A-4525/26-51

Doc. parl. nos 8800 et 8801

CHFEP
Chambre des fonctionnaires et employés publics

AVIS

du 9 novembre 2026

sur

- **le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2027;**
- **le projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030;**
- **le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2013 portant fixation du droit d'accise autonome et dispositions diverses sur les tabacs manufacturés;**
- **le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques**

S O M M A I R E

I. Introduction 1

II. Examen du projet de budget pour l'exercice 2027 8

1. Les orientations budgétaires 8

2. Les mesures du projet de budget 10

a) Fonction publique 10

1) La justification des coûts de personnel et de fonctionnement de l'État .. 13

2) L'investissement dans la formation des agents publics 22

3) La digitalisation des services publics et l'implémentation de l'intelligence artificielle 23

4) Contre la privatisation du secteur public 28

b) Réformes administratives: refonte incontournable de la législation sur les chambres professionnelles 31

c) Fiscalité 34

d) Éducation, enfance et jeunesse 35

e) Logement 37

1) Le gouvernement – pompier de la crise du logement 37

2) Le gouvernement – pyromane de la crise du logement 39

f) Lutte contre la pauvreté et cohésion sociale 42

g) Sécurité sociale 46

III. Récapitulatif 48

Par quatre dépêches du 7 octobre 2026, 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. Introduction

Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire pour l'exercice 2027, les perspectives économiques restent incertaines au niveau international, ceci face aux conflits persistants en Ukraine et au Moyen-Orient (le dernier causant une hausse des prix des carburants), mais également en raison de phénomènes climatiques sévères (comme les épisodes de sécheresse en Europe), de la politique monétaire des banques centrales, de la compétition pour les financements internationaux et des dépenses de défense croissantes. L'essor de l'intelligence artificielle a aussi un impact sur la résilience des économies.

Tous ces éléments ont des conséquences imprévisibles sur les économies en général, les investissements, le comportement des consommateurs et les finances publiques. Le Luxembourg est particulièrement exposé aux échanges internationaux et, partant, sensible à l'évolution de ces événements, et leurs « *effets sur la croissance, l'emploi et les prix contribuent en même temps à éroder le pouvoir d'achat des ménages* » et à affecter les finances publiques.

Il n'en reste pas moins que la situation et les perspectives des finances publiques nationales sont stables.

Lors de la présentation, le 13 juillet 2026 à la Commission des finances et à la Commission de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés de la situation financière de l'État au 30 juin 2026, le ministre des Finances a relevé des finances publiques solides[1], contrairement à ce que le Conseil national des finances publiques a estimé en mai 2026[2].

[1] Chambre des députés, Budget 2026: recettes et dépenses progressent au même rythme à mi-exercice, 13 juillet 2026, https://www.chd.lu/fr/node/3808

[2] Conseil national des finances publiques, Évaluation du rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel national à moyen terme 2025-2029, 13 mai 2026, https://cnfp.public.lu/fr/evaluations/2026/evaluation-mai2026.html

Les recettes de l'État ont connu une évolution particulièrement robuste (+11,1%) au premier semestre 2026 (indépendamment de la recette spéciale générée par un héritage qui a rapporté à lui seul 493 millions d'euros en droits de succession à l'État). En même temps, les dépenses ont également évolué de manière soutenue, mais cette progression est due aux transferts courants et à des investissements nécessaires.

Le même constat a été fait lors de la présentation de la situation des finances publiques le 5 octobre 2026 à la Chambre des députés[3], les recettes de l'État affichant une progression soutenue de 2,2 milliards d'euros (+9,9%) en comparaison annuelle, alors que les dépenses affichent un plus de 1,98 milliard d'euros (+8,9%) sur un an. Au 30 septembre 2026, le solde de l'État central montre un léger déficit de 339 millions d'euros.

Le ministre des Finances a énoncé à cet égard que « *je me réjouis de ces résultats globalement positifs dans un contexte difficile. Les finances publiques résistent bien et ouvrent une perspective favorable pour nos citoyens et tout particulièrement pour les jeunes générations. Je reste confiant pour l'avenir de notre pays, même si la prudence reste de mise* ».

Le projet de loi budgétaire pour 2027 mentionne des perspectives budgétaires qui traduisent une progression soutenue des recettes, mais un déficit pour l'administration centrale de 1,9 milliard d'euros qui est dû au niveau élevé des investissements et aux mesures de soutien à mettre en œuvre dans un environnement économique et géopolitique incertain. Les recettes devraient progresser plus fortement que les dépenses. Au total, le solde de l'administration publique devrait s'améliorer pour atteindre -570 millions d'euros (alors qu'il devrait être supérieur à 1 milliard à la clôture de l'exercice 2026), une situation qui est beaucoup plus favorable que les perspectives qui étaient projetées au début de la législature (où un déficit de 2,2 milliards d'euros était annoncé).

Dans le cadre de la présentation susvisée du 13 juillet 2026, le ministre des Finances a par ailleurs indiqué que « *nos finances publiques sont solides. Les recettes de l'État affichent une évolution robuste au terme du premier semestre. Notre économie est résiliente, en particulier le secteur financier. Malgré cette situation favorable, nous devons rester prudents et suivre de près les incertitudes mondiales. Nous devons continuer à gérer les finances publiques avec responsabilité. Pour préserver ainsi notre capacité à renforcer le pouvoir d'achat et la cohésion sociale, tout en investissant durablement dans la compétitivité, l'innovation, la croissance et la qualité de vie des citoyens. Je reste confiant que nous y parviendrons.* »[4]

---

[3] Ministère des Finances, Communiqué sur la situation des finances publiques au 30 septembre 2026, 5 octobre 2026, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2026+10-octobre+05-roth-situation-financiere.html

[4] Ministère des Finances, Communiqué sur la situation des finances publiques au 30 juin 2026, 13 juillet 2026, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2026+07-juillet+13-roth-finances-publiques.html

La Chambre des fonctionnaires et employés publics partage cette position. Depuis des années, l'opinion est erronément propagée par d'aucuns que la stabilité des finances publiques serait dans un danger imminent et que l'économie nationale serait dans une situation tellement délabrée qu'il ne serait plus possible de la sauver. L'impact certain des crises récentes mis à part – que le Luxembourg a d'ailleurs toujours réussi à bien gérer sans problème majeur – il n'en est toutefois rien. L'évolution des finances publiques ainsi que de la balance des paiements du Luxembourg[5] en sont la preuve. L'allégation selon laquelle notre économie nationale ne serait pas compétitive est cocasse. Depuis cinquante années, les exportations dépassent annuellement les importations (du fait de l'excédent des services financiers surtout). L'excédent de la balance courante se chiffrait pendant les dix dernières années entre 3 et 5,6 milliards d'euros, ce qui correspond à 4,2% et 8,5% du PIB. Au niveau international, le Luxembourg affiche une situation économique qui est l'une des plus florissantes au monde. Le pays est un véritable eldorado pour les entreprises – notamment en raison des avantages fiscaux – comme en témoignent non seulement les nombreux emplois créés chaque année, mais également l'augmentation constante des créations d'entreprises. S'y ajoutent les profits énormes qui sont toujours réalisés par les entreprises[6]. Certes, certains secteurs connaissent actuellement un recul, mais c'est la diversification des activités qui a toujours permis au Luxembourg d'affirmer et de renforcer sa position économique sur le plan international, ce qui est aussi confirmé régulièrement par l'attribution de la note AAA au pays par les agences de notation.

Un constat identique se présente pour ce qui est de la dette publique du Grand-Duché. Au 30 juin 2026, celle-ci s'élève à 26,5 milliards d'euros (28,3% du PIB). Le projet de loi budgétaire projette un niveau d'endettement de 29,2% du PIB pour 2027, qui devrait diminuer progressivement au cours des années suivantes. Ce niveau d'endettement public reste parmi les plus faibles de l'Union européenne (où la moyenne était de 82,9% du PIB et même 88,9% du PIB pour la zone euro au premier trimestre 2026)[7] et il se situe largement au-dessous du seuil de 60% du PIB fixé par les règles européennes. Il en est de même en matière de déficit public selon les critères européens, suivant lesquels le déficit public annuel des États ne doit pas être supérieur à 3% du PIB (la moyenne européenne dépasse ce taux depuis 2025)[8]. L'endettement est effectué par l'État pour investir dans l'avenir du pays. Il est souvent erronément présenté à la population comme un fléau à hériter par les générations futures, alors que celles-ci hériteront en réalité des fruits de l'investissement, à savoir idéalement un pays avec une économie saine, des infrastructures solides, des services publics et institutions de qualité ainsi qu'une démocratie fonctionnant sans faille.

---

[5] Banque centrale du Luxembourg et STATEC, Balance des paiements du Luxembourg au premier trimestre 2026, 15 juillet 2026, https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2026/bop-q1-26.html

[6] Voir à ce sujet par exemple les bilans publiés par les principaux employeurs du Luxembourg, STATEC, 15 juillet 2026, https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2026/stn28-principaux-employeurs-2026.html

[7] Eurostat, Niveau d'endettement public dans l'Union européenne, 21 juillet 2026, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-21072026-ap

[8] Eurostat, Déficit public dans l'Union européenne, 22 avril 2026, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-22042026-ap

La Chambre met par ailleurs en garde contre certaines projections pessimistes récemment publiées, entre autres par le Fonds monétaire international (FMI)[9], quant à une prétendue instabilité des finances publiques et une forte hausse de l'endettement public du Luxembourg dans les années à venir. En effet, des projections établies par des organisations externes qui ne connaissent pas du tout les spécificités de l'économie et des finances publiques du Luxembourg sont à prendre avec réserve, notamment en vue de mettre en place des objectifs budgétaires à suivre, comprenant des mesures d'austérité. S'y ajoute qu'établir des projections à long terme risque d'être de l'art pour l'art, puisque la situation économique et géopolitique reste très volatile, ce qui peut changer la donne à tout moment et requérir une adaptation spontanée de la politique budgétaire, le cas échéant afin de se conformer aux obligations internationales (telle l'augmentation des dépenses d'investissement dans les domaines de la défense et de protection de l'environnement).

Tout cela dit, le taux d'endettement public est proche des 30% du PIB et le service de la dette du budget courant du Ministère des Finances affiche une progression poussée des dépenses. Les intérêts échus sur la dette publique passent de 312,5 millions d'euros en 2026 à 512,5 millions d'euros en 2027, ce qui est une augmentation de +64%, et l'ensemble des dépenses courantes liées à la dette augmentent de 326,1 à 526,1 millions d'euros pour la même période. Selon le projet de loi budgétaire sous examen, « *cette évolution reflète à la fois le refinancement des emprunts d'État arrivant à échéance et la remontée générale des taux d'intérêt sur les marchés dans un contexte géopolitique volatile* », ce qui fait que « *les frais connexes à l'émission et à la gestion de la dette (commissions bancaires, frais de notation, frais de cotation en bourse) augmentent en conséquence de 5,7 à 6,6 millions d'euros (+15,5%)* ».

La Chambre se prononce donc quand même pour une gestion prévoyante des finances publiques, basée sur des estimations et chiffres plus concrets afin de déterminer avec plus de précision les prévisions budgétaires, pour mitiger les risques et éviter des différences entre ces prévisions et les nombres réels, comme ceci a été le cas les années passées. Concernant la gestion prudente des finances publiques, l'objectif d'une gestion en bon père de famille de celles-ci énoncé par le gouvernement semble d'ailleurs être une évidence, surtout face aux conséquences des crises nationales et internationales auxquelles le pays est constamment confronté. Si un déficit public est justifié du fait d'investissements dans l'avenir, une aggravation démesurée d'un tel doit être évitée.

À cet égard, la Chambre relance les questions de la réévaluation et de la réorientation des dépenses publiques, ainsi que du contrôle afférent, ce dernier élément n'ayant pas vraiment été thématisé dans le cadre des lois budgétaires annuelles, du moins dans le passé.

[9] FMI, Rapport annuel sur le Luxembourg, 30 juin 2026, https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2026/06/30/luxembourg-2026-article-iv-consultation-press-release-staff-report-and-statement-by-the-577372

Dans le cadre de l'exercice budgétaire 2026, le gouvernement avait annoncé pour la première fois vouloir procéder à une révision de la procédure budgétaire pour mieux adapter les dépenses publiques aux objectifs politiques pour orienter l'action publique vers des résultats concrets. Le projet sous avis évoque également la modernisation de cette procédure afin « *de renforcer la budgétisation sur la performance, de réduire les écarts entre programmation et exécution, d'améliorer l'efficience de l'action publique et le pilotage des finances publiques, tout en renforçant la cohérence d'un cadre budgétaire fragmenté* ». À cette fin, le projet sous examen affiche d'une nouvelle manière les priorités politiques et budgétaires, en répartissant celles-ci en fonction des départements ministériels, pour mieux cibler les dépenses publiques. De plus, les crédits budgétaires font l'objet d'un « *tagging* » suivant trois priorités transversales, qui sont la transformation numérique de l'État, la transition climatique et énergétique et le bien-être. Pour ce dernier point, l'intégration du PIBien-être dans la procédure budgétaire vise à identifier avec plus de précision les dépenses contribuant directement aux indicateurs de bien-être suivants: niveau de vie, taux d'emploi, confiance dans les institutions, taux de risque de pauvreté, taux de surcharge des coûts de logement, exposition aux particules fines. Selon la nouvelle méthodologie budgétaire, les dépenses tenant compte du bien-être progressent de +24% en 2027 par rapport à 2026.

Si la Chambre comprend le choix de la nouvelle approche de répartition des priorités selon les départements ministériels d'un point de vue d'efficacité budgétaire, elle regrette que celle-ci ait pour conséquence de rendre moins transparents les domaines et mesures principaux concernés par les investissements publics. De nombreuses mesures ont été évoquées par le ministre des Finances lors de sa présentation du projet de budget, mais elles ne sont pas énoncées en tant que telles par l'exposé des motifs joint au texte projeté, comme ceci a pourtant été le cas dans le passé. De plus, la Chambre relève que l'approche choisie pour 2027 ne doit pas conduire à une réduction irrationnelle des dépenses et au mauvais endroit, y compris dans la fonction publique.

La Chambre estime que l'approche budgétaire à adopter devrait mener à une présentation plus compréhensible de la politique financière de l'État, notamment pour le grand public, afin d'éviter la propagation de fausses informations, y compris sur une prétendue situation dramatique des finances publiques. En effet, comme il est énoncé à juste titre à l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire sous avis, la présentation des recettes et dépenses de l'État selon les règles de la comptabilité nationale présente des différences par rapport à celle qui est basée sur le système européen des comptes SEC 2010. La présentation selon le système national repose sur des chiffres réels de caisse, tandis que le système européen poursuit une évaluation suivant plus l'évolution et les projections économiques du pays.

Avant l'été, le ministre des Finances a énoncé que les dépenses devraient faire l'objet d'une évaluation, dans le sens de déterminer des priorités budgétaires pour mieux cibler les dépenses et pour lutter contre le déficit. Le ministre a en outre émis le 4 février 2026 à l'attention des ministères et administrations une lettre circulaire en vue de la préparation du projet de budget de l'État, en fixant un plafond de 4,5% pour l'augmentation des dépenses pour l'an prochain (voir à cet égard aussi les développements ci-

après sub II. 2. a) « *1) La justification des coûts de personnel et de fonctionnement de l'État* »). En même temps, le ministre s'est prononcé clairement contre une réduction des investissements dans le domaine social (logement, sécurité sociale, prestations familiales, etc.), ce que la Chambre approuve.

Pour mitiger les risques et générer de nouvelles recettes pour les finances publiques, un recours à des emprunts populaires pourrait être plus promu (comme ceci est prévu en matière de logement: voir à ce sujet le chapitre II. 2. « *e) Logement* » ci-dessous). À noter à cet égard que l'Union européenne a lancé en octobre 2025 le projet du compte européen d'investissement (« *European savings and investment account* », SIA), qui permet aux particuliers d'investir directement dans l'économie européenne, en obtenant des avantages fiscaux. Au Luxembourg, cette initiative ne s'est toutefois pas encore implantée. Mais la mise en place d'un tel dispositif d'épargne au niveau national pourrait aussi constituer une piste pour investir dans l'avenir du pays, tout en soulageant la charge financière de l'État. Le ministre des Finances s'est prononcé en septembre dernier pour un recours accru à ces dispositifs d'investissement dans le cadre du lancement du « *Luxembourg Future Fund 3* »[10].

Dans ce contexte, il est d'ailleurs étonnant que des projets de réformes sociales et fiscales, des mesures de lutte anticrise ainsi que des investissements indispensables pour la population et l'avancement du pays soient presque toujours critiqués immédiatement comme étant trop coûteux (comme par exemple la réforme fiscale ou les mesures de l'accord tripartite du 8 juin 2026, qui ont été contestées notamment par l'opposition parlementaire), alors que l'État continue à verser pourtant pendant des années des sommes conséquentes à des projets où la plus-value pour la population et l'économie nationale est incertaine, voire inexistante, ceci sans aucune discussion, et sans explication véritable fournie au grand public sur les conséquences budgétaires. Il en est ainsi par exemple du projet de loi n° 8729 autorisant le gouvernement à financer la location et l'exploitation d'un centre de test sur le Space Campus à Kockelscheuer dont le coût s'élève à 195,5 millions d'euros à l'État sur une période pluriannuelle (renouvellement non compris), ou encore du projet de doter l'aéroport de Luxembourg d'une tour de contrôle virtuelle pour laquelle les frais sont estimés à 100 millions d'euros. Le programme de satellite d'observation LUXEOSys illustre, quant à lui, à quel point de tels projets peuvent déraper: son budget total atteint désormais 382 millions d'euros hors TVA, bien au-delà de l'enveloppe initialement autorisée de 170 millions d'euros. Une panoplie de projets similaires ont été adoptés au courant des années passées qui génèrent des dépenses publiques de l'ordre de centaines de millions d'euros et qui passent souvent inaperçus pour le grand public. Contrairement aux mesures qui bénéficient directement à la population, qui sont discutées en long et en large, de tels projets ne font d'ailleurs jamais l'objet de véritables débats publics.

