

RÉSUMÉ EXECUTIF ET CONCLUSION DE L'AVIS DE LA CSL CONCERNANT LE BUDGET D'ÉTAT 2024

Un budget pas à la hauteur des défis sociaux

L'Assemblée plénière de la Chambre des salariés (CSL), présidée par Madame Nora Back, a adopté à l'unanimité son avis concernant le budget de l'État 2024.

Ci-dessous, vous trouvez un résumé reprenant les points saillants de l'avis.

Situation économique

Avec un recul du PIB en volume pour le cinquième trimestre d'affilé, le Luxembourg reste techniquement en récession à la fin de l'année 2023. Parmi nos pays voisins, seule l'Allemagne se trouve également en récession à la suite d'un deuxième trimestre d'affilé en décroissance à la fin de l'année 2023. La situation économique semble donc être particulièrement difficile au Luxembourg.

La Chambre des salariés tient toutefois à souligner les limites et les lacunes du concept du PIB en volume dans une économie hautement tertiaisée, telle que celle du Luxembourg. Ainsi, notre Chambre estime qu'il est indispensable d'inclure une analyse du PIB en valeur afin de donner une image complète de la situation économique de notre pays. Selon cette analyse, la situation économique du Luxembourg semble moins tendue. Cela vaut en particulier pour le secteur financier.

Si, en volume, l'activité dans le secteur financier a chuté, elle reste, en valeur, à un niveau historiquement élevé. Le rôle prépondérant de la mesure en valeur et le rôle secondaire de la mesure en volume se reflètent également dans les résultats des banques : En 2023, les établissements de crédit ont enregistré des chiffres records.

Néanmoins, la situation conjoncturelle à court terme n'est certainement pas la plus favorable. L'inflation risque de repasser au-dessus des 3% en 2025 si le plafonnement de certains prix n'est pas prolongé, et le taux de chômage augmente. En analysant plus en détail les catégories socioprofessionnelles des demandeurs d'emploi, force est de constater que leur nombre a le plus fortement augmenté dans le secteur de la construction sur une base annuelle (+40,1%). En tenant compte du niveau d'éducation, le nombre de demandeurs d'emploi avec un diplôme de l'enseignement post-secondaire a le plus fortement augmenté (+23,8%). La difficulté de réintégrer actuellement le marché du travail peut être observé par la hausse des demandeurs d'emploi avec une durée d'inactivité d'au moins 12 mois (+12%).

En prévision de la levée du plafonnement des prix du gaz et de l'électricité, ainsi que de la cessation du soutien financier de l'État aux frais de réseau de gaz, il est à anticiper un choc inflationniste en 2025 ainsi qu'un impact conséquent sur le pouvoir d'achat des ménages. Face à une augmentation prévue de 17% pour la facture du gaz et de 60% pour celle de l'électricité, il est impératif de mettre en place des mesures transitoires pour atténuer ces effets.

Situation budgétaire

Concernant la situation budgétaire exposée dans le projet de budget sous avis, il est important de souligner que la viabilité des finances publiques demeure assurée. En dépit d'un déficit au niveau de l'Administration centrale - partiellement compensé par un excédent de la sécurité sociale -, le budget

courant de l'État reste largement excédentaire (équivalent à 1% du PIB), démontrant que l'État n'éprouve aucune difficulté à financer ses dépenses récurrentes, et que le déficit au niveau de l'administration centrale est attribuable à un niveau d'investissement important. De plus, avec une dette publique se maintenant autour de 27% du PIB à moyen terme et des actifs des administrations dépassant largement les dettes, la situation financière est plus que confortable.

Entre autres du fait de cette situation très saine des finances publiques, il est d'ailleurs absolument incompréhensible que le Luxembourg envisage de s'approprier de l'objectif à moyen terme (OMT) au niveau national alors que celui-ci a échoué au niveau européen. En effet, alors que l'OMT devrait perdre de son importance dans le cadre des règles révisées de la gouvernance économique européenne, le projet de budget actuel semble préparer le terrain pour faire de l'OMT un instrument de politique budgétaire au niveau national. Cette importation de l'OMT est regrettable non seulement car elle impose une contrainte budgétaire supplémentaire au niveau national (actuellement basée sur les projections à long terme en termes de soutenabilité budgétaire à l'horizon 2070), mais également en raison des graves problèmes méthodologiques associés à l'OMT (actuellement basé sur le solde structurel et la croissance potentielle, valeurs non observables).

Investissements publics

Au cours des années à venir, le gouvernement table sur un renforcement des investissements publics : selon les données de la comptabilité nationale, ceux-ci devraient atteindre 3,6 milliards d'euros en 2024 et dépasser les 4 milliards d'euros par an de 2025 à 2027. Cependant, l'expérience des exercices budgétaires précédents montre que les ambitions affichées en matière d'investissement sont rarement réalisées. Qui plus est, on constate que du point de vue qualitatif, la part des investissements nets (qui correspondent à des nouvelles réalisations) tend à diminuer : de 60% du total au début du siècle à moins de 40% au cours de la période de programmation pluriannuelle actuelle.

