

S Y N T H È S E

**de l'avis n° A-4138 du 14 novembre 2024 sur le
projet de budget de l'État pour l'exercice 2025**

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

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

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

Le gouvernement entend assainir les finances publiques et investir de façon prudente pour garantir que l'État dispose des ressources et fonds nécessaires pour pouvoir agir face aux défis futurs, sans toutefois négliger les investissements publics nécessaires pour soutenir l'économie et la population, surtout les personnes les plus démunies. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit pas d'inconvénient avec cette approche plutôt prudente relative aux finances publiques si elle est dans l'intérêt du pays et de ses habitants.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans le contexte de la simplification administrative, la Chambre approuve que le gouvernement entende lutter contre le manque d'informations et le non-recours aux aides sociales et aux aides dans le domaine du logement, pour garantir que celles-ci atteignent le public ciblé. Les demandeurs de ces aides, qui sont souvent des personnes vulnérables et démunies, ne doivent pas être noyés dans la bureaucratie.

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

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

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

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

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

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

qui n'y ont pas encore été neutralisées, conformément à ce qui est prévu dans l'accord de coalition. En outre, elle demande pour la énième fois de remettre en place un mécanisme d'adaptation automatique du barème au coût de la vie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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