Sans vouloir remettre en question des projets et financements réalisés à travers les dépenses publiques en faveur de bonnes causes, y compris à l'étranger (comme tel est

[10] Lancement du Luxembourg Future Fund 3, 4 septembre 2026, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2026/09-septembre/04-roth-delles-future-fund.html

certainement le cas pour le projet de loi n° 8751 portant approbation de la participation du Grand-Duché de Luxembourg à la vingt-et-unième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement), ou dans le cadre des obligations et de la réputation internationales du pays, la Chambre relève qu'un changement de paradigme est requis au niveau politique, afin d'éviter, d'une part, de contester ou de rejeter purement sur la base du facteur des coûts inévitables dès le départ des réformes nécessaires pour la population au niveau national, et, d'autre part, d'épargner au mauvais endroit et de se perdre dans un débat politique et public de culpabilisation y relatif, ce qui est malheureusement à la mode, entre autres concernant les frais de fonctionnement des services publics (voir à ce sujet les développements ci-après sub II. 2. a) « *1) La justification des coûts de personnel et de fonctionnement de l'État* »).

On ne peut pas, d'un côté, dramatiser les discours politiques en évoquant une prétendue situation malsaine et irrémédiable des finances publiques et, d'un autre côté, approuver sans gêne des projets à utilité incertaine qui vont coûter des centaines de millions d'euros à l'État.

Si l'État a les moyens budgétaires pour soutenir sans problème des projets comme ceux prémentionnés, ainsi que d'ailleurs des investissements massifs dans la défense, il a aussi les moyens pour financer des réformes sociales et fiscales bénéfiques pour la population au niveau national. À cet égard, la Chambre rappelle qu'elle approuve que le gouvernement maintienne des investissements élevés, entre autres en faveur des mesures sociales. La propagande répandue par d'aucuns sur la situation prétendument ébranlée des finances publiques ne doit pas mener à une remise en cause de mesures sociales ou être utilisée pour freiner la poursuite d'une politique sociale adaptée aux besoins de la population, ou encore pour manipuler certains acquis nationaux (comme l'indexation automatique des salaires et le maintien d'un salaire social minimum adéquat).

Dans ce cadre, la Chambre tient aussi à rappeler que, dans les discussions sur la situation des finances publiques, il est toujours omis de prendre en compte les infrastructures et le patrimoine (immeubles, etc.) dont l'État est propriétaire et qui bénéficient au public, de même que les participations financières de l'État. Si on chiffrait ces éléments, on noterait que ceux-ci contrebalanceraient largement le déficit budgétaire.

II. Examen du projet de budget pour l'exercice 2027

1. Les orientations budgétaires

Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire, « *le Luxembourg doit rester une nation unie, prospère et tournée vers l'avenir* » dans un environnement en profonde mutation. Dans l'objectif d'« *offrir à chacun les conditions de son épanouissement et demeurer une terre d'opportunités pour les talents, les entrepreneurs et les investisseurs* », il faudra « *assurer la sécurité et la résilience du pays, garantir la pérennité du modèle social et la solidarité entre les générations, favoriser l'emploi et l'intégration régionale, répondre à la crise du logement, lutter contre la pauvreté et renforcer durablement le pouvoir d'achat* ». De même, « *le Luxembourg doit accélérer sa transformation en consolidant sa compétitivité, en renforçant la cohésion sociale et en modernisant l'action publique afin de préparer l'avenir dans les meilleures conditions* ».

L'exposé des motifs énonce par ailleurs que, « *dans un monde de plus en plus conflictuel, la cohésion sociale et le vivre-ensemble constituent le principal atout du pays: réussite économique et paix sociale doivent aller de pair* ». Ainsi, le projet de budget de l'État pour 2027 « *s'inscrit dans une approche solidaire visant à lutter contre la pauvreté, dans une politique centrée sur les familles afin de soutenir le développement et l'épanouissement des enfants, ainsi que dans une politique ambitieuse du logement destinée à faire de l'accès à la propriété une perspective accessible au plus grand nombre. Il promeut également une croissance inclusive fondée sur la diversification économique et le développement de technologies à haute valeur ajoutée, afin de garantir le financement durable de l'État social qui a besoin d'une économie forte, et inversement. Par ailleurs, il poursuit une politique conciliant protection de l'environnement et adaptation au changement climatique, tout en renforçant la cohésion sociale à travers le soutien à la culture, au sport et au vivre-ensemble.*

Par une politique budgétaire anticyclique, à la fois ambitieuse, ciblée et adaptable, le gouvernement entend répondre aux attentes des citoyens et des entreprises, tout en concentrant ses efforts sur ses priorités stratégiques. Face à l'incertitude, il fait le choix d'investir, d'alléger les charges pesant sur les ménages et les entreprises et de renforcer le pouvoir d'achat, tout en gardant les finances publiques sous contrôle. »

D'après le projet de loi budgétaire, les axes prioritaires du gouvernement pour 2027 sont entre autres la lutte contre la pauvreté, le renforcement du pouvoir d'achat, la lutte contre la crise du logement, la poursuite de mesures en faveur de l'emploi, la promotion de l'accès aux sources d'approvisionnement dans le contexte de la transition énergétique, un investissement ambitieux dans le domaine des infrastructures de mobilité, le renforcement de la souveraineté numérique ainsi que l'investissement durable dans la solidarité internationale et dans la sécurité collective en tenant compte des engagements internationaux.

Suivant l'exposé des motifs, « *les investissements publics demeurent à un niveau historiquement élevé* » en 2027. Ils sont cependant réduits de 0,7% par rapport à 2026.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend bonne note de toutes ces affirmations et de tous les objectifs affichés par le gouvernement.

Le projet de budget a été présenté par le ministre des Finances sous le slogan « *Fir d'Leit. Fir Opschwong.* », en mettant en avant le pouvoir d'achat des ménages, la cohésion sociale et le bien-être, mais aussi la croissance, la compétitivité et l'investissement: « *avec plus de 4,5 milliards d'euros d'investissements publics, soit 4,4% du PIB, le budget investit dans les citoyens, dans l'économie, dans les infrastructures et dans l'avenir du pays, tout en maintenant des finances publiques durables* »[11].

En faisant le point sur toutes les mesures concrètes qui ont été énoncées, on constate que celles affectant les personnes physiques ne sont pas vraiment nouvelles puisqu'elles ont pour la plupart déjà été décidées auparavant, entre autres dans le cadre de l'accord tripartite du 8 juin 2026, tandis que de vraies mesures nouvelles semblent concerner plutôt les entreprises et les investisseurs. Les mesures fiscales prévues par le texte budgétaire sont du moins clairement orientées vers ces derniers.

La Chambre aurait espéré voir plus de nouvelles mesures concrètes pour le soutien des ménages (comme l'ajustement complet et automatique à l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques: 7,5 sur 10 tranches y sont actuellement neutralisées), surtout face à l'augmentation du risque de pauvreté. Au contraire, les accises et la taxe CO_2 vont encore augmenter à partir de 2027, ce qui aura un impact négatif sur le pouvoir d'achat des ménages. Certes, les augmentations des accises concernent des biens de consommation (alcool et tabacs) qui sont nocifs pour la santé, mais il n'en reste pas moins que les consommateurs seront directement affectés par ces hausses, à côté du renchérissement général des biens (notamment de l'énergie et de l'alimentation) et services.

Cela dit, la Chambre approuve néanmoins que le projet de budget pour l'année 2027 ne néglige pas le volet social et qu'il comprenne des investissements importants en faveur des citoyens et des familles. Selon le Ministère des Finances, 47% du budget est en effet consacré aux dépenses sociales.

[11] Présentation du budget de l'État pour l'exercice 2027, Ministère des Finances, 7 octobre 2026, https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2026+10-octobre+07-roth-budget.html

2. Les mesures du projet de budget

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics est globalement favorable aux investissements prévus par le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2027 – dans la mesure cependant où ils sont sensés et raisonnables et apportent réellement des améliorations – et entre autres à ceux relatifs à l'inclusion, à l'accès à la culture, à la lutte contre les inégalités de traitement, à la sécurité intérieure, à la protection de l'environnement, au renforcement de la résilience nationale, à la coopération internationale, à la santé, à la lutte contre le chômage, etc., certains domaines et mesures appellent toutefois des remarques plus particulières.

a) Fonction publique

La Chambre soutient sans ambages les investissements dans la fonction publique prévus par le projet de loi budgétaire. Ces investissements sont nécessaires pour garantir le fonctionnement des administrations publiques et l'offre de services de qualité à la population dans l'intérêt du pays et au-delà.

Selon le projet de loi budgétaire, le Ministère de la Fonction publique a identifié les trois priorités suivantes pour l'exercice budgétaire 2027: l'augmentation de l'efficacité des services publics à travers une amélioration de la gestion des services RH et la digitalisation des processus RH, le développement des ressources humaines et du leadership des services publics, ainsi que l'évolution de la fonction publique en mettant l'accent sur l'humain et le dialogue social.

La Chambre approuve ces différents points, mais elle signale qu'il ne faudra pas négliger d'autres réformes en cours et à entreprendre pour améliorer l'efficacité et la qualité des services publics offerts aux citoyens et pour améliorer les conditions de travail des agents publics.

À cet égard, elle apprécie que le projet de loi énonce ce qui suit:

> « *La modernisation de la Fonction publique se base sur un dialogue social structuré, constructif et régulier, garantissant l'implication des agents et de leurs représentants dans les évolutions du contexte et des conditions de travail.*
>
> *Dans un contexte de réformes organisationnelles, de digitalisation accrue et de transformation des métiers, il s'agit de placer l'agent au cœur des changements, en veillant à l'attractivité de l'emploi au sein de la Fonction publique et à proposer des services adaptés aux besoins des agents.*
>
> *Le dialogue social constitue un levier essentiel pour accompagner ces transformations. Par ailleurs, le Ministère de la Fonction publique et ses entités rattachées garantissent une mise en œuvre efficace, durable et responsable des mesures décidées en concertation avec les partenaires sociaux.*
>
> *Une enveloppe budgétaire totale de 13 721 000 euros est mise à disposition pour la mise en œuvre de ces politiques publiques.* »

Le fait d'énoncer le dialogue social comme un élément essentiel pour le développement de la fonction publique est une chose. L'appliquer et le respecter réellement est une autre. La Chambre espère que ce sera vraiment le cas.

Les chiffres invitent en effet à la prudence. La Chambre constate que le projet de budget se garde bien de comparer l'enveloppe de 13.721.000 euros à celle de l'année précédente, contrairement à ce qu'il fait pour d'autres initiatives du même ministère. Or, les articles budgétaires concernés – les espaces de coworking (12.271), les mesures sociales dans l'intérêt du personnel de l'État (33.000), les crèches et cantines exploitées par la CGFP (33.001) et la bonification d'intérêt aux agents publics (34.080) – totalisaient 15.212.000 euros au budget voté pour 2026. L'enveloppe diminue donc de près de 1,5 million d'euros pour 2027, sans que le projet de budget fournisse la moindre explication à ce sujet.

Cette baisse résulte de la réduction du crédit pour la bonification d'intérêt aux agents publics, qui passe de 10,7 à 9,1 millions d'euros. Or, cette réduction paraît difficilement conciliable avec l'accord salarial du 29 janvier 2025, qui a relevé, avec effet au 1er janvier 2026, le montant maximal éligible à la subvention d'intérêt à 400.000 euros et la période d'amortissement à 25 ans. Quant aux autres crédits de l'enveloppe, ils ne progressent que de 2,4%, soit à peine plus que l'inflation prévue pour 2027 (2,1% selon le STATEC). Les moyens consacrés à l'humain et au dialogue social stagnent donc en termes réels, ce qui n'est guère de nature à confirmer les intentions affichées.

Concernant cette priorité politique visant à faire évoluer la fonction publique en mettant l'accent sur l'humain et le dialogue social, le dossier sous examen énonce comme indicateurs de suivi entre autres le délai de mise en œuvre des actions décidées au niveau du dialogue social ainsi que le pourcentage du budget alloué à ces actions, telles que le service psychosocial, les crèches, la cantine, les mesures 50+ et la subvention d'intérêt.

Pour ce qui est du suivi du délai de mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre du dialogue social, la Chambre relève que ce suivi doit également concerner la procédure législative. En effet, la mise en œuvre de telles mesures ne s'arrête pas avec leur implication dans un projet de texte qui est mis sur le chemin des instances et qui y circule alors pendant des années. Les mesures devront réellement aboutir dans un délai raisonnable à travers l'application des textes afférents. Un effort supplémentaire est à faire dans ce domaine.

En ce qui concerne le financement des crèches et cantine de la fonction publique, il revient à la Chambre que des problèmes subsistent depuis quelques années et que les conventions y relatives sont en train d'être revues et renouvelées. La Chambre s'interroge sur le réalisme des crédits prévus par le projet de loi budgétaire. Jusqu'en 2026, les dépenses afférentes figuraient à l'article 33.000, qui a été scindé en deux articles dans le projet de budget pour 2027, pour un total de 4.002.500 euros. Ce montant est inférieur de 11% aux dépenses effectivement réalisées en 2025, qui s'élevaient à 4.501.935 euros selon le compte de cet exercice. Le crédit voté pour 2026 était

d'ailleurs déjà inférieur de plus de 15% à ce montant. Il est pourtant fort improbable que les frais d'exploitation de ces structures diminuent. L'indexation des salaires et la hausse générale des prix, notamment de l'alimentation et de l'énergie, laissent au contraire présager une augmentation des coûts.

Dans ce contexte, la Chambre relève que, par la réforme du chèque-service accueil prévue par le projet de loi n° 8686, l'État relève substantiellement sa participation au financement des structures d'éducation et d'accueil, indexe l'ensemble des montants y relatifs et introduit de nouvelles aides en faveur des prestataires. Elle estime que les crèches exploitées pour le compte de l'État-employeur doivent pouvoir bénéficier d'une évolution comparable de leurs moyens, afin de maintenir la qualité de l'accueil offert aux enfants des agents publics. Tel ne semble toutefois pas être le cas au vu des crédits inscrits au projet de budget pour 2027.

Le fait que ces crédits soient non limitatifs n'y change rien: si les montants inscrits au budget ne reflètent pas les besoins prévisibles, c'est l'enveloppe affichée par le gouvernement qui donne une image inexacte de l'effort réellement consenti. La Chambre rappelle à cet égard qu'aux points 8 et 9 de l'accord salarial du 29 janvier 2025, le gouvernement s'est engagé à adapter ou à renouveler, d'un commun accord, les conventions relatives à la cantine et aux crèches, en garantissant au minimum le maintien du niveau de qualité actuel, et à adapter les crédits budgétaires y relatifs si la participation de l'État devait s'avérer insuffisante pour couvrir les besoins fondés liés à leur exploitation. Elle demande que ces conventions soient finalisées dans les meilleurs délais et que les crédits budgétaires en tiennent pleinement compte. Le budget alloué doit en effet tenir compte des besoins réels des entités en question, sans remettre en cause leur bon fonctionnement au détriment des gestionnaires et de leur personnel ainsi que de leurs clients.

De façon générale, les budgets de tous les services publics doivent d'ailleurs être alloués sans risquer de remettre en cause leur fonctionnement.

Il y a encore lieu de relever que, au point 10 de l'accord salarial précité du 29 janvier 2025, le gouvernement s'est engagé, « *dans la suite de l'accord salarial du 15 juillet 2011* », à faciliter la recherche d'un site approprié pour la mise en place d'une troisième crèche à proximité des administrations publiques de Belval. La Chambre rappelle que, dans l'accord salarial de 2011, le gouvernement s'était engagé à créer deux crèches supplémentaires au profit du personnel de l'État, dont une seule a été réalisée à ce jour. Quinze ans plus tard, cet engagement n'est donc toujours pas entièrement honoré, et aucun crédit ne semble être prévu à cette fin dans le projet de budget pour 2027. La Chambre espère que cet engagement ne restera pas lettre morte.

Au-delà de ces questions budgétaires, la Chambre ne saurait passer sous silence une évolution qui touche aux fondements mêmes de la fonction publique. Dans le litige relatif aux cessions de rémunération, l'État-employeur n'a en effet pas hésité à soutenir devant la Cour constitutionnelle que les agents publics se trouveraient dans une situation comparable à celle des salariés du secteur privé, remettant ainsi en cause la

spécificité même du statut public. La Chambre renvoie à cet égard à ses développements ci-après sous le chapitre II. 2. e) « *2) Le gouvernement – pyromane de la crise du logement* ». Elle y réaffirme son attachement indéfectible au statut public et son opposition à toute tentative, même indirecte, de le remettre en cause.