Au niveau des fonds spéciaux de l'État, au travers desquels s'effectuent la très grande majorité des investissements publics, la CSL ne peut que constater la progression fulgurante des dépenses du fonds d'équipement militaire résultante des engagements pris à l'internationale (objectif de 2% du RNB). Le maintien à 1% du RNB de l'Aide publique au développement vient, tant soit peu, contrebalancer cette progression, mais il serait souhaitable d'afficher plus clairement la préférence pour la diplomatie et pour le soutien des pays les plus fragilisés par les conflits et le dérèglement en portant l'Aide publique au développement à 2% du RNB également afin de l'aligner sur l'objectif recherché en matière de dépenses militaires.

Logement

Le ralentissement récent de l'activité dans les secteurs de la construction et de l'artisanat à la suite du resserrement de la politique monétaire européenne risque d'amplifier le déséquilibre entre production en logements et croissance démographique, vecteur primaire de la crise du logement.

Par conséquent, notre Chambre salue la hausse conséquente des investissements de l'Administration centrale dans le domaine du logement en 2024. Cependant, au vu des prévisions pluriannuelles, nous regrettons de constater que cette trajectoire haussière ne se poursuivra pas sur toute la période couverte et que l'évolution des dépenses sera largement plus modeste entre 2025 et 2027. Or, au vu de l'urgence de la crise et des retards importants qui ont été accumulés notamment au niveau du développement du logement public abordable, nous demandons une intervention plus ambitieuse à moyen terme.

En ce qui concerne le « paquet logement » annoncé en février 2024, la position de notre Chambre est plutôt négative. D'un côté, nous saluons le programme d'acquisition de projets en VEFA par l'État ainsi que la majoration des aides et subventions accessibles aux propriétaires-occupants dont notamment les primo-acquéreurs. Cependant, de l'autre côté, nous rejetons strictement l'introduction respectivement la majoration d'avantages fiscaux accessibles aux investisseurs-bailleurs, mesures qui n'ont jamais fait l'objet d'une analyse coût-efficacité et qui exacerbent les inégalités patrimoniales et la concentration du patrimoine immobilier dans les mains d'une couche sociale fortement favorisée.

En outre, nous soulignons le fait que l'offre a été relativement peu élastique pendant une décennie marquée par un essor exceptionnel de l'investissement dans la pierre et qu'il appert de manière évidente qu'il existe de nombreuses barrières structurelles qui limitent artificiellement la croissance potentielle du parc immobilier résidentiel et provoquent ainsi un profond dysfonctionnement du marché.

Par conséquent, nous demandons des réformes amplement plus ambitieuses afin de lutter contre ces barrières structurelles et de garantir ainsi une lutte durable et soutenable contre la crise du logement et le déséquilibre croissant entre production en logements et croissance démographique.

La barrière structurelle primaire à une augmentation structurelle de la production en logements est l'accès difficile et très coûteux au foncier constructible. Aux yeux de notre Chambre, il est inévitable d'introduire des instruments incisifs afin de lutter contre la structure oligopolistique croissante de la détention du foncier constructible et de contrecarrer les phénomènes de spéculation de rétention foncière. Cela dit, il est indispensable d'augmenter l'imposition récurrente de la multipropriété immobilière à travers un impôt foncier progressif et d'introduire finalement des impôts à la mobilisation de terrains et sur la non-occupation de logements.

En sus, nous réclamons une réforme ambitieuse de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, refonte qui devrait notamment viser un réalignement des plafonds de loyer à l'évolution du pouvoir d'achat des locataires.

La transition durable

Afin de dynamiser la transition durable, il est indispensable de maintenir les investissements verts à un niveau élevé. Tandis que nous saluons la hausse des investissements dans ce domaine telle qu'annoncée pour 2024, nous refusons la stagnation, voire la baisse des dépenses y liées prévue dans le contexte des orientations pluriannuelles de la politique budgétaire. En effet, au vu des défis importants qui persistent notamment au niveau de la décarbonation des secteurs du transport et du bâtiment résidentiel, une telle baisse est fort décevante et inacceptable.

La transition verte représente un enjeu sociétal et afin de garantir l'acceptabilité sociale des mesures, il est d'une importance cruciale de garantir un degré de transparence et de clarté élevé en ce qui concerne les dépenses liées aux différents domaines de la décarbonation. Par conséquent, nous demandons que le projet de budget fournisse annuellement un tableau communiquant la composition exacte des coûts liés à la réalisation du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) ainsi qu'un inventaire exhaustif des différents postes de dépenses (avec leurs codes fonctionnels).

