

S Y N T H È S E

**de l'avis n° A-4052 du 28 mars 2024 sur le projet
de budget de l'État pour l'exercice 2024**

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^{er} janvier 2024. Ces mesures – et surtout la taxe CO₂ 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 « *Solidaritéitspak 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^{er} 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 réglementaire 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.