1) La justification des coûts de personnel et de fonctionnement de l'État

L'article 12 du projet de loi budgétaire prévoit pour l'exercice 2027 la création de maximum 999 nouveaux postes auprès de l'État pour le renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle (tant pour les services administratifs que pour les différents ordres d'enseignement), hormis 216 unités en cas de besoins de ressources additionnelles non prévisibles, 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). Cela constitue une réduction par rapport à l'exercice budgétaire précédent, qui prévoyait la création de 1.599 nouveaux postes.

La Chambre constate que les postes prévus pour l'exercice 2027 sont principalement destinés à un nombre limité de secteurs identifiés comme prioritaires par le projet de loi budgétaire. Ainsi sont notamment concernés l'Armée, la Police grand-ducale, l'enseignement fondamental et secondaire, le Service de renseignement de l'État, l'Administration judiciaire, l'Administration pénitentiaire ainsi que la future Autorité luxembourgeoise de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (ALBA). La réduction des renforts prévus amène la Chambre à s'interroger sur la capacité des ministères et administrations à répondre à l'évolution de leurs missions, compte tenu des possibilités de recrutement plus limitées. Elle relève que les objectifs gouvernementaux visant à améliorer l'efficacité, l'efficience et la qualité des services publics tout en réduisant les délais de traitement semblent difficilement conciliables avec l'objectif affiché de blocage de l'effectif global du personnel de l'État (cf. commentaire de l'article 12, paragraphes 1er et 2, du projet de loi), d'autant plus qu'une attention particulière est accordée à la limitation des recrutements.

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 13 du projet de loi).

Le recrutement sous ce régime dérogatoire est entre autres prévu dans le domaine de l'enseignement. La Chambre rappelle à cet égard que le personnel enseignant (de même que le personnel psycho-social, etc.) 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.

De façon générale, la condition de la connaissance des trois langues administratives du pays à un niveau adéquat est essentielle pour tous les agents publics, pour que les administrations puissent garantir un service de qualité aux citoyens (voir également les observations formulées ci-dessous sub II. 2. a) « *4) Contre la privatisation du secteur public* »).

En outre, la Chambre rappelle que le recrutement du personnel dans la fonction publique 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. Selon l'article 13 du texte sous avis, et comme chaque année, le recrutement sous le régime dérogatoire est aussi prévu auprès d'« *autres services* » (20 postes), sans que le dossier fournisse toutefois des précisions quant aux administrations concernées.

La Chambre rappelle aussi que l'État doit toujours favoriser le recrutement de personnel à durée indéterminée (sous le statut du fonctionnaire si les conditions légales sont remplies) au lieu de recourir à des employés engagés à durée déterminée, voire à des experts externes coûteux. Or, elle constate que l'article 12, paragraphe (6), prévoit l'engagement de personnel sous contrat à durée déterminée, dans la limite de 300 unités pour les exercices 2027 et 2028 dans le cadre de la préparation de la présidence du Conseil de l'Union européenne en 2029. Si cette mission est particulièrement importante, il n'empêche que le recrutement sous contrat à durée déterminée devrait être évité.

L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire énonce que les effectifs auprès de l'État ont connu une croissance importante, de +53%, entre 2015 et 2025, sur la base des besoins en personnel identifiés.

Pour 2027, le nombre de postes de renforcement sera plus limité pour répondre aux besoins prioritaires, « *compte tenu de la taille du marché du travail luxembourgeois, des capacités d'intégration de nouveaux collaborateurs ainsi que des possibilités offertes par les nouvelles technologies* ». La Chambre met en garde contre la réduction de coûts au mauvais endroit. En effet, la mise en œuvre des « *nouvelles technologies* » nécessite du personnel qualifié.

D'après le texte sous avis, la masse salariale de l'État devrait atteindre 5,5 milliards d'euros en 2027 (8,5 milliards avec les pensions et les établissements publics sous la tutelle de l'État).

Concernant les coûts relatifs à la fonction publique, la Chambre déplore les agressions, les commentaires haineux et les attaques verbales qui sont récemment et en permanence adressés à l'encontre des agents publics, de leur travail et de leurs modalités de rémunération, ainsi que de la fonction publique en général et de sa politique de recrutement. Il y a une véritable propagande qui s'est développée et qui est propagée contre la fonction publique au niveau national (et même au niveau international: voir par exemple le rapport annuel du 30 juin 2026 du FMI sur le Luxembourg, qui critique les

coûts salariaux dans la fonction publique), que ce soit dans les réseaux sociaux, dans la presse, par des organisations patronales et syndicales du secteur privé et leurs représentants, par des groupements ou partis politiques (même par ceux faisant partie du gouvernement) ou de façon générale au sein de la société. Le mythe du fonctionnaire surpayé et inamovible, les préjugés quant au travail inefficace des agents publics et la fausse présentation d'une fonction publique surdimensionnée et inerte, causant une dépense irrationnelle qui serait supportée seule par la productivité du secteur privé et qui affecterait la solidité des finances publiques, sont utilisés de façon malintentionnée pour dénigrer les services publics ainsi que l'engagement quotidien et la contribution indispensable de leurs agents dans l'intérêt de la communauté. En amont des réunions de mai et juin 2026 du comité de coordination tripartite, certains ont même remis en question la participation du syndicat ayant la représentativité nationale dans la fonction publique sur la base des arguments prémentionnés.

La Chambre met en garde contre ces narratifs fallacieux et désinformations qui altèrent la réalité et qui sapent la cohésion sociale. Ceux qui diffament la fonction publique dans son ensemble nuisent à la réputation de celle-ci ainsi qu'à la confiance de la population dans les institutions publiques et dans la démocratie et l'État de droit. Ces diffamations s'inscrivent dans le cadre de la hausse des tensions sociales qui peut être observée depuis des années et qui est due à une politique qui ne tient pas compte des besoins des citoyens, ceci tant au niveau national qu'au niveau européen. L'émergence de mouvements extrémistes menant à une restriction des droits et libertés en est le résultat.

Dans le cadre de la présentation du projet de budget sous avis, le ministre des Finances a déclaré « *D'Vertrauen an de Staat ass eng Grondlag vun eiser Demokratie* » et « *Mir setzen duerfir weider op ee staarken ëffentlechen Déngscht* ». La Chambre ne peut que se rallier à ces affirmations. Elle lance aussi un appel au gouvernement (au niveau politique) et aux autorités étatiques compétentes (aux niveaux administratif et judiciaire) de dénoncer les attaques contre les services publics et leurs agents. L'État est en effet obligé de protéger ses agents (entre autres contre les attaques, outrages, injures et diffamations) conformément à l'article 32 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (pour le secteur communal, l'article 36 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux comporte des dispositions similaires).

Le pays a besoin d'un État fort, surtout en temps de crises, comme l'ont montré les années passées[12]. Et un État fort peut seulement fonctionner avec une fonction publique forte. À cet égard, la Chambre met en garde contre la lettre circulaire que le ministre des Finances a émise le 4 février 2026 à l'attention des ministères et administrations, qui a déterminé un plafond de 4,5% pour l'augmentation des dépenses pour l'an prochain et qui a incité les services publics à limiter au strict minimum l'engagement supplémentaire de personnel.

[12] Voir à ce sujet aussi l'interpellation n° 4651 de Monsieur le Député André Bauler sur le rôle de l'État dans notre économie, Chambre des députés, séance publique du 16 juin 2026

Pour que l'État puisse offrir un service de qualité aux citoyens, il doit disposer d'agents engagés, qui méritent la reconnaissance et le respect qui leur sont dus. Pour prospérer en tant que société et pour éviter des conflits sociaux, les secteurs public et privé doivent être solidaires. Les personnes qui critiquent la fonction publique et les coûts afférents sont souvent les mêmes qui demandent une simplification et une accélération des procédures administratives. Or, la modernisation et l'avancement plus rapide des procédures (à travers la digitalisation, le renforcement du personnel, etc.), ainsi que la mise en œuvre de réformes nécessaires avec le soutien de l'État (lutte contre la crise du logement, transition énergétique, etc.), ne peuvent pas être achevés sans des investissements conséquents et les coûts afférents. Les deux côtés vont de pair. S'y ajoute que la population du Grand-Duché ne cesse d'augmenter, ce qui requiert dès lors une plus grande nécessité en infrastructures et services publics. Pour que ceux-ci fonctionnent, ils ont évidemment besoin de ressources, y compris de personnel qualifié. Il en est de même concernant le renforcement de la résilience nationale et de la sécurité intérieure.

Il est partant logique que la part des coûts de fonctionnement des services publics dans les dépenses publiques ait été conséquente au fil des années et qu'elle doive l'être. Il s'agit d'un investissement certes conséquent, mais justifié, dans l'avenir du pays. À noter que la part des coûts de personnel de la fonction publique dans les dépenses totales des administrations publiques a d'ailleurs été constante les dernières décennies et qu'elle a même diminué en moyenne depuis 1995, contrairement à ce qui est affirmé constamment et erronément par d'aucuns.

Les représentants du secteur privé qui dénoncent les coûts prétendument exorbitants de la fonction publique – et souvent aussi des prestations sociales – semblent curieusement omettre que les diverses aides et subventions aux entreprises prévues annuellement par le budget de l'État se chiffrent à des montants énormes, de centaines de millions d'euros. Ainsi, le projet de budget sous avis prévoit par exemple, au seul niveau du Ministère de l'Économie, des transferts de capitaux aux entreprises à hauteur de 180,3 millions d'euros, soit près du double des dépenses réalisées en 2025, ainsi que des subventions en capital de 25,5 millions d'euros pour les PME. S'y ajoutent maintes subventions spécifiques pour les entreprises qui offrent des services dans certains secteurs spécialisés, réparties dans divers articles budgétaires des différents ministères (par exemple 863,7 millions d'euros de subventions d'exploitation pour les entreprises intervenant dans les transports publics dans le cadre de la gratuité de ces derniers). Les coûts de financement de ces subventions ont d'ailleurs augmenté de manière conséquente au cours des dernières décennies. En outre, l'État prend directement à charge de son budget certains coûts de main-d'œuvre pour les entreprises, notamment à travers le Fonds pour l'emploi (indemnités de formation professionnelle, chômage partiel, congés spéciaux, mesures d'emploi et de réemploi, etc.). De même, l'État prend en charge une part considérable du coût de la continuation de la rémunération en cas de maladie, pourtant mis à charge des employeurs par la loi, à travers sa contribution au financement de la Mutualité des employeurs, qui passe de 288,1 millions d'euros en 2026 à 370,3 millions d'euros en 2027. S'y ajoute une compensation exceptionnelle et forfaitaire de 48,3 millions d'euros versée à la Mutualité des employeurs à la suite

du relèvement du salaire social minimum (cf. projet de loi n° 8847), soit au total 418,6 millions d'euros, en hausse de 45% par rapport à l'exercice précédent. Par ailleurs, l'État investit sans cesse dans le développement et la diversification de l'économie en faveur des entreprises, contrairement à ce que certains représentants du patronat ont prétendu lors d'une conférence en septembre dernier. Ainsi, le gouvernement a par exemple lancé le même mois le troisième « *Luxembourg Future Fund* » pour 270 millions d'euros, dans l'objectif d'investir notamment dans « *l'accès au financement des start-up, scale-up et PME* »[13]. Selon le projet de loi budgétaire sous avis, 43,8 millions d'euros sont prévus en 2027 pour le développement de zones d'activité économique.

Sans remettre en question toutes ces prestations que l'État prend à sa charge, entre autres pour le développement de l'économie dans l'intérêt du pays et de la population, la Chambre ne peut s'empêcher de rendre attentif à ces éléments pour montrer que les commérages par d'aucuns à l'encontre des uns et des autres ne mènent à rien sauf des jalousies et une remise en cause de la cohésion sociale.

Dans ce contexte, la Chambre tient quand même aussi à rappeler pour la énième fois que c'est grâce aux supports financiers de l'État et aux mesures de sauvegarde mises en place par les services publics que les crises auxquelles le Grand-Duché a été confronté ont pu être maîtrisées avec succès (crise financière de 2008, pandémie de la Covid-19, etc.).

À noter que, dans son rapport annuel du 30 juin 2026 sur le Luxembourg, le FMI a mis en garde contre un rôle trop fort de l'État en matière de subvention des entreprises. Si un support étatique pendant des périodes de crise est justifié, il n'en est pas ainsi en dehors de crises, puisque cela crée une dépendance permanente des aides étatiques de la part des entreprises et cause une détérioration de l'incitation à l'innovation et des investissements privés.

S'il est question de coûts affectant la stabilité des finances publiques et d'une prétendue inégalité de traitement concernant les secteurs public et privé, il est alors incontournable de mentionner les impôts (voir à ce sujet aussi le chapitre II. 2. « *c) Fiscalité* » ci-après).

Pour rappel: le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) a été progressivement réduit de manière conséquente au cours des années. Entre 1940 (année de l'introduction de l'IRC) et 1986, le taux général de l'IRC était 40%. En 1990, il a atteint 34% et en 1991 33%. Il est ensuite passé de 33% à 32% dès l'année d'imposition 1997, de 32% à 30% à partir de l'année d'imposition 1998 et de 30% à 22% à compter de l'année d'imposition 2002. En 2009, il a été réduit à 21% et différentes lois successives adoptées depuis 2017 l'ont réduit progressivement à 17%. Depuis le 1er janvier 2025, le taux s'élève à 16% (14% pour les petites entreprises).

[13] Lancement du Luxembourg Future Fund 3, 4 septembre 2026, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2026/09-septembre/04-roth-delles-future-fund.html

La Chambre rappelle par ailleurs que, en raison des stratégies d'optimisation fiscale utilisées par les entreprises, le taux effectif réellement payé est bien inférieur au taux légal. Il a été estimé à se situer entre 1% et 8% pour la période de 2011 à 2017[14].

Dans le cadre de la présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2026, le ministre des Finances avait annoncé une réduction supplémentaire de 1% du taux de l'IRC à partir de l'année fiscale 2027. Cette mesure est effectivement réalisée à travers le projet de loi budgétaire sous avis, l'article 4, point 16°, de celui-ci procédant à une baisse de 1% dudit taux, qui passe à 15% pour le taux général et à 13% pour le taux applicable aux revenus imposables ne dépassant dorénavant pas 250.000 euros par an (200.000 jusqu'à présent), le taux intermédiaire étant également réduit en conséquence.

La réduction successive du taux de l'IRC mise à part, les entreprises et autres organismes professionnels (tels les fonds d'investissement par exemple) bénéficient d'une panoplie d'autres niches, exonérations et avantages fiscaux.

Comme le bénéfice des entreprises a toujours augmenté constamment en moyenne, tandis que l'imposition des collectivités n'a cependant pas du tout suivi cette évolution, le déchet fiscal et l'impact afférent sur les finances publiques résultant de toutes ces mesures fiscales favorables sont énormes mais inchiffrables, et évidemment mentionnés nulle part par ceux qui continuent à dénigrer sans cesse les coûts prétendument trop élevés de la fonction publique et des mesures sociales pour les personnes physiques.

Il en est de même du déchet fiscal découlant d'autres exonérations et privilèges fiscaux en faveur des entreprises ou investisseurs fortunés, comme tel est le cas par exemple du régime des « *carried interest* » pour les gestionnaires de fonds d'investissement. Un tel régime démontre à quel point le système fiscal national contient des inégalités de traitement, les salaires réguliers des travailleurs étant taxés dix fois plus hautement que les rémunérations d'investisseurs fortunés à travers des dividendes. Le nouveau système fiscal des « *stock options* » prévu par le projet de loi n° 8782, qui mettra en place des exonérations fiscales pour les entreprises innovantes, constitue un autre exemple.

Dans ce cadre, la Chambre réitère sa mise en garde contre l'adoption de mesures aggravant davantage l'écart entre la charge fiscale des personnes physiques et celle des personnes morales. Les contribuables personnes physiques supportent largement la majorité des recettes publiques provenant des impôts directs.

Pour rappel: en 2002, la charge fiscale globale (impôts directs) au Luxembourg était répartie de façon à peu près égale entre les personnes physiques (51%) et les personnes morales (49%). Depuis lors, l'écart entre ces deux taux n'a cependant pas cessé de croître. Ainsi, en 2016, les taux étaient de 72% pour les personnes physiques et de 28%

[14] Voir à ce sujet: Chambre des députés, Note de recherche scientifique sur la compétitivité fiscale du Luxembourg, 23 septembre 2025, https://www.chd.lu/fr/note-scientifique-competitivite-fiscale-Luxembourg

pour les personnes morales. En 2023, ces taux s'élevaient à respectivement 75% et 25%.

Pour revenir aux coûts de la fonction publique, qui seraient prétendument exorbitants, la Chambre rappelle que les frais de fonctionnement de la fonction publique au Luxembourg restent toujours au-dessous de la moyenne européenne, comme ceci est le cas depuis des décennies. Pour l'année 2025, la part dans le PIB des coûts du secteur public national dans son ensemble (agrégat des recettes et dépenses de toutes les administrations publiques confondues) était de 49,1%, la moyenne de l'Union européenne étant de 49,5% et celle des pays de la zone euro de 49,8%, selon les chiffres publiés par Eurostat[15]. Les coûts de personnel ne représentent qu'une composante des dépenses publiques totales, correspondant à 20% de celles-ci.

