre du dialogue social, notamment avec les représentants du

---

<sup>128</sup> Fonds de compensation, Rapport annuel 2022, 14 juillet 2023,

<https://fdc.public.lu/fr/publications/rapports-financiers-fdc/rapport-annuel-2022-fdc.html>

<sup>129</sup> Fonds de compensation, Résultats non audités 2023 de la SICAV, 27 janvier 2024,

<https://fdc.public.lu/fr/actualites/2024/results2023.html>

personnel communal, et qu'elle ne devra pas mener à inciter les communes à recruter leur personnel sous le régime de droit privé au détriment du statut de droit public (surtout du statut du fonctionnaire).

L'accord de coalition prévoit en outre que « *l'assurance obligatoire restera le pilier central du système de pension* », mais que « *la possibilité d'une promotion accrue du deuxième et troisième pilier de prévoyance vieillesse sera analysée, notamment par une amélioration des allègements fiscaux* ».

Dans ce contexte, la Chambre tient à présenter une observation concernant les fonds de pension du deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse, c'est-à-dire les régimes complémentaires de pension de nature collective qu'un employeur peut mettre en place pour ses salariés conformément aux dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019, la loi précitée disposait en son article 4, paragraphe (3), que:

*« Est nulle toute disposition d'un régime complémentaire de pension instauré par l'État, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics au titre de la présente loi, ayant pour effet de majorer les pensions dues au titre du régime général d'assurance pension ou d'un régime de pension spécial au-delà du montant de la pension qui serait due au titre de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État pour les personnes engagées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999 ou par la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois pour les personnes engagées après le 31 décembre 1998. »*

Cette disposition pernicieuse et discriminatoire – qui était en outre contraire au principe constitutionnel de l'égalité de traitement devant la loi – avait toujours rendu impossible la mise en place d'un régime complémentaire de pension par l'État, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics.

Or, avec l'abrogation de ladite disposition injuste avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019, tel n'est plus le cas, de sorte que les agents publics ne sont plus discriminés par rapport aux travailleurs du secteur privé et aux indépendants en matière d'accès à un régime complémentaire de pension. Rien n'empêche dès lors de mettre finalement en place un tel régime pour la fonction publique étatique et communale, sans toutefois remettre en cause le régime du premier pilier. La Chambre s'est prononcée à plusieurs reprises dans le passé pour la suppression de la disposition en question et elle avait demandé de mettre en place un régime complémentaire de pension pour les agents publics dans ses avis n° A-2931 du 9 mai 2017 et n° A-3180 du 12 décembre 2018 sur les projets de lois n<sup>os</sup> 7119 et 7372. Elle réitère donc encore une fois sa demande.

## V. Synthèse

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 est adopté dans un contexte économique difficile du fait des événements géopolitiques actuels (en Ukraine et au Moyen-Orient notamment), de facteurs conjoncturels – tel l'impact de la politique monétaire restrictive pour diminuer l'inflation – et des effets imprévisibles potentiels liés au climat. Ces différents éléments ont des conséquences négatives, entre autres pour l'activité économique de façon générale, pour le pouvoir d'achat des consommateurs, mais également pour les finances publiques.

La situation des finances publiques est déficitaire, mais le risque d'une détérioration structurelle est pourtant limité. En effet, malgré la faible récession technique en 2023, le Luxembourg a toujours connu une croissance réelle de l'activité économique, même si elle était plus lente, et il a pu affirmer sa bonne réputation économique au niveau international.

### Un budget transitoire ...

Le projet de budget pour l'année 2024 est présenté comme un budget transitoire sans dispositions bouleversantes, mais comportant quand même certaines réorientations en matière de politique financière que le gouvernement entend suivre au cours des prochaines années.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que les **investissements publics** restent élevés et que le gouvernement n'ait pas prévu de mesures d'austérité au détriment de la population. Pour sortir de situations de crise, il est en effet essentiel de poursuivre une politique durable et anticyclique avec des investissements importants en faveur de l'économie et de la population.

Concernant le **volet social**, le projet de budget s'inscrit dans la continuité des décisions adoptées au cours de l'exercice précédent et il ne comprend malheureusement pas de nouvelles mesures concrètes. Le gouvernement aurait pu aller plus loin de l'avis de la Chambre, en prévoyant dès à présent des mesures supplémentaires pour alléger la charge fiscale des personnes physiques, et notamment des ménages vulnérables – alors surtout que les entreprises sont entre autres soutenues généreusement à travers les transferts de l'État à la Mutualité des employeurs.