En ce qui concerne les dépenses du Fonds spécial climat et énergie, nous demandons de limiter autant que possible toute mesure n'ayant pas d'effet baissier durable et réel sur les émissions de GES du Luxembourg telles que les dépenses liées à des transferts statistiques entre Etats membres de l'UE. En outre, étant donné que l'écologie et le social sont deux volets indissociables, nous soulignons l'importance de l'introduction d'un préfinancement des aides dites « Klimabonus Wunnen » et nous revendiquons une réforme ambitieuse du régime des prêts climatiques dont notamment l'introduction d'une subvention d'intérêt largement plus conséquente accessible aux ménages moins aisés.

Grande Région

L'absence de nouveaux projets concrets clairement identifiés à mettre en œuvre dans le cadre des partenariats que le Grand-Duché noue avec ses régions voisines ainsi que le laconisme de l'accord de coalition pour 2023-2028 au sujet de la Grande Région laissent craindre un certain désintérêt de la part du gouvernement à l'égard de ce sujet.

Si des projets d'infrastructure de grande envergure semblent, à première vue, bénéficier les nombreux travailleurs frontaliers que compte le pays (élargissement de l'autoroute A3, nouvelle ligne ferroviaire Bettembourg-Luxembourg), il faudrait davantage développer des transports publics transfrontaliers fiables et ayant des fréquences et capacités adaptés aux besoins des navetteurs. La volonté du gouvernement français de mettre en place un réseau de RER métropolitains, notamment en Lorraine, serait une opportunité pour le gouvernement luxembourgeois de répondre aux besoins

des navetteurs et aux inquiétudes des communes frontalières qui, quel que soit le côté de la frontière duquel elles se trouvent, sont asphyxiées par un trafic automobile individuel croissant aux heures de pointe. Situation qui risquera d'empirer avec le projet de péage sur l'autoroute A31bis dans le nord du sillon lorrain.

Par ailleurs, de nombreuses « petites » mesures qui permettraient à la fois d'améliorer la qualité de vie des travailleurs frontaliers et d'atténuer les revendications de rétrocessions fiscales sont envisageables : assouplissement des contraintes fiscales en matière de télétravail des frontaliers, facilitation de l'accès à l'imposition en classe 2 pour les frontaliers mariés, ouverture des droits au congé politique et au congé spécial pour volontaires des services de secours pour les frontaliers qui s'engagent en ce sens dans leur pays de résidence.

Éducation et formation

En matière d'éducation et de formation, la CSL déplore l'absence d'une stratégie nationale des compétences, allant de pair avec une stratégie nationale pour l'IA, qui contribueraient significativement à l'atteinte des objectifs fixés au niveau national (p.ex. : taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation de 62,5 % d'ici 2030) et au niveau européen (p.ex. : taux de 80 % des adultes âgés de 16 à 74 ans dotés de compétences numériques de base d'ici 2030).

Elle plaide pour la création d'un véritable droit individuel à la formation qui se traduirait au niveau du budget de l'Etat par de nouvelles dépenses indispensables à l'extension et la modernisation de l'offre de formation initiale et continue et à l'amélioration de l'accès à la formation continue pour tout un chacun, indépendamment de son statut ou de son âge. Notre chambre professionnelle insiste sur la mise en place d'un Conseil national de suivi et d'évaluation de la formation professionnelle continue à gestion tripartite dont la mission consisterait à contribuer à une amélioration de l'actuel système de formation professionnelle continue ainsi qu'à son évaluation et ce en vue d'atteindre les objectifs « formation » de 2030 que les responsables politiques se sont fixés.

Santé au travail

Les conditions de travail et du bien-être des travailleurs au Luxembourg ont fortement changé ces dix dernières années. Tout d'abord, on constate une augmentation des opportunités d'emploi et de la sécurité au travail, reflétant un marché du travail dynamique et favorable aux candidats. Cependant, malgré une réduction des contraintes physiques et des risques d'accidents, le travail devient plus intensif, avec des rythmes plus soutenus et des tâches plus complexes, entraînant des risques psychosociaux accrus. De plus, les conflits entre vie professionnelle et vie privée sont en hausse, avec des trajets domicile-travail de plus en plus longs et des horaires de travail atypiques impactant négativement le bien-être des travailleurs.

La détérioration du bien-être général des travailleurs et de leur satisfaction au travail est une tendance préoccupante, exacerbée par la pandémie. Le travail est de plus en plus perçu comme une nécessité plutôt qu'une source d'épanouissement. Bien que la majorité des travailleurs souhaitent télétravailler et réduire leur temps de travail hebdomadaire, ces demandes ne sont pas pleinement satisfaites, ce qui contribue à une intention croissante de quitter leur emploi.