La Banque centrale du Luxembourg[16] confirme cette analyse d'Eurostat, le poids des rémunérations des salariés du secteur public prises dans leur ensemble dans les dépenses publiques étant resté globalement stable depuis 2000, la moyenne historique 2000-2023 s'établissant à 23%. Entre 2000 et 2023, la masse salariale des administrations publiques a progressé de 6,4% par an en moyenne au Luxembourg, contre 2,9% dans la zone euro. Ce rythme est toutefois comparable à celui de l'ensemble de l'économie luxembourgeoise (+6,1% par an, tandis que la progression économique était seulement de +3,2% par an pour la zone euro), ce qui relativise donc l'idée d'une dérive des dépenses propre au seul secteur public.

La rémunération et les conditions de travail des agents publics font régulièrement l'objet de comparaisons hâtives avec le secteur privé. Or, une comparaison sérieuse doit prendre en compte les missions spécifiques, les responsabilités, les astreintes, les risques, les exigences linguistiques, les obligations de neutralité, etc., liés aux postes de la fonction publique. Concernant les conditions de travail, il y a par ailleurs lieu de relever que certains employeurs et conventions collectives du secteur privé offrent des conditions plus avantageuses (par exemple en matière de congés) que celles applicables dans la fonction publique.

Il découle des statistiques et sondages européens que le Luxembourg dispose des meilleurs services publics des pays de l'Union européenne. Ainsi, il ressort de l'enquête de l'Eurobaromètre du printemps 2026[17] que 93% des citoyens au Luxembourg approuvent la qualité des services publics nationaux (la moyenne européenne est 56%). 49% ont jugé la qualité comme excellente (la moyenne européenne étant seulement 8%). Ce sont les taux les plus élevés au sein de l'Union européenne.

---

[15] Eurostat, Principaux agrégats des administrations publiques, 21 juillet 2026

[16] Banque centrale du Luxembourg, Bulletin 2025/1, Évolution de la rémunération des salariés dans le secteur public, https://www.bcl.lu/fr/publications/bulletins_bcl/Bulletin_BCL_2025_1/236163_BCL_AVIS_2025_ENCADRE.pdf

[17] Commission européenne, Enquête Standard Eurobaromètre 105, mars/avril 2026, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3613, https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2026/05/standard-eurobarometer-105-spring-2026_data-annex_en.pdf

La même enquête révèle en outre une confiance très élevée dans les institutions publiques au Luxembourg (par exemple 86% pour la Police, 82% pour l'Armée et 79% pour les administrations communales et la justice). Cette confiance élevée n'existe d'ailleurs pas pour les décideurs politiques, où un constat inverse peut être fait: 75% des citoyens ont tendance à faire confiance au gouvernement, alors que seulement 61% des citoyens ont confiance dans le parlement et 34% dans les partis politiques. Concernant les questionnaires liés aux mesures politiques, l'enquête dévoile par ailleurs la volonté des citoyens de réformer le système éducatif national.

L'enquête récemment menée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques[18] montre des résultats un peu différents, mais qui confirment la confiance dans les services publics et la méfiance dans les organes politiques. Ainsi, 86% des citoyens au Luxembourg approuvent la qualité des services publics et 58% ont une confiance élevée dans ces services (77% pour la Police, 73% pour la justice, 66% pour les forces armées et 62% pour les administrations communales), soit des pourcentages supérieurs à la moyenne-OCDE. Concernant toutefois la confiance dans les décideurs politiques, seulement 55% des citoyens soutiennent le gouvernement et le parlement et 35% les partis politiques. Pire encore: uniquement 28% des citoyens estiment avoir un droit de regard pouvant influencer les décisions politiques.

Il ressort des enquêtes précitées que la confiance dans les services publics a augmenté les dernières années, alors que celle dans les organes politiques a diminué.

Les chiffres susvisés démontrent donc que le Grand-Duché dispose d'une fonction publique efficace et que les investissements à la hausse relative au fil des années dans les services publics sont parfaitement justifiés. Il est impératif de poursuivre les investissements envers un service public de qualité et de ne pas épargner au mauvais endroit. À travers une offre de services publics de qualité, la fonction publique est l'un des moteurs essentiels pour l'attractivité internationale du pays, le développement de l'économie et la garantie de l'État social. Face aux nombreux défis actuels et futurs auxquels le pays est nécessairement confronté (digitalisation, transition énergétique, immigration, efforts de défense, etc.), et face aux obligations qui en découlent (en partie basées sur des engagements internationaux), ainsi que pour anticiper de nouvelles crises éventuelles, des services publics performants et un investissement sérieux dans ceux-ci sont incontournables, tout en veillant à maintenir des finances publiques solides.

Le coût des services publics, y compris la masse salariale afférente, doit par ailleurs être analysé et relativisé au regard des missions exercées et des frais qui résulteraient de l'insuffisance des effectifs: postes vacants, délais de traitement excessifs, recours à des experts externes, sous-traitance, perte de savoir-faire interne, surcharge de travail,

[18] OCDE, Enquête 2026 sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques, 29 juin 2026, https://www.oecd.org/fr/publications/resultats-2026-de-l-enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques_f1cdd038-fr.html, Note sur le Luxembourg: https://www.oecd.org/fr/publications/resultats-2026-de-l-enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques_3eb4c689-fr/luxembourg_c7835179-fr.html

erreurs administratives, défauts de contrôle et dégradation de l'accueil des administrés. Une politique consistant à faire des coûts de la fonction publique la variable d'ajustement automatique des finances publiques serait donc aussi coûteuse qu'inefficace. Elle risquerait de compromettre les capacités nécessaires dans un secteur fondamental qui assure la sécurité, la santé, l'éducation, l'accompagnement social, le contrôle, la justice, la gestion des infrastructures, le fonctionnement des communes, etc.

Encore une fois: la fonction publique est essentielle au fonctionnement de l'État de droit, de la cohésion sociale, de la sécurité collective et de l'économie. Son coût ne peut être analysé indépendamment de la nature, de l'étendue et de la qualité des missions exercées. Une fonction publique efficace n'est pas celle qui coûte le moins dans l'absolu, mais celle qui garantit des services compétents, accessibles, fiables, impartiaux et continus à l'ensemble de la population. Le débat public gagnerait en rigueur s'il cessait d'opposer le coût des services publics à leur utilité. Les finances publiques, la qualité de vie, l'attractivité économique, la sécurité, la confiance institutionnelle et l'accès effectif aux droits reposent tous sur des services et agents publics compétents, engagés et nécessairement nombreux pour accomplir les missions que la collectivité leur confie.

À côté de toutes les critiques susvisées face aux frais liés à la fonction publique, injustement répandues au sein de l'opinion publique, il s'avère par ailleurs que de plus en plus d'agents publics doivent personnellement faire face à des agressions verbales ou physiques dans le cadre de l'exercice de leurs missions. Alors que certains agents sont plus exposés à de telles agressions en raison de leur métier et de leur rapport inévitable avec le public et des milieux sociaux problématiques (membres de la force publique, enseignants, etc.), une tendance générale à la hausse des agressions peut être constatée dans toute la fonction publique (et d'ailleurs aussi généralement au sein de la société).

À cet égard, l'employeur public est obligé de protéger ses agents en application des dispositions légales relatives à la protection des fonctionnaires et employés, dispositions qui doivent être revues en cas de besoin, pour renforcer les droits des agents concernés. Cela vaut également pour les procédures destinées à lutter contre les harcèlements en interne au sein de la fonction publique.

En effet, la protection et le bien-être des agents jouent un rôle important pour assurer le bon fonctionnement des services publics. La dernière enquête sur la satisfaction des agents et les pratiques de management auprès de l'État luxembourgeois, publiée par le Ministère de la Fonction publique le 14 octobre 2025[19], montre des résultats généralement positifs, 80% des agents se déclarant satisfaits de leur emploi. Il n'en reste pas moins que des problèmes persistent. La Chambre rappelle à cet égard qu'il faudra assurer un suivi permanent de la situation et offrir un accompagnement réel aux agents qui rencontrent des problèmes.

[19] https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/serge-wilmes/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2025+10-octobre+14-wilmes-enquete.html

Le projet de loi budgétaire sous avis énonce la promotion du bien-être au travail et de la santé mentale au sein des entreprises ainsi que la lutte contre le harcèlement comme priorités politiques dans le domaine du droit du travail concernant le secteur privé. La Chambre estime qu'un effort supplémentaire est à faire aussi dans la fonction publique dans ces matières.

2) L'investissement dans la formation des agents publics

Les frais de fonctionnement des administrations doivent comprendre aussi l'investissement dans la formation des agents publics, ce qui est affirmé à l'exposé des motifs joint au projet de loi budgétaire sous avis. Toutefois, et curieusement, le poste budgétaire relatif à l'INAP diminue de presque 1 million d'euros pour 2027 par rapport à 2026. De 2025 à 2026, il avait aussi déjà diminué de plus d'1 million. La Chambre s'interroge sur les raisons à la base de cette diminution, le projet sous avis ne fournissant pas d'explications y relatives. En tout cas, elle rappelle qu'elle s'oppose à des mesures ayant pour effet d'économiser au mauvais endroit, au détriment de la formation des agents publics, ces derniers devant être formés de manière adéquate face à leurs missions et à l'évolution de leur environnement de travail (entre autres au vu de l'avancement de la digitalisation dans les services publics).

Pour ce qui est de la formation des agents publics, la Chambre se doit d'insister également et encore une fois sur le rôle important de l'observateur aux examens. Supprimer cette fonction purement et simplement, cela au pire des cas sans explication afférente, est inacceptable. La suppression de l'observateur aux épreuves de langues par la loi du 16 juillet 2026 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés de l'État et des fonctionnaires et employés communaux, sans aucune explication, ne constitue d'ailleurs pas la première fois que cette fonction est remise en cause. Dans la pratique, le rôle de l'observateur est de plus en plus souvent considéré comme un élément perturbateur dans le cadre de l'organisation des examens. Il s'avère que certaines administrations essaient de contourner la réglementation applicable aux observateurs. Dans un cas récent, l'accès aux locaux de l'examen a même été refusé à un observateur légalement convoqué. De tels agissements ne sauraient être tolérés. L'observateur exerce un rôle très important pour garantir la bonne organisation et le bon déroulement des examens dans l'intérêt des candidats et des administrations et services publics. Les règles relatives à la procédure des commissions d'examen dans la fonction publique, y compris la désignation et le rôle des observateurs aux examens, doivent impérativement être respectées à la lettre.

Face aux incidents prémentionnés, il est d'autant plus important que de nouvelles dispositions légales prévoyant des règles uniformes et obligatoires à respecter par l'ensemble des administrations, services et établissements publics en matière de désignation des observateurs aux examens dans la fonction publique soient mises en place. Les travaux y relatifs sont toujours en cours, conformément au point 7 de l'accord salarial du 29 janvier 2025.

3) La digitalisation des services publics et l'implémentation de l'intelligence artificielle

La digitalisation des services publics en général, et des services RH plus particulièrement, est l'une des priorités affichées par le projet sous avis pour la fonction publique. Le budget y alloué pour 2027 augmente de +9,1% par rapport à l'exercice 2026.

Le texte précise que, « *pour améliorer l'efficacité des services publics, améliorer la gestion des ressources et favoriser l'innovation publique, il est essentiel de poursuivre l'intégration des solutions digitales au niveau des processus du Ministère de la Fonction publique et de ses administrations. Cette démarche vise à coconstruire les futurs processus digitalisés en garantissant une simplification et une optimisation des processus actuels et une satisfaction renforcée des utilisateurs finaux et des collaborateurs* ».

La Chambre se rallie à cette position du gouvernement, à condition toutefois qu'il soit tenu compte de l'accompagnement des personnes qui ont des difficultés à se familiariser avec le monde digital, qu'il s'agisse d'agents publics ou de citoyens utilisateurs et bénéficiaires des services publics.

Après le lancement de l'initiative « *Accélérer la souveraineté numérique 2030* » et la présentation de la « *Stratégie gouvernement numérique 2026-2030* » en mai 2025 ainsi que l'adoption du deuxième Plan d'action national d'inclusion numérique en janvier 2026, le gouvernement poursuit ses efforts pour renforcer la souveraineté numérique du pays et pour investir dans ce domaine.

Dans le cadre du eGovDay 2026, organisé le 25 juin 2026 par le Ministère de la Digitalisation et le Centre des technologies de l'information de l'État, le gouvernement a annoncé certains nouveaux projets et mesures pour promouvoir la digitalisation au niveau national, y compris l'accès aux données anonymisées des citoyens à des finalités de recherche scientifique, et pour implémenter plus l'intelligence artificielle dans les services publics. L'objectif affiché de cette dernière mesure est d'améliorer la qualité et l'efficience des services fournis aux citoyens ainsi que la simplification administrative pour le travail quotidien des agents publics. La nouvelle initiative « *AI model as a service* » vise à étendre l'usage de l'intelligence artificielle dans la fonction publique. Une charte à développer sera mise à disposition des administrations pour déterminer des règles et lignes directrices sur l'utilisation de l'intelligence artificielle, entre autres pour garantir un contrôle humain de cette utilisation, la protection des données traitées, la fiabilité des services rendus ainsi que le respect des lois applicables et des droits des citoyens.

Le gouvernement a par ailleurs lancé d'autres initiatives et projets en matière de promotion de l'intelligence artificielle, dont la conclusion le 17 juin 2025 d'un partenariat

stratégique avec Mistral AI[20] et l'investissement de 10 millions d'euros dans cette entreprise, annoncé le 8 septembre 2026[21], ainsi que la campagne AI4LUX en mars 2026, sous le slogan « *IA au service de l'humain* », destinée à positionner l'intelligence artificielle en tant que « *levier au service des citoyens, de la compétitivité et de la souveraineté du Luxembourg* »[22].

La digitalisation des services publics est l'un des axes prioritaires prévus par le projet de loi budgétaire sous avis, qui énonce des services publics efficaces, accessibles et inclusifs à travers la numérisation qui sera poursuivie selon les lignes directrices adoptées depuis 2025.

La Chambre tient à rappeler sa mise en garde contre les risques liés à l'intelligence artificielle, entre autres concernant la protection des données personnelles ou la dépendance des outils d'intelligence artificielle par exemple, mais également les risques d'attaques informatiques et de sécurité publique et nationale des pays auxquels des experts ont rendu attentif au début du mois de septembre dernier. De plus, elle fait remarquer qu'un renforcement de l'usage de l'intelligence artificielle ne doit pas avoir pour conséquence de rompre le contact humain entre les citoyens et les administrations. Certaines entreprises du secteur privé, notamment dans le commerce en ligne, sont allées dans cette direction en abandonnant complètement les moyens de contact direct entre personnes physiques, ce qui cause des problèmes sérieux de service après-vente et pour les droits des consommateurs. Les services rendus par la fonction publique ne doivent pas subir le même sort. S'y ajoute qu'un usage accru de l'intelligence artificielle ne doit pas mener à une réduction des effectifs nécessaires pour le bon fonctionnement des services publics.

Par ailleurs, la Chambre rend attentif au fait que l'implémentation de l'intelligence artificielle dans les administrations affecte directement l'organisation et le fonctionnement des services, les conditions de travail et la formation professionnelle des agents publics, de sorte que les représentations du personnel doivent être consultées et impliquées avant la mise en œuvre des mesures projetées, conformément aux dispositions de l'article 36 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (ou, pour les délégations du personnel dans le secteur communal, de l'article 47 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux). Étant donné que cette implémentation, qui comporte des risques, concerne tous les agents de la fonction publique dans son ensemble, les syndicats ayant la représentativité au niveau national dans la fonction publique étatique et communale doivent aussi être impliqués, ceci en amont de toute décision politique. Selon les informations à la disposition de la Chambre, le gouvernement a cependant au départ agi seul en la matière, sans concertation préalable avec les représentants syndicaux.

---

[20] https://gouvernement.lu/fr/actualites/agenda.gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2025%2B06-juin%2B17-frieden-mistral-ai.html
[21] https://paperjam.lu/article/mistral-ai-leve-3-milliards-deuros-avec-le-luxembourg-au-capital
[22] https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2026/03-mars/04-frieden-ai4lux.html

Dans ce cadre, la Chambre tient à attirer l'attention du gouvernement sur l'importance d'informations transparentes et d'une consultation effective des représentants du personnel en matière d'implémentation et d'utilisation de systèmes d'intelligence artificielle dans le monde du travail, ceci conformément aux dispositions du règlement européen 2024/1689 sur l'intelligence artificielle. L'article 26, paragraphe 7, de ce texte prévoit en effet que, « *avant de mettre en service ou d'utiliser un système d'IA à haut risque sur le lieu de travail, les déployeurs qui sont des employeurs informent les représentants des travailleurs et les travailleurs concernés qu'ils seront soumis à l'utilisation du système d'IA à haut risque. Ces informations sont fournies, le cas échéant, conformément aux règles et procédures prévues par le droit de l'Union et le droit national et aux pratiques en matière d'information des travailleurs et de leurs représentants* ».

À noter qu'il découle de l'enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques, publiée le 29 juin 2026, que les citoyens sont majoritairement réticents face à l'utilisation efficace de l'intelligence artificielle dans le cadre de l'offre et de la gestion des services publics. Si 49% des citoyens au Luxembourg estiment que les pouvoirs publics pourront se servir de l'intelligence artificielle pour fournir des services plus adaptés à leurs besoins, seulement 31% sont convaincus que leurs données à caractère personnel seront protégées dans le cadre de l'usage de l'intelligence artificielle. 38% sont d'avis qu'un contrôle humain sera maintenu, 34% estiment qu'un traitement équitable sera garanti et 32% pensent que les pouvoirs publics feront preuve de transparence quant à l'utilisation des outils d'intelligence artificielle[23].