Face à la situation tendue actuelle (inflation, coût de vie élevé, prix de l'énergie, contexte géopolitique international, crise du logement, risque de pauvreté, etc.), le gouvernement doit constamment veiller à réagir dans l'immédiat en cas de nécessité pour soutenir la population par des mesures sociales et financières supplémentaires. Dans ce contexte, la Chambre met en garde contre les conséquences néfastes éventuelles pour les ménages de l'expiration au 31 décembre 2024 des mesures de compensation de la hausse des prix de l'énergie actuellement en place. Au cas où les prix resteraient

élevés, ces mesures devraient impérativement être prolongées afin d'éviter la précarité énergétique des ménages à revenu modeste.

Le gouvernement a annoncé qu'il s'opposerait à toute augmentation des impôts à charge des personnes physiques pour générer plus de recettes publiques. Il est dès lors étonnant que le projet de budget prévoit une hausse de certains impôts indirects (décision certes motivée par la protection de la santé) et qu'il a été procédé au relèvement de la taxe carbone au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Ces mesures – et surtout la taxe CO<sub>2</sub> qui est neutralisée dans le calcul de l'indice des prix servant de base à l'indexation des salaires – ont nécessairement un impact négatif sur le pouvoir d'achat des ménages.

Si le projet de budget ne comporte pas de mesures d'austérité, le gouvernement entend néanmoins mettre en œuvre certaines mesures d'économie. La Chambre met en garde contre une polémique politique essayant d'aggraver la situation réelle des finances publiques en se basant sur des prévisions purement théoriques et hypothétiques et en utilisant le prétendu niveau élevé de l'endettement public (qui est en réalité parmi les plus faibles des pays européens) ainsi que les dépenses massives à engager en 2024 du fait des mesures prévues par le « *Solidaritetspak 3.0* » comme élément de surprise pour semer la panique auprès de la population et pour justifier des **mesures d'économie** déraisonnables.

L'économie des dépenses publiques projetée par le gouvernement serait notamment réalisée à travers une réduction des frais de fonctionnement des administrations étatiques et une diminution des coûts de personnel par une révision de la politique de recrutement dans la fonction publique. Si une réduction sensée des coûts à des endroits pertinents est parfaitement justifiée, la Chambre se montre réticente devant une réduction irrationnelle des dépenses nécessaires, mettant en cause le bon fonctionnement des services publics (au niveau national, mais aussi au vu des engagements internationaux du Luxembourg qui ne cessent d'augmenter).

Le projet de budget pour l'exercice 2024 s'inscrit aussi dans une phase transitoire face au cadre budgétaire européen. Le **Pacte de stabilité et de croissance** – qui comporte des règles trop restrictives ne tenant pas compte des spécificités des États membres de l'Union européenne concernant l'endettement et les investissements publics à long terme qui sont toutefois indispensables pour le développement durable des économies – fait actuellement l'objet d'une refonte, ce que la Chambre approuve.

En ce qui concerne la **dette publique** du Luxembourg, le gouvernement envisage de recourir à des formes alternatives de financement à l'endettement pour mitiger l'impact de celui-ci sur les finances de l'État, notamment pour la réalisation de grands projets d'infrastructures. La Chambre estime que l'État pourrait par exemple favoriser le recours aux emprunts obligataires en mobilisant l'épargne populaire. Elle se prononce par ailleurs pour la mise en place d'un nouveau fonds spécial de réserve, qui aurait pour but de permettre au gouvernement de financer des mesures concrètes dans des situations de crise économique ayant un impact négatif et conséquent sur les finances publiques.



... dans l'attente de réformes importantes

Au cours des années passées, et notamment de la législature 2018-2023, de nombreuses réformes importantes qui avaient été annoncées n'ont pas été réalisées (entre autres en raison de la pandémie Covid-19, qui n'était pas prévisible). L'accord de coalition 2023-2028 mentionne maintes mesures de réforme qui vont dans le bon sens, alors que d'autres points y prévus manquent cependant de précisions, voire sont moins favorables.