Il est crucial d'agir pour améliorer la qualité des emplois et le bien-être au travail, non seulement pour la santé publique mais aussi pour l'attractivité de l'économie luxembourgeoise et pour lutter contre la pénurie de main-d'œuvre. Cet enjeu comprend évidemment des défis soulevés dans le présent avis dans le cadre du logement, de la mobilité et de la Grande-Région, mais des investissements significatifs dans la santé et la sécurité au travail sont également nécessaires. Cela inclut l'augmentation du nombre de médecins du travail, la promotion de la pluridisciplinarité dans les services de santé au travail, la création d'un service unique de santé au travail, et l'augmentation des incitations pour les employeurs à investir dans la prévention. De plus, il est essentiel d'adapter le tableau des maladies professionnelles pour mieux prendre en compte les risques psychosociaux et les troubles musculosquelettiques, qui représentent des défis croissants pour les travailleurs.

En général, il est plus avantageux et économique de prévenir que de traiter, car investir dans la sécurité et la santé au travail est plus rentable que de supporter les coûts élevés associés aux absences et aux soins de santé, qui pèsent lourdement sur les entreprises et la société dans son

ensemble. Dans ce contexte, des propositions comme l'introduction d'un délai de carence pour les travailleurs en incapacité de travailler sont contre-productives, car elles pourraient encourager le présentisme, retardant ainsi la guérison et favorisant la propagation de maladies contagieuses. Cela entraînerait des répercussions négatives sur la santé des travailleurs et entraînerait des coûts élevés supportés par les travailleurs, leurs familles et les entreprises. De plus, cela alourdirait la charge de travail des collègues, aggraverait la pénurie de médecins et augmenterait les dépenses du système de santé.

Sécurité sociale

En ce qui concerne les mesures relatives à la sécurité sociale, notre Chambre regrette que la dotation annuelle de l'État à la CNS pour soutenir les efforts financiers en matière de maternité ne soit pas réévaluée. En effet, cette dotation annuelle de 20 millions d'euros reste inchangée depuis plus de dix ans et, alors qu'elle représentait encore 17% des prestations (en espèces et en nature) de maternité en 2012, ne représente plus que 8% de celles-ci en 2024. De surcroît, la CSL estime que la politique en matière de sécurité sociale pourrait être davantage ambitieuse, non seulement en raison de la solidité des finances publiques, mais aussi du fait que les dépenses de prestations sociales au Luxembourg en pourcentage du PIB sont nettement inférieures à la moyenne européenne et à celles de chacun des pays limitrophes du Luxembourg.

Pauvreté et exclusion sociale

Concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la CSL reste dubitative face au manque d'ambition en la matière. À aucun moment il n'est question d'un plan national de grande envergure pour prémunir les résidents contre la paupérisation. Ce budget semble totalement ignorer la problématique et propose des mesures qui manquent cruellement d'ambition et qui sont d'ailleurs d'ores-et-déjà programmées et prévues légalement.

Les mesures sont certes louables et touchent des personnes vulnérables mais elles semblent isolées et ne font pas partie d'un programme global et ne vont pas faire diminuer la pauvreté et améliorer la cohésion sociale du pays.

Fiscalité

Sur les questions fiscales, et notamment celle des nouveaux produits assimilés aux tabacs, la CSL prend acte de la décision de les soumettre à des droits d'accise. Elle regrette néanmoins que le gouvernement ne dynamise de manière affichée les recettes que par cette seule hausse d'accises, privilégiant le freinage des dépenses en vue de combler le déficit public.

Pourtant, les besoins en investissements et en correctifs sociaux sont tellement nombreux en cette phase de polycrise européenne qu'il apparaît de plus en plus urgent de mobiliser de nouvelles sources de recettes publiques afin d'y faire face (patrimoine, revenus du capital, hauts revenus). Face à cette considération et considérant également que le rendement relatif de l'impôt sur le revenu des collectivités, dont le taux d'imposition sera réduit de moitié en 30 ans, approvisionne de plus en plus faiblement le budget de l'État, notre Chambre ne peut approuver la baisse du taux d'IRC en 2025.

La CSL déplore que rien de spécifique ne soit entrepris par le gouvernement face à la montée continue de la précarité, voire de la pauvreté au Luxembourg, alors que cette situation mérite assurément un grand plan national d'action. Notre Chambre a, pour sa part, pu constater que le salaire minimum reste redevable de l'impôt sur le revenu en 2024, si bien que, a priori, elle accueille favorablement l'annonce d'un nouveau CIB, mais rendra son avis définitif une fois connus les détails y relatifs. Elle aurait également souhaité que les aménagements suggérés par l'accord de coalition concernant la classe 1a des familles monoparentales soient déjà mis en œuvre en 2024.

Luxembourg le 19 avril 2024