Au vu des évolutions rapides dans le domaine de l'intelligence artificielle, et étant donné que l'impact de celle-ci sur le secteur public n'est pas encore prévisible, notamment concernant un réaménagement, voire une réduction du nombre de postes, il faudrait trouver un moyen d'en encadrer les conséquences dès maintenant plutôt que de les subir.

La Chambre estime dès lors qu'il conviendrait de mettre en place un organe centralisateur unique, qui serait informé de toutes les implémentations de l'intelligence artificielle auprès des différentes administrations et services ainsi qu'auprès des établissements publics et qui serait compétent uniquement pour les questions de personnel qui en découlent. Cet organe devrait avoir une composition équivalente à celle de la Commission d'économies et de rationalisation (CER) et avoir une implication directe comparable. À l'instar de la CER, ses avis et propositions devraient servir de base aux décisions gouvernementales et administratives en la matière et enjoindre aux chefs d'administration de s'y conformer, de sorte qu'ils ne puissent être écartés sans justification.

[23] OCDE, Enquête 2026 sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques, 29 juin 2026, https://www.oecd.org/fr/publications/resultats-2026-de-l-enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques_f1cdd038-fr.html, Note sur le Luxembourg: https://www.oecd.org/fr/publications/resultats-2026-de-l-enquete-de-l-ocde-sur-les-determinants-de-la-confiance-dans-les-institutions-publiques_3eb4c689-fr/luxembourg_c7835179-fr.html

Le fait qu'il doit s'agir d'un organe unique et centralisé, et non d'une commission dans chaque administration, est essentiel, l'idée étant précisément celle de profiter de l'expérience de tous les cas de figure qui se présentent, pour implémenter les solutions adaptées à chaque situation. Une commission propre à chaque entité, cloisonnée et sans vue d'ensemble, ne permettrait pas de suivre une telle approche.

Le nouvel organe à instituer devrait prendre des décisions tant au niveau des postes devenus obsolètes que de postes nouveaux à créer, tout en veillant à ce que les agents en service ne soient lésés ou écartés. D'un côté, il veillerait aux mesures compensatoires mises en place par l'employeur public, surtout au niveau du reskilling, par une offre de formation adaptée, rapide et flexible pour chaque profil. De l'autre côté, il veillerait à l'adaptation des postes devenus sans objet du fait de l'implémentation de l'intelligence artificielle, par des changements d'administration et de service privilégiés, tout en réduisant, dans ces cas, les contraintes et formalismes actuels pour se donner une plus grande réactivité. De plus, l'organe surveillerait la création de postes nouveaux, adaptés, non prévus encore actuellement.

Les cas des postes et effectifs non affectés par l'intelligence artificielle continueraient de relever des attributions de la CER.

Plutôt que de créer une structure entièrement nouvelle et séparée de la CER, on pourrait aussi envisager la constitution, au sein de la CER, d'une commission dédiée CER-IA, dont les recommandations devraient être suivies par la CER. Cette piste présenterait l'avantage d'éviter tout conflit de compétence entre les deux structures, notamment lorsqu'une réorganisation des postes tiendrait à la fois à l'intelligence artificielle et à une autre cause de rationalisation.

À côté des soucis plus concrètement liés à l'intelligence artificielle, des problèmes persistent également de façon générale concernant la digitalisation des services publics, comme ceci ressort d'un sondage mené par le STATEC[24]. En 2024, 87% des résidents ont effectué des démarches administratives en ligne. 52% ont réussi à effectuer les démarches sans problèmes, alors que 27% estiment que les sites internet ou applications sont difficiles à utiliser ou les instructions difficiles à comprendre, 22% ont rencontré des problèmes techniques et 11% ont rencontré des problèmes de fonctionnement en relation avec l'identification ou la signature électronique. D'un autre côté, il découle d'un sondage effectué en décembre 2025 et publié le 2 janvier 2026 par l'institut Quest Market Intelligence que l'avancement de la digitalisation des services publics est bien reçu par la population au Luxembourg[25].

[24] STATEC, Infographie n° 3/25 - Les démarches administratives en ligne se normalisent mais des disparités persistent, 19 novembre 2025, https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/infographie/2025/infographie-03-25.html

[25] https://www.chronicle.lu/category/surveys-reports/58760-quest-survey-reveals-rising-uncertainty-among-young-people-in-luxembourg

Si la digitalisation, y compris l'usage de l'intelligence artificielle, peut mener à un traitement plus rapide des dossiers, elle crée aussi inévitablement des responsabilités supplémentaires pour les administrations et leurs agents (nouvelles obligations légales, mécanismes de contrôle, protection de données sensibles, adaptations techniques, alimentation de bases de données, formations, inclusion des agents, etc.). La digitalisation ne conduit partant pas nécessairement à un amoindrissement de la bureaucratie, du moins au départ.

Afin d'améliorer les services administratifs digitaux pour la population, l'État devra disposer des ressources nécessaires et investir dans ce domaine. On revient donc aux considérations présentées ci-avant quant aux dépenses budgétaires nécessaires pour garantir un service public de qualité. En outre, un cadre légal adapté est requis, afin de protéger les administrations et les agents publics contre les risques liés à la digitalisation. Il faudra établir des règles claires et uniformes, notamment pour l'utilisation de l'intelligence artificielle et la prise de décisions afférentes. La publication d'une charte, qui n'a pas de valeur légale, avec de telles règles, comme ceci a été annoncé par le gouvernement, n'est guère suffisante.

Dans ce contexte, la Chambre met par ailleurs en garde contre un usage abusif de l'intelligence artificielle par les administrations, par exemple pour évaluer les agents ou pour surveiller le comportement et le travail de ceux-ci.

De façon plus générale, des mesures de surveillance globale de la population à travers l'évolution de la digitalisation remettent en cause les principes de la démocratie et de l'État de droit. Un exemple récent est le vote du 9 juillet 2026 par le Parlement européen sur le « *Chat Control Act* », qui a permis la prolongation, jusqu'au 3 avril 2028, des dispositions du règlement (UE) 2021/1232. Il est prévu de renforcer ce dispositif afin de mettre en place – dans l'objectif de protection des mineurs (quod non) – un contrôle général et automatisé de tous les messages électroniques et communications numériques (photos et vidéos) quelconques, publics et privés, envoyés à travers des outils de télécommunication (internet, téléphones mobiles, applications, etc.). Il ne s'agit que d'un exemple parmi d'autres, de plus en plus nombreux. Au niveau national, on peut mentionner dans ce cadre la loi du 19 décembre 2025 portant modification de l'article 88-2, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, qui a introduit la possibilité de mettre en place des mesures intrusives de surveillance de la population en matière de lutte contre la criminalité.

Paradoxalement et incroyablement, ce sont les mêmes responsables politiques qui adoptent de tels textes – au niveau national et européen dans tous les domaines – qui plaident actuellement en même temps et en continu pour un respect de la démocratie et de l'État de droit et qui vont même jusqu'à blâmer les citoyens lorsque ces derniers contestent leurs agissements, voire se tournent vers des mouvements extrémistes de l'opposition. Comprenne qui pourra! L'attitude actuelle des responsables politiques – ainsi que leur inaction face aux problèmes sociaux, sociétaux et économiques présents – constitue un terreau favorable à l'émergence d'oppositions et de mouvements radicalisés. Les dernières élections régionales en Allemagne ainsi que les récents

mouvements en France risquent fort de n'être que le début d'une ère de frustration du citoyen indigné par le comportement de la classe politique.

4) Contre la privatisation du secteur public

En relation avec la digitalisation de la fonction publique, et plus généralement la modernisation des services publics, la Chambre relève que les réformes afférentes ne doivent pas mener à une externalisation des compétences et partant à une privatisation des services publics. Or, au cours des années passées, les gouvernements successifs sont constamment allés dans ce sens, notamment en recourant à la création d'établissements publics fonctionnant sous le régime de droit privé.

Depuis quelques mois, un revirement semble être en cours, ceci sur la pression du syndicat le plus représentatif au niveau national dans la fonction publique étatique, qui a trouvé un accord avec le gouvernement vers un modèle garantissant principalement le statut de droit public aux membres de la direction et du personnel des établissements publics. Le projet de loi n° 8491 portant création de l'établissement public « *Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS)* » a du moins été adapté en conséquence et il a été annoncé que les mêmes conditions seraient applicables auprès de l'établissement public « *Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport* » (projet de loi n° 8611) ainsi qu'auprès du nouvel établissement public dans lequel sera transformée la fondation « *Luxembourg Space Agency* ».

Il s'agit d'un pas dans la bonne direction et la Chambre espère qu'il est mis fin une fois pour toutes à la création d'établissements publics sous le statut de droit privé. Aussi, la Chambre rappelle que la création de tels établissements pour l'exercice de missions publiques doit être évitée en tout cas, ces missions devant être exécutées par des administrations. Dans la majorité des cas qui se sont présentés pour gérer des affaires publiques, il n'a pas existé de raison objective et valable, voire de nécessité pour créer un établissement public à la place d'une administration.

Pour garantir une gestion de tous les établissements publics selon les mêmes règles applicables dans la fonction publique, la Chambre demande de mettre en place un cadre légal et uniforme pour l'organisation et le fonctionnement de ceux-ci.

Concernant les services de l'État, la Chambre constate que la terminologie de gouvernance provenant du secteur privé est de plus en plus intégrée dans la gestion des administrations. Ainsi, le projet de loi budgétaire sous avis mentionne par exemple un investissement accru « *dans les compétences en management et leadership des dirigeants et middle managers* ». La Chambre met en garde contre cette évolution et elle rappelle à cet égard que les services publics, qui doivent être gérés dans l'intérêt de la collectivité et dans l'objectif d'offrir un service d'intérêt général, ne sont pas comparables aux entreprises, qui ont un but lucratif.

Cette réflexion vise également les modalités de recrutement dans la fonction publique. Face aux difficultés de recrutement rencontrées de manière générale sur le marché de l'emploi, y compris dans le secteur public, le gouvernement a procédé à une réforme

des examens-concours et des épreuves de langues pour l'accès aux postes dans la fonction publique étatique et communale, ceci notamment à travers la loi du 16 juillet 2026 portant fixation des conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations de l'État et la loi du 16 juillet 2026 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés de l'État et des fonctionnaires et employés communaux (projets de lois n^{os} 8569 et 8582). Ces lois sont applicables depuis le 15 septembre 2026.

La Chambre rappelle que les difficultés de recrutement rencontrées dans la fonction publique ne doivent pas être compensées par une édulcoration des conditions d'accès aux postes vacants, y compris, le cas échéant, au niveau de la connaissance des langues. Or, c'est justement ce que la loi du 16 juillet 2026 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives a fait, en uniformisant les conditions de connaissance des langues pour toutes les carrières confondues. De plus, la loi a supprimé l'observateur aux épreuves de langues. Dans son avis sur le projet afférent, la Chambre s'est clairement opposée à ces modifications, contrairement à ce qui découle du rapport du 4 juin 2026 de la Commission de la fonction publique de la Chambre des députés. Elle a par ailleurs formulé maintes autres critiques quant à cette refonte, entre autres en relation avec les risques et les moyens de contrôle liés au passage des épreuves de langues en ligne et à distance.

La Chambre signale en outre que l'application de la prédite loi risque de mener à des problèmes dans le cadre de prochains examens de recrutement auprès des administrations de l'État. En effet, les dispositions réglementaires qui déterminent auprès de différentes administrations les modalités du contrôle de la connaissance des langues ne sont pas en phase avec les dispositions de la nouvelle loi (il en est ainsi par exemple du règlement grand-ducal modifié du 29 juillet 2020 déterminant les modalités de recrutement du personnel policier). À défaut d'adaptation des modalités réglementaires de contrôle aux nouvelles exigences légales de connaissance des langues, il y a un risque que les administrations continuent à appliquer les dispositions réglementaires existantes (puisqu'il n'y en a pas d'autres) et que des candidats soient alors lésés. Or, en raison de la hiérarchie des normes, les dispositions réglementaires ne devraient pas pouvoir déroger aux dispositions de la loi. Afin d'éviter des problèmes, il faudra donc au plus vite procéder à une modification de tous les textes réglementaires concernés, pour les rendre conformes à la loi.

Les adaptations législatives récentes prémentionnées s'inscrivent dans un contexte de réformes entreprises les dernières années dans la fonction publique qui risquent de détériorer les conditions de recrutement et d'examen des agents publics, le cas échéant au détriment de la qualité des services publics, ce que la Chambre ne cesse de critiquer, apparemment sans succès.

La Chambre tient à rappeler dès lors pour la énième fois que les agents publics doivent disposer de compétences solides, y compris en matière de connaissance des langues, pour que la fonction publique puisse offrir un service de qualité aux citoyens. Cela vaut

non seulement pour les administrations, mais également pour les établissements publics. En matière de recrutement, la sélection des candidats doit être effectuée dans des conditions d'égalité de traitement et selon des critères qui sont à tout moment objectifs et vérifiables. La Chambre ne s'oppose pas à des réformes destinées à moderniser et à simplifier les procédures de recrutement et d'examen dans la fonction publique, bien au contraire. Toutefois, lorsque des réformes sont envisagées, celles-ci doivent impérativement améliorer les conditions, et non pas mener à une détérioration de ces dernières, et elles doivent être réalisées dans le cadre du dialogue social avec l'accord des syndicats les plus représentatifs au niveau national dans la fonction publique étatique et communale.

Pour ce qui est des modalités de recrutement, il semble par ailleurs qu'il y ait une tendance à orienter les conditions et profils de plus en plus vers des « *talents* » étrangers et de mettre au premier plan l'engagement de ceux-ci. Cette tendance se manifeste surtout dans le secteur privé. Des mesures contestables destinées à attirer des travailleurs étrangers ont déjà existé dans le passé. Il en était ainsi de l'article 9 LIR, qui permettait au ministre des Finances, sur la proposition de l'Administration des contributions directes et après délibération du gouvernement en conseil, de déterminer forfaitairement (et discrétionnairement) l'impôt des personnes qui, venant de l'étranger, établissaient leur domicile fiscal au Grand-Duché. Suite à l'affaire LuxLeaks, ce dispositif a été supprimé par la loi du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015, puisque, « *dans un contexte national et international* (…) *réglé par des contraintes et limites imposées par la jurisprudence nationale et européenne, de telles dispositions ne s'accordent plus avec l'ordre juridique* »[26].

Or, plusieurs nouveaux dispositifs dans l'objectif de favoriser des « *talents* » étrangers ont récemment été mis en place et le seront encore, comme le régime de l'exonération fiscale pour les impatriés, le privilège fiscal des « *carried interest* » (qui sera rendu plus avantageux d'après le ministre des Finances) pour les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, le régime fiscal des primes participatives, le nouveau système fiscal des « *stock options* » prévu par le projet de loi n° 8782, et les dérogations en matière d'autorisation de travail en cas de détention d'une carte bleue européenne par exemple. Les efforts pour attirer des travailleurs étrangers ont évidemment un impact sociétal (d'inclusion notamment) et un effet négatif sur le marché du logement[27] et le marché national de l'emploi. Concernant ce dernier, les chiffres publiés par le STATEC[28] montrent en effet une croissance de l'emploi frontalier, mais un recul de l'emploi national et, par conséquent, une hausse du taux de chômage. À noter qu'en 1995 et en 2001, dans le cadre du « *Zukunftsdësch* », les problèmes liés à l'immigration de travailleurs et au recours accru aux travailleurs frontaliers ainsi que les conséquences pour la prospérité du pays (notamment l'impact sur les infrastructures et

[26] Projet de loi n° 6720, commentaire de l'article 5, point 1°
[27] Voir à ce sujet aussi le rapport Luxtalent du 24 mars 2026, https://gouvernement.lu/de/publications/rapport-etude-analyse/minist-economie/2026-rapport-luxtalent.html
[28] STATEC, Conjoncture flash juillet 2026, 20 juillet 2026, https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2026/conjflash-07-26.html

l'environnement) et le bien-être de la population, y compris le manque de logements, avaient déjà été soulevés. Un autre effet négatif de cette évolution est que de plus en plus de résidents nationaux émigrent et s'installent à l'étranger. La Chambre ne nie pas la nécessité d'attirer et de recruter le cas échéant des personnes qualifiées provenant d'un pays étranger, mais elle met en garde contre ces problèmes et la création d'inégalités de traitement en matière de recrutement, de conditions de travail, de rémunération et d'imposition entre nationaux, résidents, frontaliers et/ou immigrés. En outre, la Chambre rappelle à cet égard que, dans le secteur public, l'exercice de missions et de prérogatives de puissance publique doit être réservé aux agents publics ayant la nationalité luxembourgeoise.

b) Réformes administratives: refonte incontournable de la législation sur les chambres professionnelles

Le projet de loi budgétaire sous avis mentionne à plusieurs endroits et dans maints domaines la nécessité d'entreprendre certaines réformes d'envergure ou structurelles afin de moderniser le cadre législatif national.