En matière de **fiscalité** des personnes physiques, la mesure la plus importante prévue par l'accord de coalition est la mise en œuvre d'une réforme fiscale fondamentale. La Chambre regrette que, suivant l'accord, le projet de cette réforme ne soit présenté qu'en 2026 par le gouvernement. Si la situation défavorable des finances publiques était l'argument pour ne pas vouloir procéder plus tôt à la réforme, la Chambre relève que rien n'empêcherait de la réaliser en plusieurs étapes.

En attendant le lancement de la réforme fiscale, certaines adaptations devraient être effectuées au plus vite pour alléger immédiatement la charge fiscale des personnes physiques, comme l'adaptation du barème de l'impôt pour ce qui est de toutes les tranches indiciaires qui n'y ont pas encore été neutralisées et la remise en place d'un mécanisme d'adaptation automatique du barème au coût de la vie, ou encore une réduction transitoire des impôts pour les contribuables de la classe 1a. La Chambre approuve que l'adaptation complémentaire du barème et l'allègement des impôts pour la classe 1a sont du moins prévus pour l'année prochaine. Pour les contribuables de cette classe, elle propose de procéder notamment à une augmentation conséquente du crédit d'impôt monoparental.

La Chambre approuve en outre l'introduction annoncée d'un nouveau crédit d'impôt barème pendant l'année courante pour les personnes affectées par la suppression du crédit d'impôt conjoncture depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Cela dit, la Chambre s'oppose à la réalisation des réformes annoncées sur le seul dos de la masse salariale des contribuables personnes physiques, qui apportent déjà trois quarts de la totalité des recettes publiques provenant des impôts directs (alors que les entreprises n'apportent qu'un quart). Il en est ainsi notamment de la réduction de 1% du taux d'imposition des entreprises et de la diminution de l'imposition des fonds d'investissement, mesures dont la mise en œuvre a été confirmée pour l'année 2025.

Concernant la réforme fiscale substantielle, la Chambre propose certaines pistes à suivre pour effectuer celle-ci. À noter d'abord que des réformes structurelles sont 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).

La réforme de la base imposable pourrait se faire par l'adaptation conséquente des différents forfaits (pour frais d'obtention, frais de déplacement, dépenses spéciales, abattements, etc.) ainsi que des dépenses et éléments déductibles fiscalement (des cotisations d'épargne-logement par exemple, etc.). La réforme du tarif doit, d'un côté, être destinée à lutter contre le « *Mittelstandsbockel* » à travers l'adaptation du tarif à l'évolution des prix à la consommation et le décalage de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures, par exemple en procédant à un réagencement des tranches tarifaires par un élargissement des tranches de revenu de quelque 2.000 € à 5.000 €. De l'autre côté, la réforme du tarif devrait mener à une révision des classes d'impôt en supprimant les inégalités de traitement entre les différentes classes provenant de la situation personnelle et familiale des contribuables (célibataires, mariage, PACS, etc.) et des dispositions actuellement applicables en matière de retenue sur les salaires et traitements.

À noter que, de l'avis de la Chambre, il n'est 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 mesure risque de bénéficier aux personnes fortunées, mais non pas aux personnes à revenu modeste et de la classe moyenne. Il faudra revoir complètement le système d'imposition des personnes physiques pour achever une plus grande égalité fiscale et sociale. Dans ce contexte, la Chambre estime que, 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.).

En ce qui concerne les **mesures sociales et familiales** prévues par l'accord de coalition, la Chambre prend note de la prolongation de la durée du congé parental jusqu'à trois mois supplémentaires. Or, il est prévu que le revenu de remplacement actuel du congé ne sera pas augmenté, décision qui n'est pas dans l'intérêt des familles, et surtout de celles à revenu modeste.

Dans le domaine de la **fonction publique**, il y a de nombreuses mesures qui sont actuellement bloquées et pour lesquelles le gouvernement précédent n'a apparemment pas jugé utile de faire avancer les travaux, 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 lance 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 publics et, plus généralement, du bon fonctionnement des services publics.

En ce qui concerne le statut du personnel dans la fonction publique, la Chambre souligne que tous les agents publics remplissant les conditions légales pour l'accès au statut du 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 la pratique, une tendance inverse peut malheureusement être observée depuis des années. La Chambre s'oppose en outre à toute tentative de privatisation des services publics, entre autres à travers la création de nouveaux établissements publics où le personnel peut être soumis au régime de droit privé et déroger au droit de la fonction publique.