Dans le cadre de ces réformes à effectuer, la Chambre profite de l'occasion pour rappeler la nécessité impérative de réviser la législation applicable aux chambres professionnelles, et plus spécifiquement les dispositions concernant la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

À plusieurs occasions, lors de réformes récentes, comme la révision de la Constitution en 2023 ou l'adaptation de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective en 2024, tant la Chambre des députés que le gouvernement ont énoncé une modernisation de cette législation. Le gouvernement a par ailleurs en juin 2024 adressé un questionnaire aux chambres professionnelles afin de requérir leurs positions en vue d'effectuer une refonte pour accroître la cohérence des dispositions applicables aux différentes chambres. Or, jusqu'à présent, aucune proposition concrète n'a été faite pour entamer une telle réforme, qui est toutefois absolument nécessaire. En effet, d'abord, la loi organique des chambres professionnelles a plus de cent ans. Or, il est plus qu'évident que les temps ont changé depuis les années 1920 et que l'on ne se trouve plus aujourd'hui dans la situation politique et sociale qui existait à l'époque. Ensuite, le statut à part et l'indépendance des chambres professionnelles sont dorénavant déterminés dans la Constitution depuis le 1er juillet 2023, alors que le régime des chambres n'était pas clair auparavant (comme ceci ressort entre autres de la jurisprudence).

Dans son avis n° A-3886 du 5 mai 2023 sur le projet de loi n° 8199, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a effectué une analyse abondante de la législation applicable aux chambres professionnelles, et notamment à elle-même, et elle a plaidé pour une réforme intégrale des dispositions en question. La Chambre renvoie donc à cet avis, tout en rappelant ci-après les constats principaux qui justifient une réforme à court terme.

Mis à part que la loi du 4 avril 1924 ne comporte pas de règles modernes de gouvernance conformes aux principes applicables de nos jours, cette loi comprend des mécanismes de surveillance externe qui sont fondamentalement problématiques et largement dépassés. Cette situation pose un problème fondamental pour l'indépendance des chambres professionnelles, et ce non seulement au niveau légal, mais également au niveau constitutionnel et au niveau syndical. Le problème découle essentiellement des dispositions selon lesquelles le pouvoir exécutif, et plus précisément le gouvernement, a une emprise sur l'organisation et le fonctionnement des chambres, qui sont cependant censées être des organismes totalement indépendants et neutres du fait de leur intervention dans la procédure législative et réglementaire ainsi que de leurs missions de défense des intérêts de leurs ressortissants. Cette indépendance est bien consacrée par la Constitution depuis le 1er juillet 2023.

La problématique n'est d'ailleurs pas nouvelle et elle a déjà été soulevée par le Conseil d'État, entre autres dans ses avis sur le projet de loi n° 5939 portant réorganisation de la Chambre de commerce, sur le projet de loi n° 6238 portant réorganisation de la Chambre des métiers et sur la proposition de révision n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Le souci lié à l'indépendance des chambres professionnelles est particulièrement poussé pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics. En effet, contrairement à toutes les autres chambres visées par la loi de 1924, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a été créée que par une loi du 12 février 1964. Cette dernière a ajouté un nouveau chapitre à la loi de 1924, comportant des dispositions spécifiques pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics. En même temps, toutes les dispositions générales qui s'appliquaient à ce moment déjà aux autres chambres professionnelles ont d'office et implicitement aussi été rendues applicables à la Chambre des fonctionnaires et employés publics, sans toutefois tenir compte de la situation spécifique de celle-ci, à savoir que l'État, ou le gouvernement, est l'employeur des ressortissants et des membres élus de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Les dispositions problématiques de la loi du 4 avril 1924 sont notamment les suivantes:

- l'organisation des élections des chambres par le gouvernement (articles 7, 10, 11 et 16);
- l'approbation par le gouvernement de la nomination du secrétaire de chaque chambre (article 4);
- l'approbation par le gouvernement du mode de délibération des organes de direction (comité et/ou bureau) des chambres à travers un règlement d'ordre interne (article 23);
- l'obligation de porter à la connaissance du gouvernement les procès-verbaux des séances plénières des chambres (article 27);
- la possibilité du gouvernement de dissoudre les chambres pour des motifs graves (article 28);

- la possibilité pour le gouvernement de faire assister un délégué aux réunions des chambres, délégué qui pourra y prendre la parole chaque fois qu'il le désire et même faire des propositions (article 28).

Au vu de la situation spécifique prémentionnée de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, ce sont surtout la possibilité pour le gouvernement de faire assister un délégué aux réunions (article 28) et, dans une moindre mesure, l'obligation de porter à la connaissance du gouvernement les procès-verbaux des séances plénières (article 27) qui sont particulièrement douteuses. Les textes afférents remettent en cause l'autonomie de la représentation salariale de la fonction publique par rapport à son employeur qui est l'État, mais également la liberté syndicale, les membres élus de la Chambre étant en effet des syndicalistes. De plus, le gouvernement, auquel déplairaient des avis critiques de la Chambre, pourrait, au pire des cas, abuser de sa position d'employeur pour museler celle-ci, par exemple en ayant recours au régime disciplinaire à l'encontre des membres de l'assemblée plénière de la Chambre.

Toutes les dispositions susvisées figurent depuis 1924 dans la loi et elles n'ont jamais fait l'objet de modifications (quelques adaptations d'ordre formel mises à part).

Il ressort des travaux parlementaires relatifs au projet de loi portant création de chambres professionnelles à base élective, qui datent de plus de cent ans, que ces dispositifs ont été mis en place comme des mécanismes de surveillance des chambres professionnelles. Face aux conflits sociaux et politiques de l'époque, le pouvoir politique avait songé à établir une participation contrôlée au travail politique par les groupes socio-professionnels à travers les chambres professionnelles. Aujourd'hui, les chambres assument un rôle complètement différent, de sorte que les dispositifs de contrôle en question ne devraient plus exister aujourd'hui en tant que tels. Cette position est confirmée à travers les avis susmentionnés du Conseil d'État.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau texte de la Constitution le 1er juillet 2023, l'article 110, paragraphe (2), de celle-ci reconnaît expressément les chambres professionnelles comme des institutions dotées de la personnalité juridique, distinctes des établissements publics placés sous la tutelle de l'État. Cette consécration constitutionnelle de leur indépendance rend juridiquement et définitivement intenable le maintien des mécanismes de contrôle gouvernemental prévus par la loi de 1924.

Une réforme d'envergure de la législation applicable aux chambres professionnelles est dès lors incontournable pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, et ce à bref délai afin d'éviter des problèmes juridiques, face à l'autonomie constitutionnelle et à la liberté syndicale.

À cet égard, la Chambre met cependant en garde contre une réforme qui mettrait en place une uniformité complète des règles applicables aux différentes chambres professionnelles. En effet, chaque chambre dispose de spécificités, dont il devra être tenu compte dans le cadre d'une refonte. Pour ce qui est de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il s'agit notamment de la particularité que l'État est l'employeur

des ressortissants et des membres élus de la Chambre, ou encore du statut du personnel de cette dernière, qui est totalement différent du régime applicable aux autres chambres professionnelles.

c) Fiscalité

Concernant les mesures fiscales énoncées par le projet de loi budgétaire sous avis, la Chambre rappelle qu'elle approuve que le gouvernement en fonction ait finalement lancée la réforme fiscale de l'imposition des personnes physiques qui était due depuis longtemps. Elle ne saurait admettre les arguments d'aucuns, y compris de l'opposition parlementaire, selon lesquels cette réforme coûterait trop cher et n'aurait pas dû être effectuée. Comme le ministre des Finances l'a relevé à juste titre, il s'agit en effet d'un investissement dans le pouvoir d'achat des contribuables et dans l'avenir du pays et d'une réforme sociopolitique absolument nécessaire, qui fait l'objet de discussions depuis quarante ans. Le système d'imposition actuel basé sur un classement injuste est largement dépassé.

Si la Chambre marque globalement son accord avec la réforme fiscale, elle rappelle que certaines mesures y prévues ne vont pas assez loin et que des dispositions supplémentaires méritent d'être ajustées. Elle renvoie à ce sujet à son avis n° A-4378 du 6 juillet 2026 sur le projet de loi n° 8676 portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique.

Dans ce contexte, la Chambre note que le projet de loi budgétaire comporte une disposition d'adaptation à l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'article 4, point 6°, prévoit en effet de remplacer le barème par un nouveau tarif applicable à partir de l'année d'imposition 2027, qui « *correspond à une adaptation linéaire à l'inflation à hauteur d'une tranche indiciaire supplémentaire par rapport au tarif applicable à l'année d'imposition 2026* ».

Il ne s'agit toutefois pas en l'espèce d'une nouvelle adaptation supplémentaire du barème à l'inflation, mais il s'agit tout simplement de l'intégration, à compter du 1er janvier 2027, dans le barème du crédit d'impôt conjoncture introduit au 1er juin 2026, comme ceci a été prévu par l'accord tripartite du 8 juin 2026. Curieusement, le dossier sous avis ne comprend pas d'explications afférentes.

Quoi qu'il en soit, la Chambre réitère ici encore une fois sa demande d'un ajustement complet et automatique à l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Dans ce cadre, la Chambre rappelle par ailleurs les inégalités frappantes et persistantes au niveau national entre l'imposition du travail des personnes physiques et l'imposition privilégiée de la fortune et des personnes morales.

Dans une interview menée avant l'été avec le ministre des Finances, ce dernier a évoqué la révision du régime fiscal des opérations spéculatives et l'introduction éventuelle

d'une imposition renforcée de celles-ci dans le cadre du projet de budget de l'État pour l'exercice 2027. Comme exemple, il a cité l'augmentation du délai de détention de titres financiers pour bénéficier de l'exonération d'impôt sur les plus-values réalisées sur ces titres. À l'heure actuelle, ces plus-values sont exonérées d'impôt lorsque les titres sont détenus pendant plus de six mois et à condition que l'acquisition des titres ne corresponde pas à une participation substantielle (+10% du capital de la société émettrice).

L'article 4, points 2° et 15°, du projet de loi sous avis modifie effectivement les articles 99bis, 100 et 156 LIR dans ce sens, en augmentant de six à douze mois la durée pendant laquelle les plus-values mobilières et les revenus provenant de l'aliénation de titres financiers sont considérés comme un bénéfice de spéculation à imposer.

Si l'objectif de cette mesure est d'imposer davantage les bénéfices de spéculation, la Chambre signale qu'elle n'affecte pas spécifiquement les investisseurs fortunés, qui disposent de toute façon d'autres moyens pour éviter l'imposition, mais qu'elle touche aussi les ménages et petits investisseurs de la classe moyenne qui placent leur argent.

Concernant l'imposition des personnes morales, l'article 4, point 16°, du projet de loi sous avis prévoit une réduction de 1% des taux de l'IRC (voir à cet égard aussi les développements ci-avant sub II. 2. a) « *1) La justification des coûts de personnel et de fonctionnement de l'État* »). La Chambre se montre réticente devant cette mesure, qui constitue une nouvelle faveur fiscale creusant les inégalités entre l'imposition des personnes physiques et l'imposition des personnes morales, et qui risque de causer un déchet fiscal supplémentaire pour l'État.

À côté de la diminution des taux de l'IRC, le projet de loi introduit d'ailleurs aux articles 3 et 4, points 4° et 11°, encore d'autres faveurs fiscales pour les entreprises, à savoir la hausse des taux de la bonification d'impôt pour investissement et la suppression de la limitation à dix-sept ans du report de pertes afin de bénéficier de manière illimitée d'une déduction fiscale pour la détermination de la base imposable pour le calcul de l'impôt commercial communal.

d) Éducation, enfance et jeunesse

En ce qui concerne le domaine de l'éducation nationale, le projet de loi budgétaire ne mentionne curieusement ni certaines grandes réformes en cours (telle la réforme ALPHA par exemple), ni les voies à adopter suite à la dernière étude PISA.

Les résultats de l'étude PISA 2025 publiés en septembre 2026 sont préoccupants[29]. Au Luxembourg, les performances des élèves ont reculé par rapport à 2018 dans les trois domaines évalués que sont les sciences, les mathématiques et la compréhension de l'écrit. La baisse particulièrement marquée des compétences en compréhension de

[29] https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/luxembourg_fafd6f3d-en.html

l'écrit mérite une attention particulière, celles-ci constituant une compétence fondamentale pour l'apprentissage dans toutes les disciplines.

La Chambre estime que ces résultats doivent conduire à renforcer les efforts et les moyens consacrés à l'acquisition des compétences fondamentales. Elle met en garde contre toute politique d'économies qui se ferait au détriment des ressources directement consacrées à l'enseignement et à l'encadrement des élèves. Les établissements scolaires doivent disposer des moyens humains et financiers nécessaires pour assurer un enseignement de qualité et pour soutenir de manière adéquate les élèves qui rencontrent des difficultés.

La Chambre rappelle par ailleurs que les réformes et les nouvelles missions confiées aux établissements scolaires doivent être accompagnées des ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Il ne suffit pas d'annoncer de nouvelles mesures ou de nouveaux objectifs pédagogiques si les moyens permettant de les réaliser sur le terrain font défaut.

Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner la mise en place de l'alphabétisation en français à l'école fondamentale, qui nécessite des ressources adéquates afin d'assurer un accompagnement pédagogique de qualité des élèves. Des efforts importants devront ainsi être consentis au cours des prochaines années, y compris en matière de formation des enseignants, afin de disposer des effectifs nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme. Son ampleur devra être pleinement prise en compte dans la planification des ressources budgétaires de l'enseignement fondamental.

La Chambre insiste en outre sur la nécessité de poursuivre et de renforcer les investissements dans les infrastructures scolaires. Les périodes de forte chaleur de l'été 2026 ont une nouvelle fois montré que de nombreux bâtiments scolaires ne sont pas suffisamment adaptés à des épisodes de chaleur prolongés et que, dans certaines salles de classe, les conditions de travail et d'apprentissage deviennent difficilement supportables. Or, il devrait être possible de garantir également durant les derniers mois de l'année scolaire des conditions de travail et d'apprentissage acceptables et propices à la concentration.

La Chambre estime dès lors qu'il convient de procéder à un état des lieux thermique des bâtiments scolaires et d'établir, sur cette base, un programme d'investissement priorisé pour les bâtiments et locaux les plus touchés. Les mesures à prévoir devraient notamment comprendre une protection solaire extérieure efficace, l'amélioration de l'isolation et des possibilités d'aération, le refroidissement nocturne et, lorsque ces mesures ne suffisent pas, des solutions appropriées de refroidissement actif. Ces aspects devraient également être pris en compte systématiquement lors de la construction de nouveaux bâtiments scolaires et lors de rénovations importantes.

Une attention particulière devrait être accordée aux locaux accueillant les examens de fin d'études, afin que des conditions adéquates puissent y être garanties même en période de forte chaleur.

Toutes ces observations valent d'ailleurs aussi de manière générale pour les bâtiments des administrations et services publics – y compris ceux des établissements publics – qui ne seraient pas aménagés proprement au travail dans ces conditions. Il serait utile de disposer d'une stratégie nationale en la matière.

e) Logement

1) Le gouvernement – pompier de la crise du logement

Concernant le domaine du logement, le projet de loi sous avis se contente de rappeler différentes mesures adoptées jusqu'à présent par le gouvernement.

Il découle de statistiques et chiffres récemment publiés que la situation sur le marché du logement reste incertaine et tendue – un constat peu étonnant – notamment en raison de la stagnation de la construction de logements sous forme de VEFA, de l'augmentation générale des prix des logements en moyenne, des conditions restrictives liées à l'obtention de crédits immobiliers et de la hausse des taux directeurs[30].

Le 16 juillet 2026, le gouvernement a présenté un nouveau paquet de mesures « *Booster fir de Wunnengsbau* », qui « *vise à relancer durablement la construction de logements, à soutenir l'accès à la propriété et à renforcer l'offre de logements abordables au Luxembourg* »[31]. Ces mesures comprennent:

- l'exonération des droits d'enregistrement et de transcription sur la partie construction d'un logement à des fins d'habitation principale achevée à 80% maximum;
- l'augmentation de 40.000 à 45.000 euros du plafond du crédit d'impôt « *Bëllegen Akt* »;
- l'instauration d'un taux de TVA réduit de 8% pour la création de logements locatifs à vocation sociale;
- la refonte du régime de l'amortissement accéléré pour rendre l'investissement locatif plus rentable;
- le lancement d'un emprunt obligataire citoyen de 250 millions d'euros au début de l'année 2027 afin de soutenir le financement du logement abordable;
- l'amélioration des aides individuelles au logement;
- l'investissement de 300 millions d'euros supplémentaires dans la poursuite de la mise en œuvre du programme d'acquisition VEFA.

Concernant l'exonération des droits d'enregistrement et de transcription et la hausse du plafond du « *Bëllegen Akt* », la Chambre renvoie à ses avis n[os] A-4487 et A-4489 du 5 octobre 2026 sur les projets de lois n[os] 8806 et 8807.

---

[30] Voir par exemple: STATEC, Le logement en chiffres au quatrième trimestre 2025, n° 19, mars 2026, https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/logement-chiffres/2026/logement-01-26.html; STATEC, Conjoncture flash juillet 2026, 20 juillet 2026, https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2026/conjflash-07-26.html

[31] https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2026/07-juillet/16-meisch-roth-booster-wunnengsbau2.html

Ensuite, tout en étant consciente qu'une solution miracle au problème structurel du logement est illusoire, notamment face à l'absence de courage politique et l'influence des lobbyistes du secteur, la Chambre tient à rappeler qu'à travers des mesures louables telles que le relèvement du montant du « *Bëllegen Akt* » et d'autres aides octroyées aux acquéreurs et locataires d'un logement, qui n'ont aucun effet ralentissant sur la hausse des prix des immeubles, le gouvernement continue tout au plus à apaiser les symptômes de la crise du logement, sans pourtant lutter de manière efficace contre les causes de celle-ci (évolution démographique, offre de logements largement insuffisante par rapport à la demande, spéculation, surrégulation, etc.).

La Chambre approuve le lancement de l'emprunt obligataire populaire de 250 millions d'euros afin de soutenir le financement de logements abordables (cf. projet de loi n° 8843). Dans son avis n° A-4318 du 17 novembre 2025 sur le projet de loi n° 8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, elle a estimé que l'État devrait émettre plus souvent de tels emprunts publics accompagnés d'une exemption fiscale totale pour financer des investissements bénéfiques au pays. Un emprunt destiné au soutien du logement est un tel investissement. La Chambre rappelle cependant que, dans la pratique, le mécanisme des emprunts populaires et de l'exemption fiscale afférente est en général prioritairement destiné aux investisseurs. Or, les conditions de souscription devraient être telles de permettre à toute personne physique, même non particulièrement fortunée, de bénéficier du mécanisme.

En ce qui concerne la mise en place d'un taux de TVA réduit de 8% pour la création de logements locatifs à vocation sociale, la Chambre note que cette mesure ne semble pas être problématique face à la réglementation européenne sur l'harmonisation des taux de TVA, contrairement à ce qui est le cas pour ce qui est de la mesure de doublement du montant maximal auquel le taux super-réduit de TVA est applicable en matière de logement qui est prévue par l'accord tripartite du 8 juin 2026. Il est regrettable que de telles mesures, qui sont adoptées dans le cadre du dialogue social et qui visent à soutenir la population, soient remises en cause par un système technocratique. Lors de la présentation du paquet « *Booster fir de Wunnengsbau* », le ministre des Finances a énoncé que le régime de TVA ne devrait pas être un obstacle à la construction de logements, mais qu'il devrait soutenir celle-ci. Pour le cas où la Commission européenne rejetterait définitivement la mesure précitée prévue par l'accord tripartite, la Chambre espère que le gouvernement contestera cette décision.

La Chambre est également favorable à l'adaptation des aides au logement, mais elle ne peut s'empêcher de réitérer sa réticence face au régime de l'amortissement accéléré (qui est renforcé par l'article 4, point 1°, du projet de loi sous avis), qui soutient prioritairement les investisseurs fortunés au lieu des primo-acquéreurs de logements, et la mesure d'acquisition de projets de logements VEFA, qui a pour effet de maintenir à un niveau élevé les prix des logements sur le marché et de retirer de ce dernier des logements accessibles aux particuliers.

2) Le gouvernement – pyromane de la crise du logement

Alors que le gouvernement trouve toujours des solutions pour faciliter les choses pour les investisseurs dans le domaine du logement, il se montre nettement moins empressé à l'égard des particuliers, ces derniers devant de plus en plus souvent quitter leur pays pour acquérir un logement dans les régions limitrophes. Selon le STATEC, quelque 2.600 Luxembourgeois travaillant dans le secteur public résident désormais dans un pays voisin, soit deux fois plus qu'en 2019[32]. Le ministre du Logement lui-même a d'ailleurs renvoyé, dans ce contexte, au marché immobilier de la Grande Région, qui répondrait parfois mieux aux moyens financiers des ménages[33].

En effet, l'accès à la propriété est encore entravé par les limites imposées, depuis le 1er janvier 2021, au rapport entre le montant du prêt immobilier et la valeur du bien (« *loan-to-value* », LTV) par le règlement CSSF n° 20-08 du 3 décembre 2020, adopté sur recommandation du Comité du risque systémique du 9 novembre 2020[34]. Le crédit ne peut dépasser 100% de la valeur du bien que pour les primo-acquéreurs d'une résidence principale. Pour les autres acquéreurs d'une résidence principale, la limite est fixée à 90%, les banques ne pouvant aller au-delà que pour une part limitée à 15% de leur production annuelle de tels crédits. Pour tous les autres logements, y compris ceux destinés à la location, elle est de 80%. Or, la notion de primo-acquéreur est définie de manière particulièrement restrictive: il suffit qu'un crédit immobilier ait été accordé dans le passé à l'un des emprunteurs pour qu'aucun d'entre eux ne soit plus considéré comme primo-acquéreur. Une personne qui a dû vendre son logement, par exemple à la suite d'une séparation, et qui n'en possède plus aucun, perd ainsi ce statut, de même que son nouveau partenaire – qui n'a jamais possédé de bien – s'ils achètent ensemble. Faute de pouvoir réunir les fonds propres exigés en plus des frais d'acquisition, de tels ménages deviennent souvent locataires, ce qui accroît encore la pression sur un marché locatif déjà saturé. La limite de 80% freine de son côté la création de logements locatifs, d'autant plus que la dérogation temporaire, qui permettait aux banques de financer jusqu'à 95% de tels investissements, a expiré le 30 juin 2025 sans être prolongée. Dans un pays où les banques font déjà preuve d'une grande réticence dans l'octroi de crédits immobiliers, ces restrictions ne sont pas seulement superflues, mais contreproductives face à la crise du logement.

Ces limites ne découlent d'aucune obligation du droit de l'Union européenne: si elles font suite à une recommandation du Comité européen du risque systémique de 2019, une telle recommandation n'est pas contraignante, et il s'agit d'une mesure macroprudentielle purement nationale. La CSSF ne peut d'ailleurs agir que sur recommandation du Comité du risque systémique, qui est présidé par le ministre des Finances. La recommandation de 2019 a ainsi été signée par le ministre des Finances en fonction. Dans sa réponse du 4 mars 2026 à la question parlementaire n° 3580 du 2 février 2026,

[32] https://www.lessentiel.lu/de/story/immobilienpreise-als-beamtin-kann-ich-mir-kein-haus-in-luxemburg-leisten-103604206
[33] https://www.reporter.lu/luxemburger-grenzgaenger-grossregion-wenn-die-heimat-kaum-noch-bezahlbar-ist/
[34] https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2020/11-novembre/18-comite-risque-cssf.html

le ministre des Finances du gouvernement actuel affirme pourtant que la fixation de l'apport minimal en fonds propres « *relève de la compétence de la CSSF, qui agit sur recommandation du Comité du risque systémique* », sans préciser qu'il préside lui-même ce comité[35]. Le gouvernement ne saurait donc se retrancher derrière la compétence de l'autorité de surveillance.

Si le gouvernement précédent, sous lequel ces limites ont été introduites, n'a pas jugé utile de les remettre en cause, la Chambre attend du gouvernement actuel qu'il assume ses responsabilités et engage, au sein du Comité du risque systémique, une révision de ces limites. Elle demande que le rapport LTV maximal soit porté à 100% pour toute personne acquérant une résidence principale destinée à son habitation personnelle et n'ayant acquis, au maximum, qu'un seul bien immobilier auparavant, ce critère devant s'apprécier, en cas d'acquisition commune, au regard de la situation individuelle de chaque membre de la communauté domestique.

Si l'on peut encore considérer que, dans le cas qui précède, les problèmes s'aggravent du fait de la simple inaction du gouvernement, celui-ci – et notamment l'État-employeur – va beaucoup plus loin sur un autre point, où il se montre particulièrement actif, voire récalcitrant. En effet, depuis des décennies, de nombreux agents publics remboursent leurs prêts immobiliers ou alimentent leur contrat d'épargne-logement au moyen d'une cession volontaire d'une partie de leur traitement. Cette cession est notifiée à l'État, qui retient chaque mois les montants convenus et les verse directement à l'établissement de crédit. Le législateur a expressément voulu faciliter ce mécanisme en matière de logement: la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes prévoit des taux de cessibilité majorés lorsque la cession est consentie à l'occasion d'un contrat d'épargne ou de prêt destiné à l'acquisition, à la construction ou à la transformation d'un logement. Ces taux peuvent même être relevés davantage pour les agents jouissant du statut public, ce qu'a fait un règlement grand-ducal du 5 mars 1979.

Or, en 2022, après avoir exécuté ces cessions sans la moindre objection et pendant plus de quarante ans – soit depuis l'adoption du règlement grand-ducal précité de 1979 – l'État a délibérément décidé, sans disposer d'aucune base légale, de ne plus exécuter les cessions consenties au profit d'une caisse d'épargne-logement, qu'elles soient en cours ou nouvelles. Les motifs de cette décision n'avaient rien de juridique. Selon la réponse de la ministre des Finances de l'époque à la question parlementaire n° 7190 du 16 novembre 2022, la poursuite du système aurait simplement nécessité « *des développements informatiques complémentaires* ». Le rapport d'activité 2022 du Ministère des Finances confirme que cette pratique a été remise en cause « *dans le cadre des travaux relatifs à la mise à jour du système informatique de la Trésorerie de l'État* ». Il convient de souligner qu'en l'occurrence, c'est un État de droit démocratique – qui doit lui-même incarner les valeurs démocratiques et garantir le respect des lois qu'il exige de ses citoyens, précisément par sa propre intégrité et sa stricte soumission au

[35] https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2026/03/QP_62433_1772634463859.pdf

droit – qui s'est soustrait, par pure convenance administrative, à une obligation légale, comme les juridictions l'ont constaté par la suite.

Saisi par un agent concerné, le tribunal de paix de Luxembourg a rappelé l'État à l'ordre par un jugement du 2 mai 2024, en retenant que l'État-employeur ne saurait refuser d'exécuter une cession régulièrement notifiée. L'État avait pourtant fait feu de tout bois, contestant notamment à son propre agent la qualité d'agent public, établie par ses propres fiches de rémunération. Loin de s'incliner, il a interjeté appel, et le tribunal d'arrondissement a, sans surprise, confirmé le premier jugement le 28 mai 2025. L'État s'est ensuite pourvu en cassation. Le parquet général a conclu au rejet de l'ensemble de ses moyens, et par un arrêt du 23 avril 2026, la Cour de cassation a, à son tour, rejeté ses moyens relatifs à l'obligation d'exécuter la cession. Seule restait en suspens une question de constitutionnalité, soulevée par l'État lui-même, que la Cour de cassation a renvoyée à la Cour constitutionnelle, laquelle a statué par un arrêt du 21 octobre 2026.

L'État-employeur a ainsi mené un combat judiciaire de plusieurs années contre ses propres agents, pour se soustraire à un mécanisme destiné à faciliter leur accès au logement, et ce au moment même où le gouvernement affirme faire du logement l'une de ses priorités absolues. Il convient de souligner que, si la décision initiale a été prise sous le gouvernement précédent, c'est sous le gouvernement actuel que l'État a interjeté appel et s'est pourvu en cassation.

Au-delà de l'acharnement judiciaire, ce comportement méconnaît une réalité économique élémentaire. Les établissements de crédit doivent se financer eux-mêmes, et le coût de leur refinancement ainsi que la prime de risque qu'ils appliquent dépendent directement de la qualité des garanties dont ils disposent. Une cession volontaire de rémunération, exécutée directement par un employeur aussi solvable que l'État, constitue l'une des garanties les plus sûres qui soient: elle réduit considérablement le risque de défaut ainsi que les frais de recouvrement. Un établissement de crédit qui sait que les mensualités lui seront versées directement par l'employeur peut ainsi, toutes choses égales par ailleurs, se refinancer à de meilleures conditions et proposer en contrepartie des conditions plus avantageuses aux emprunteurs, en l'occurrence aux agents publics, quand bien même ces avantages resteraient modestes. Dans un contexte de hausse des taux d'intérêt et de crise du logement, chaque point de base compte. En renonçant à ce mécanisme pour des raisons de simple confort administratif, l'État prive ses agents d'un levier de financement que le législateur avait précisément voulu leur offrir.

La dernière étape de la procédure appelle toutefois une attention particulière, car elle dépasse de loin la seule question des cessions. Pour tenter d'échapper à ses obligations, l'État a en effet mis en cause devant la Cour constitutionnelle les taux de cessibilité majorés dont bénéficient les agents publics. Selon lui, ces derniers se trouveraient dans une situation comparable à celle des salariés du secteur privé, et la différence de traitement voulue par le législateur ne serait pas justifiée. Il a même affirmé qu'il n'existait, en l'occurrence, aucune différence entre agents publics et autres travailleurs.

La Cour constitutionnelle n'a pas jugé utile de s'attarder sur le fond d'une question dont la réponse n'avait aucune incidence sur la solution du litige, mais elle n'a pas manqué de relever, au passage, que les agents publics et les salariés de droit privé ne se trouvent pas dans des situations suffisamment comparables. L'argument central de l'État s'est ainsi effondré avant même d'avoir été examiné.

Il n'en reste pas moins que l'État a défendu devant la plus haute juridiction du pays une conception selon laquelle le statut public ne se distinguerait plus guère d'un contrat de travail de droit privé. Poussé jusqu'au bout, ce raisonnement remettrait en cause non seulement les cessions, mais l'ensemble des dispositions propres à la fonction publique, et en définitive la raison d'être du statut lui-même. La Chambre tient à rappeler que le statut des agents publics n'est ni un privilège ni une survivance du passé. Il est la contrepartie des obligations particulières qui pèsent sur ceux qui servent l'État, comme le devoir de réserve, la discrétion professionnelle ou la continuité du service public, et la garantie de leur indépendance face aux aléas politiques. Fidèle à sa mission de défendre les droits de ses ressortissants, la Chambre s'oppose donc à toute tentative, même indirecte, de remettre en cause ce statut: *principiis obsta*.

La Chambre ne peut dès lors que dénoncer l'attitude de l'État-employeur, qui a mobilisé des moyens considérables, y compris en honoraires d'avocats, pour se soustraire à une obligation légale dont l'exécution ne lui coûtait qu'un traitement administratif de routine. Elle invite le gouvernement à tirer sans tarder les conséquences des décisions de justice intervenues et à reprendre l'exécution des cessions pour l'ensemble des agents concernés qui le souhaitent. Elle attend en outre du gouvernement qu'il réaffirme sans ambiguïté son attachement au statut public et qu'il renonce à défendre, devant quelque instance que ce soit, une argumentation qui en nie la spécificité.

f) <u>Lutte contre la pauvreté et cohésion sociale</u>

La Chambre soutient entièrement les mesures dans le domaine social affichées dans le cadre du projet de loi budgétaire. Face à la situation géopolitique actuelle, entre autres en Iran, et aux conséquences qui en découlent – dont la hausse des prix énergétiques dans une première étape et la hausse généralisée des prix des biens et services en résultant dans une deuxième étape – il est impératif de soutenir la population, et surtout les ménages à faible revenu et les personnes vulnérables. Il ressort du sondage effectué en décembre 2025 et publié le 2 janvier 2026 par l'institut Quest Market Intelligence que les résidents luxembourgeois craignent un avenir sombre, entre autres concernant la situation sociale du pays (pouvoir d'achat et charge fiscale, mesures et comportements sociaux), ceci malgré les diverses mesures de soutien adoptées par les gouvernements successifs au cours des années passées. Un tel sentiment général face à une situation sociale prétendument délabrée du pays et une assistance sociale insuffisante au sein de la population est dangereux pour la paix sociale et la démocratie.

La Chambre approuve que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, y compris le soutien des familles et des enfants vulnérables, soit l'un des axes prioritaires définis

par le projet de loi budgétaire, comme ceci a été énoncé par le ministre des Finances lors de la présentation dudit projet.

Selon le ministre, le renforcement du pouvoir d'achat des ménages continue à faire partie de la politique poursuivie par le gouvernement dans le cadre des mesures sociales. La Chambre relève que, dans le contexte de la hausse générale des prix et de la diminution du pouvoir d'achat des ménages, l'indexation des salaires est un élément clé. À des intervalles réguliers, le système national de l'indexation est remis en cause par d'aucuns. Actuellement, tel est, malheureusement et de façon incompréhensible, de nouveau le cas. Face à de récentes déclarations et réactions en faveur de la remise en question dudit système, la Chambre ne peut donc s'empêcher de rappeler les origines et la finalité de celui-ci. Apparemment il existe toujours certains individus et boîtes qui n'en comprennent rien du tout, ce qui est risible et d'autant plus grave lorsqu'il s'agit de personnages ou d'organismes politiques ou autrement officiels. Des propositions ridicules, comme celle de plafonner l'indexation en fonction de la hauteur des revenus pour que les personnes fortunées n'en profitent plus, surgissent constamment. Or, comment déterminer le seuil maximal de revenu pour l'indexation des salaires si l'objectif est de limiter celle-ci pour les salaires des riches? Comment les salaires élevés seraient-ils alors ajustés au coût de la vie? À travers des négociations salariales, ce qui créerait des situations d'inégalités de traitement? Ce qui est volontairement omis dans le cadre des discussions afférentes, c'est le fait que les gros revenus ne sont pas affectés par le mécanisme de l'indexation, puisque les rémunérations exorbitantes ne sont souvent pas versées sous forme de salaires et traitements classiques, mais sous forme de participations financières (dividendes par exemple), pour des raisons d'optimisation fiscale. Au final, plafonner l'indexation des salaires n'aurait donc que pour effet de sanctionner les ménages, et surtout ceux à faible revenu et de la classe moyenne. Selon la stratégie du « *divide et impera* », il est essayé de remettre en question l'acquis social de l'indexation, tandis que l'élite intouchable reste comblée de richesse.