Concernant la **digitalisation** des services publics, tant pour le fonctionnement interne des administrations que pour les relations de celles-ci avec les citoyens, la Chambre y est a priori favorable, à la condition toutefois qu'elle conduise aussi réellement à une simplification des procédures et qu'elle ne remette pas en cause le bon fonctionnement des services, entre autres en épargnant des coûts de personnel et en mettant en place des guichets numériques automatisés sans contact humain. De plus, la Chambre fait remarquer qu'il ne faut pas oublier d'assurer l'accompagnement des personnes (âgées surtout) rencontrant des difficultés à se familiariser avec le monde numérique.

De façon générale, la Chambre soutient par ailleurs la simplification et l'allègement des procédures administratives, par exemple à travers la mise en place du principe du « *silence vaut accord* » et d'une procédure de « *follow-up* » permettant aux administrés de suivre en permanence le statut d'avancement de leurs demandes. Elle signale toutefois que ces mesures ne doivent pas empêcher les administrations et leurs agents d'effectuer correctement et consciencieusement leur travail et d'exercer leurs missions légales.

Dans le domaine de l'**enfance** et de l'**enseignement**, la Chambre relève que l'encadrement des élèves à besoins éducatifs particuliers, ou à besoins de santé, doit devenir une priorité absolue pour le gouvernement. Il faudra garantir que les ressources déployées parviennent effectivement aux enfants et ne se perdent pas dans les rouages de l'administration.

La Chambre approuve la volonté du gouvernement de procéder à une évaluation de la réforme de 2009 dans l'enseignement fondamental. Cette évaluation doit tenir compte des observations, constats et revendications du personnel enseignant dans l'intérêt des enfants. Il faut maintenir les éléments de la réforme qui ont démontré leur plus-value (tels que la flexibilité de l'appui pédagogique ou la gestion des écoles fondamentales par un comité d'école) et en repérer les aspects moins positifs pour les adapter de manière constructive (nécessités de réintroduire une évaluation chiffrée, de réformer la procédure d'orientation en confiant la décision finale aux équipes pédagogiques ainsi que de réformer les bilans afin de les rendre plus lisibles et compréhensibles pour tous les partenaires scolaires).

Pour ce qui est du développement de l'offre scolaire internationale, la Chambre se montre réticente, notamment au vu du recrutement de personnel enseignant et non

enseignant n'ayant pas la connaissance des trois langues officielles du pays. Les écoles internationales sont des institutions publiques au même titre que tous les autres écoles et lycées publics au Luxembourg. Le fait de recruter du personnel (en plus sous le régime de l'employé et non pas sous le statut du fonctionnaire) ne connaissant qu'une seule langue administrative empêche le bon fonctionnement de la communication entre partenaires scolaires.

La modification de l'offre scolaire dans l'enseignement secondaire qui est projetée par l'accord de coalition semble contradictoire: d'un côté, l'accord prévoit une extension de l'offre des nouvelles sections et formations dans chaque région du pays pour éviter de longs chemins de transport aux élèves en les encourageant de vraiment vouloir poursuivre leurs intérêts et projets professionnels individuels, alors que, d'un autre côté, il mentionne simultanément la volonté d'abroger le système actuel des sections prédéfinies pour laisser plus de choix personnels aux jeunes.

En matière de **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). Or, mis à part les mesures procédant à l'augmentation des plafonds de diverses subventions et aides au logement, il semble que la plupart des dispositifs annoncés par le gouvernement – et dont une partie est prévue par le projet de loi n° 8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement – soient principalement destinés à soutenir les investisseurs, c'est-à-dire des personnes physiques et morales fortunées investissant dans le secteur immobilier (à des fins de spéculation ou pour en tirer des avantages fiscaux). La Chambre doute que les dispositions proposées aient l'effet escompté de permettre l'accès à un logement, surtout pour les personnes et ménages à revenu modeste et de la classe moyenne qui ne disposent pas des moyens financiers pour acquérir un logement en propriété à des fins d'habitation principale. Des mesures comme 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 par exemple constituent un pas dans la bonne direction, mais elles n'atteignent souvent pas le public ciblé.