Au niveau international, des organisations se prononcent également et régulièrement pour une révision du système de l'indexation applicable au Luxembourg. Ainsi, le FMI a considéré le système d'indexation comme un risque pour l'économie dans son rapport annuel du 30 juin 2026 sur le Luxembourg et il a recommandé de le suspendre et/ou de le réformer complètement, entre autres en ajustant le montant des hausses salariales déclenchées par les tranches indiciaires en fonction du revenu des salariés, en ciblant plus les tranches de revenu inférieures.

Le mécanisme national de l'indexation ne constitue ni une hausse de salaire, ni une mesure de répartition faisant partie de la politique sociale et destinée à réduire les inégalités. Il s'agit d'un dispositif de protection des revenus qui sert purement à compenser la perte de pouvoir d'achat des ménages par rapport à l'inflation. Il sert par ailleurs à combler une action tardive, voire une inaction des dispositifs d'ajustement volontaire des revenus applicables sur le marché du travail (telles les négociations collectives). Le mécanisme 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 fait depuis partie du modèle social luxembourgeois et il agit comme un garant de la paix sociale et de la stabilité.

Lors de la présentation du projet de budget de l'État pour 2027, le ministre des Finances a énoncé « *An ech soe ganz kloer: fir dës Regierung ass a bleift den Index a Stee gemeesselt* ». La Chambre rappelle à cet égard que le mécanisme de l'indexation des salaires doit impérativement être maintenu tel quel et qu'elle s'oppose à toute manipulation quelconque de celui-ci, même de façon temporaire.

Ce mécanisme est d'ailleurs détourné par ceux qui le contestent, en estimant erronément qu'il cause un renchérissement du coût de la vie. Or, ce n'est pas le mécanisme de l'indexation qui cause un renchérissement, mais les effets secondaires de celui-ci, du fait que les commerces et prestataires de services augmentent les prix à la suite du déclenchement de chaque tranche indiciaire. Ainsi, le mécanisme, qui sert à combler les hausses des prix antérieures, est donc utilisé abusivement pour augmenter les prix, en dehors de toute relation directe avec les coûts salariaux. Il devrait être lutté contre ces manœuvres.

Pour contrarier les inégalités sociales, les responsables politiques feraient mieux d'abandonner l'adoption de mesures aggravant l'écart considérable entre l'imposition désavantagée du travail et l'imposition privilégiée de la fortune, au lieu d'envisager une remise en cause du système de l'indexation des salaires.

En outre, face aux difficultés croissantes que rencontrent bon nombre de ménages, un niveau de salaire social minimum adéquat est indispensable pour le pays. À cette fin, il est prévu d'augmenter le salaire social minimum avec effet au 1er janvier 2027. La Chambre renvoie à cet égard aussi à la directive (UE) 2022/2041 du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, qui prévoit des règles à respecter en matière de fixation du salaire social minimum. Elle met en garde contre un non-respect de ces règles au niveau national.

En matière de lutte contre la pauvreté, le gouvernement a adopté en décembre 2025 le premier Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté, qui comporte 27 objectifs et 106 actions à mettre en œuvre pour prévenir et lutter efficacement contre la pauvreté au Luxembourg[36].

Face à la hausse de la pauvreté[37], des mesures afin d'endiguer celle-ci sont absolument nécessaires. En effet, le nombre de personnes qui se retrouvent sous le seuil du risque de pauvreté a presque doublé en quarante ans, de 9,5% en 1985 à 17,3% en 2023[38]. La Chambre soutient dès lors entièrement les mesures prévues par le gouvernement. Elle fait remarquer que les procédures afférentes doivent être aménagées de façon que les

[36] https://mfsva.gouvernement.lu/fr/le-ministere/attributions/solidarite/pan-pauvrete.html
[37] STATEC, Des inégalités mieux mesurées, mais qui persistent, 29 avril 2026, https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2026/stn14-26-silc.html
[38] LISER, Un panorama de 40 ans sur la pauvreté au Luxembourg, 27 février 2026, https://www.liser.lu/fr/news/Policy-Brief-poverty-trends-in-Luxembourg

aides aux personnes démunies atteignent celles-ci réellement, sans obstacles administratifs ou autres barrières.

Le fait que le plan national contre la pauvreté est critiqué par l'opposition parlementaire, dont une partie faisait partie des deux gouvernements précédents, est pour le moins cocasse. En effet, la pauvreté a augmenté de 16,4% à 21,4% entre 2014 et 2023[39].

La Chambre soutient par ailleurs intégralement les mesures favorables en vue d'achever les objectifs affichés en vue de l'inclusion sociale.

En matière d'intégration et de participation à la vie sociale, le gouvernement a présenté le 21 avril 2026 un nouveau Plan d'action national pour l'accès à la culture[40], qui comprend 7 priorités, 33 objectifs et 99 actions, visant à permettre aux citoyens, dans toute leur diversité, de franchir les barrières existantes et de participer pleinement à la vie culturelle.

Dans ce contexte, la Chambre relève que l'accès à la vie culturelle comprend aussi l'accès facile aux associations, fondations et autres organismes intervenant dans le domaine culturel. Mettre en place des dispositions, procédures et obligations légales trop lourdes en matière d'accès et de gestion de telles entités a pour conséquence que bon nombre de personnes se distancient d'associations et de clubs actifs dans ce domaine. La loi du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations a malheureusement introduit une panoplie de dispositions compliquées dans ce sens (notamment en rendant applicables aux ASBL certaines règles concernant les sociétés commerciales). La Chambre renvoie à cet égard à son avis n° A-3595 du 28 mars 2022 sur le projet de loi n° 6054 et elle réitère sa demande de revoir la législation sur les ASBL afin de tenir compte des spécificités de la vie sociale et culturelle.

En ce qui concerne la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, l'accord de coalition 2023-2028 a énoncé l'introduction d'un temps partiel familial pour les salariés du secteur privé: « *le gouvernement prévoit d'accorder aux parents d'enfants de moins de treize ans, à la demande du salarié, un maximum de quatre heures de temps partiel familial non rémunéré par semaine pour les salariés travaillant à temps plein. Le retour du salarié bénéficiant du temps partiel familial à un emploi à temps plein devra être négocié avec l'employeur* ».

Le 4 septembre 2026, le ministre du Travail a annoncé que ce nouveau temps partiel familial serait introduit en 2027[41].

---

[39] Fonds national de la recherche, LISER et Université du Luxembourg, Comment évolue la pauvreté au Luxembourg?, 14 février 2025, https://www.science.lu/fr/science-check/comment-evolue-pauvrete-luxembourg

[40] https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/eric-thill/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2026+04-avril+21-thill-plan-action.html

[41] https://100komma7.lu/news/Marc-Spautz-kennegt-un-Den-Temps-partiel-familial-soll-d-nachst-Joer-agefouert-ginn?pd=radio

Le projet de loi sous avis mentionne par ailleurs plus généralement une réorganisation et une flexibilisation du temps de travail et une adaptation des congés extraordinaires et spéciaux afin de renforcer la conciliation entre vie professionnelle et vie privée.

Dans la fonction publique, la législation prévoit déjà plusieurs dispositifs pour l'aménagement du travail afin de mieux concilier vie professionnelle et vie privée. La Chambre rappelle néanmoins qu'il ne faudra pas oublier la fonction publique dans le cadre de l'adoption de nouvelles mesures dans cet objectif. En effet, selon l'enquête sur la satisfaction des agents et les pratiques de management auprès de l'État luxembourgeois, publiée le 14 octobre 2025, 69% des agents estiment que leur organisation favorise l'équilibre vie professionnelle et vie privée grâce à des modalités de travail flexibles, ce qui montre qu'un effort supplémentaire est donc nécessaire dans ce domaine.

g) Sécurité sociale

Selon les chiffres publiés mi-2026 sur la situation financière du régime d'assurance maladie-maternité, le déficit est en train de se creuser davantage[42]. Les projections publiées le 21 octobre 2026 confirment cet accroissement du déficit[43]. Afin de lutter contre une aggravation de la situation financière, plusieurs mesures avaient déjà été mises en place l'année passée.

D'après le projet de budget sous avis, l'État continuera à verser en 2027, et annuellement jusqu'en 2030, une dotation de 59 millions d'euros au profit de l'assurance maladie-maternité afin de contribuer ainsi par un financement forfaitaire aux charges de la Caisse nationale de santé.

Dans le cadre de la présentation du projet de budget, le ministre des Finances a annoncé de manière inattendue un excédent de 920 millions d'euros pour le solde total de la sécurité sociale en 2027, ceci notamment en raison d'un taux de cotisation plus élevé pour l'assurance maladie-maternité à partir de l'année prochaine.

Une hausse des taux de cotisation de sécurité sociale a été évoquée dès 2025 pour faire face au déficit de l'assurance maladie-maternité. Le texte budgétaire sous avis ne comporte pas plus de précisions y relatives. Mais il énonce ce qui suit: « *nonobstant les échéances régulières d'analyse de la situation financière prévues par la législation, un réexamen de la situation est prévu au courant du premier trimestre 2028 visant notamment à finaliser, dans le contexte de la recherche de l'équilibre financier de l'assurance-maladie maternité, un avant-projet de loi réglant la prise en charge future des prestations en espèces liées au coût réel de la maternité et des frais*

[42] Réunion du comité quadripartite, 6 mai 2026, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2026/05-mai/06-sante-assurance-maladie-maternite.html; Caisse nationale de santé, Rapport annuel 2025, juillet 2026, https://cns.public.lu/de/assure/publications/rapport-annuel/rp-2025.html

[43] Réunion du comité quadripartite, 21 octobre 2026, https://m3s.gouvernement.lu/de/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2026+10-octobre+21-comite-quadripartite.html

d'amortissement des investissements futurs mobiliers et immobiliers des établissements hospitaliers en remplacement du financement forfaitaire visé plus haut ».

Le projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 fournit un peu plus de précisions:

« *À politique inchangée, le régime de l'assurance maladie-maternité demeurerait sur une trajectoire de déficit structurel, en raison notamment du vieillissement de la population, du ralentissement du marché du travail et de l'élargissement du périmètre des prestations prises en charge. Le régime afficherait un solde déficitaire de -129 millions d'euros et disposerait de réserves estimées à 704,9 millions d'euros à fin 2026.*

Par anticipation des décisions qui seront prises lors de la réunion quadripartite de fin octobre 2026, les prévisions intègrent une augmentation du taux de cotisations de l'AMM de 5,6% à 5,85%. Elles tiennent également compte des mesures de redressement présentées lors de la réunion quadripartite de mai 2026, à hauteur de 58 M€ en 2027. Sous l'effet de ces mesures, le solde devrait s'améliorer fortement pour atteindre un niveau de +79 millions d'euros en 2027 et +145 millions d'euros en 2028. Le solde se stabiliserait autour des +100 millions d'euros en 2029-2030. La réserve légale connaîtra un minimum en 2026 avec 13,6% des dépenses courantes et grimperait légèrement pour se chiffrer à 17,6% fin de période. »

Dans le cadre de la réunion du comité quadripartite du 21 octobre dernier, il a été confirmé qu'une augmentation des taux de cotisation serait inévitable. La décision définitive sera prise le 11 novembre par la Caisse nationale de santé.

La Chambre met en garde contre les conséquences financières potentielles d'un relèvement des taux de cotisation sociale pour les ménages, dont un nombre croissant se trouve déjà dans une situation financière difficile. Elle rappelle qu'elle insiste pour que toutes les mesures nécessaires en vue de consolider la situation financière du régime d'assurance maladie-maternité soient adoptées dans le cadre du dialogue social, à travers une véritable négociation entre partenaires sociaux, aboutissant à des solutions trouvées ensemble, de façon consensuelle. Elle met par ailleurs en garde contre l'adoption de mesures par le gouvernement sans consensus, comme il a été procédé dans le cadre de la dernière réforme des retraites et pensions.

III. Récapitulatif

Malgré les projections économiques incertaines en raison des événements géopolitiques inquiétants et persistants au niveau international, la situation et les perspectives des finances publiques nationales sont stables.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne partage pas du tout l'opinion erronément répandue par d'aucuns que la stabilité des finances publiques serait dans un danger imminent, entre autres du fait d'un endettement public prétendument très élevé, et que l'économie nationale serait dans une situation tellement délabrée qu'il ne serait plus possible de la sauver.

La Chambre soutient la politique d'investissement suivie par le gouvernement dans tous les domaines, dans la mesure cependant où les dépenses sont sensées et raisonnables, tout en adhérant à la prudence et à la gestion prévoyante des finances publiques qui ont été énoncées par le ministre des Finances.

Dans le cadre des mesures budgétaires projetées, des investissements à effectuer et des réformes à entreprendre, la Chambre met en avant trois sujets principaux: la nécessité de disposer d'une fonction publique solide, une implémentation contrôlée de l'intelligence artificielle dans le secteur public et l'obligation de réformer impérativement la législation applicable aux chambres professionnelles.

Concernant les investissements dans les services publics, la Chambre condamne avec ardeur les agressions, les commentaires haineux et les attaques verbales qui sont actuellement en permanence adressés à l'encontre des agents publics, de leur travail et de leurs modalités de rémunération, ainsi que de la fonction publique en général et de sa politique de recrutement. Elle lance un appel au gouvernement et aux autorités étatiques compétentes de dénoncer toutes les offenses contre les services publics et leurs agents.

La Chambre s'inquiète tout autant de voir l'État-employeur lui-même relativiser le statut de ses agents. Dans le cadre du litige relatif aux cessions de rémunération, l'État n'a pas hésité à soutenir devant la Cour constitutionnelle que les agents publics se trouveraient dans une situation comparable à celle des salariés du secteur privé. La Cour a d'ailleurs relevé, au passage, qu'il n'en est rien. La Chambre exige du gouvernement qu'il réaffirme sans ambiguïté son attachement au statut public et elle s'oppose à toute tentative, même indirecte, de le remettre en cause.

La Chambre est favorable à la digitalisation des services publics, dans la mesure où celle-ci mène véritablement à une simplification administrative des procédures pour les citoyens, mais également à un allègement du travail pour les agents publics. Elle met en garde contre les risques liés à une implémentation incontrôlée de l'intelligence artificielle auprès des services publics, y compris à une réduction irrationnelle des postes en découlant. Afin d'anticiper et d'éviter des problèmes afférents, la Chambre

propose de mettre en place un nouvel organe centralisé auprès de l'État qui, à l'instar de la Commission d'économies et de rationalisation, aurait pour mission d'émettre des avis contraignants sur les décisions gouvernementales et administratives à prendre en la matière.

Dans le domaine des réformes administratives, la Chambre rappelle la nécessité de revoir la législation surannée relative aux chambres professionnelles. Les dispositions en vigueur sont particulièrement problématiques pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics en raison de l'emprise du pouvoir politique sur l'organisation et le fonctionnement de celle-ci, qui permet en effet notamment à l'État-employeur de surveiller et de sanctionner l'activité syndicale de ses propres agents.

Concernant le domaine du logement, la Chambre dénonce le double discours du gouvernement, qui fait de la lutte contre la crise du logement l'une de ses priorités, tout en maintenant les limites restrictives imposées au rapport entre le montant du prêt immobilier et la valeur du bien (« *loan-to-value* », LTV). Ces limites privent de nombreux ménages de l'accès à la propriété, parfois même des personnes qui n'ont jamais personnellement contracté de prêt immobilier. Contrairement à ce que le gouvernement laisse entendre, ces limites ne relèvent ni du droit européen ni de la seule compétence de la CSSF: elles résultent d'une décision purement nationale, prise sur recommandation du Comité du risque systémique, que préside le ministre des Finances lui-même. La Chambre exige que le gouvernement assume ses responsabilités et que le rapport LTV maximal soit porté à 100% pour toute personne acquérant une résidence principale et n'ayant acquis, au maximum, qu'un seul bien immobilier auparavant.

Elle dénonce également l'acharnement de l'État-employeur, qui a mené un combat judiciaire de plusieurs années, à travers toutes les instances, pour ne plus exécuter les cessions de rémunération consenties par ses agents en vue de financer leur logement, et ce pour de simples raisons de confort administratif. Elle invite le gouvernement à reprendre sans tarder l'exécution de ces cessions.

* * *

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2027 a été présenté par le gouvernement, sous la devise « *Fir d'Leit. Fir Opschwong.* », comme un budget focalisé sur l'investissement dans les citoyens pour une croissance durable et inclusive du pays.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend bonne note de la volonté politique de soutenir le pouvoir d'achat, la cohésion sociale et le bien-être de la population, en investissant en même temps dans l'économie. Face aux nombreux défis auxquels le Luxembourg est confronté actuellement, directement sur le plan national ou indirectement au vu des maints événements préoccupants dans le monde, ces priorités politiques affichées sont d'autant plus importantes, non seulement afin de garantir le maintien des valeurs démocratiques et de l'État de droit. À cette fin, le pays a besoin d'une fonction publique solide et engagée. En tant que chambre professionnelle du

secteur public, la Chambre des fonctionnaires et employés publics continuera à suivre rigoureusement l'action politique afférente.

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 9 novembre 2026.

Le Directeur, La Présidente,

G. TRAUFFLER M. GUIRSCH