Le problème fondamental dans le domaine du logement est la flambée des prix sur le marché privé et, en conséquence, l'impossibilité pour les personnes physiques et les ménages à faible et à moyen revenu d'acquérir un premier logement en propriété à des fins d'habitation principale. De nombreuses personnes ne sont pas éligibles pour acquérir un logement public abordable. La construction de logements publics à prix abordable, même en grand nombre, ne va avoir aucun effet sur la flambée des prix sur le marché privé du logement, flambée qui est due entre autres à la spéculation et au fait que l'offre de logements et de terrains disponibles reste largement insuffisante par rapport à la demande toujours croissante en raison de l'évolution démographique.

La Chambre met par ailleurs en garde contre l'adoption de mesures aggravant davantage la situation des personnes qui sont à la recherche d'un logement à des fins d'habitation principale, comme la détérioration des possibilités de déduction fiscale qui a été décidée par le gouvernement précédent à travers la suppression de la disposition

règlementaire qui prévoyait que, pendant la période précédant l'occupation d'une habitation par le propriétaire, les intérêts débiteurs et les frais de financement correspondant à l'habitation étaient fiscalement déductibles en totalité.

Des décisions politiques courageuses sont nécessaires pour lutter contre les causes fondamentales de la crise du logement, à savoir, selon la Chambre, la simplification conséquente de toutes les démarches administratives en matière de construction, l'introduction d'un droit de priorité d'achat pour les (primo-)acquéreurs d'un logement à des fins d'habitation principale, le plafonnement des prix de vente des terrains, la diminution voire la suppression des droits d'enregistrement et d'inscription en cas d'acquisition d'un logement à des fins d'habitation principale et la taxation des propriétaires professionnels fortunés laissant leurs terrains et logements volontairement inoccupés dans un but spéculatif.

En matière de **transition énergétique** et de protection de l'**environnement** et du **climat**, la Chambre fait remarquer que toutes les mesures adoptées dans ce cadre doivent être rationnelles, justifiées d'un point de vue scientifique et trouver le support de la population. Des considérations purement idéologiques et utopiques risquent de remettre en cause les efforts précieux déployés jusqu'à présent et de décourager ceux qui prennent au sérieux cette problématique.

#### Contre une remise en cause des valeurs démocratiques et du dialogue social

Dans l'accord de coalition 2023-2028, le gouvernement se prononce pour une implication renforcée des citoyens dans les processus décisionnels et 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 insiste sur l'impératif 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 la fonction publique. Dans ce dernier domaine, la Chambre met en garde contre le non-respect par le gouvernement des dispositions prévues par les **accords salariaux** qui l'engagent. Face à de tels agissements, qui sont inacceptables, il ne faut pas s'étonner que les citoyens se sentent de plus en plus négligés et que la méfiance de la population s'accroît à l'égard des décideurs politiques.

Le respect du dialogue social doit également valoir en matière de réforme éventuelle du régime des **pensions**. Or, la Chambre note d'ores et déjà un manque de transparence à ce sujet, étant donné qu'une telle réforme n'a pas fait l'objet de discussions dans le cadre des élections législatives du 8 octobre 2023. 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 dès lors 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, celle-ci devra impérativement être effectuée dans le cadre du

dialogue social en impliquant directement les partenaires concernés à tous les stades des travaux y relatifs.

Finalement, la Chambre souligne que le mécanisme d'**indexation des salaires** doit impérativement être maintenu. Elle s'oppose à toute manipulation quelconque de celui-ci, par exemple dans le cadre d'une réunion tripartite.

\* \* \*

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2024 a été présenté par le gouvernement comme un budget transitoire, annonçant en même temps une politique durable, solidaire, efficiente et apportant un nouvel élan pour le Luxembourg.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend bonne note de la politique financière affichée par le gouvernement, qui renonce à ce stade à des mesures d'austérité au détriment de l'économie et de la population et qui entend maintenir les investissements publics à un niveau élevé au cours des prochaines années. Elle suivra avec attention les initiatives et projets de réforme qui seront adoptés durant la législature actuelle pour soutenir l'économie et la population. L'accentuation des problèmes sociaux découlant des événements de crise récents nécessite la prise de décisions politiques courageuses et de mesures efficaces, surtout dans le domaine de l'imposition des personnes physiques.

Sous la réserve de toutes les remarques qui précèdent, 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 28 mars 2024.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF