

"Le chemin de sortie de crise" - une impasse sociale?

Synthèse de l'avis n° A-3600 du 8 novembre 2021 sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 s'inscrit, comme l'année passée déjà, dans un contexte toujours difficile en raison de la persistance de la crise sanitaire, économique et sociale causée par la pandémie Covid-19.

Si la pandémie et les mesures prises dans ce cadre par le gouvernement conduisent à une détérioration du solde nominal des administrations publiques, une amélioration peut cependant être constatée et la situation globale des finances publiques est bonne, notamment en raison d'une meilleure activité économique qu'initialement projetée.

Les chiffres publiés sur la situation financière du Luxembourg montrent que celui-ci est pleinement en mesure de réagir efficacement aux calamités subies du fait de la pandémie et de stimuler la relance économique.

Les investissements publics et la dette publique

Étant donné que les effets négatifs de la pandémie Covid-19 ont été plus faibles qu'initialement prévus et face à la situation économique favorable du Luxembourg, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve les ambitions affichées par le gouvernement dans le but de se libérer des conséquences néfastes de la crise sanitaire et d'enclencher une véritable politique de développement durable.

Le projet de budget pour l'exercice 2022 prévoit des investissements importants de l'ordre de 4,4% du PIB, ce qui correspond à un taux supérieur au taux moyen de 3,9% sur la période 2016-2021. La Chambre relève qu'elle soutient toutes les initiatives visant à maintenir un haut niveau d'investissements publics afin de soutenir un développement pérenne des infrastructures du pays et pour conférer un support ferme aux acteurs de l'économie réelle, en particulier face à la crise actuelle. Elle tient cependant à réitérer la nécessité de ne pas faire peser sur la seule masse salariale le poids de la dette contractée en vue de tels investissements.

Si une expansion significative de la dette publique a été provoquée pendant les dernières années, cet endettement a eu pour but d'investir dans l'économie nationale et dans les infrastructures du pays, dans l'intérêt de ses habitants. Un État fort est un État qui investit, et un tel État doit disposer des moyens nécessaires pour pouvoir investir. Emprunter en contractant des dettes constitue un tel moyen.

À noter que le ratio d'endettement du Luxembourg (21,55% du PIB) reste très faible par rapport à d'autres pays. Ainsi, au deuxième trimestre 2021, l'Italie avait par exemple un ratio d'endettement de 156,3%, la France de 114,6% et l'Allemagne de 69,7%. Même s'il convient de rester vigilant, le niveau de la dette publique luxembourgeoise n'est donc pas préoccupant par rapport aux niveaux d'autres pays de la zone euro.

Avec un endettement modéré, voire réduit par rapport aux autres pays de la zone euro, le Luxembourg a pu conserver et affirmer sa réputation économique au niveau international (réputation qui a été confirmée par la récente notation AAA). Cet état de choses confirme que le Grand-Duché est bien avisé de suivre une politique budgétaire durable, à long terme.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les débats sur la dette publique ne peuvent être menés correctement sans prendre en compte les contreparties que constituent le patrimoine et les actifs financiers de l'État, mais également celles qui sont intangibles et ne peuvent pas être comptabilisées dans le sens financier, à savoir les gains et progrès sociaux et l'amélioration des conditions de vie résultant des investissements publics, qui contribuent au développement et à l'enrichissement de l'État et du pays. Or, ces faits sont souvent ignorés dans le cadre des débats publics – entre autres de ceux présentant comme ridicule l'héritage que la population actuelle serait en train d'aliéner aux générations futures – au détriment de décisions politiques visant à justifier des mesures d'austérité et antisociales excessives, présentées comme étant indispensables pour relancer la croissance et la compétitivité économiques apparemment perdues.

La nécessité d'une fonction publique solide et performante

Dans le cadre des débats sur les finances publiques, surtout en temps de crise, il est souvent fait référence à la part relative de l'État dans l'ensemble de l'économie, une part prétendument trop importante aux yeux de certains.

Par rapport aux autres pays de l'Union européenne – dont certains ont un secteur public certes moins coûteux, mais aussi bien plus limité (notamment dans le domaine de la sécurité sociale) – le Luxembourg a toujours préservé un service public de qualité, tout en présentant un bon score dans la comparaison entre les dépenses publiques et le volume de l'économie nationale, ceci même pendant l'année de crise 2020.

La Chambre rappelle qu'en temps de crise, c'est toujours le secteur public, et plus particulièrement l'État qui est intervenu pour limiter les dégâts. La population luxembourgeoise a donc besoin d'un État fort et d'un appareil étatique muni d'une fonction publique qualifiée et engagée dans l'intérêt général.

Les axes prioritaires du projet de budget de l'État

Les six axes prioritaires du projet de budget sont les prestations sociales, l'accès au logement abordable, l'avancement de la digitalisation, la promotion de l'éducation, de l'innovation et de la recherche, le développement des infrastructures publiques et la protection de l'environnement (y compris la lutte contre le réchauffement climatique).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'initiative du gouvernement d'investir plus fortement dans tous les domaines susvisés et elle apprécie que le gouvernement ne projette ni des mesures d'austérité, ni des augmentations d'impôts.

Des mesures louables mais insuffisantes malgré la hausse projetée des investissements publics

La Chambre regrette la timidité des dispositions annoncées dans les domaines social, familial et fiscal. En effet, elle estime que les investissements projetés restent insuffisants pour remédier aux effets néfastes de la crise sanitaire et aux inégalités sociales. Des mesures concrètes et fondamentales font notamment toujours défaut dans le domaine de la fiscalité, cela surtout en considérant la situation favorable des finances publiques.

Les indicateurs disponibles semblent dénoter une tendance d'aggravation supplémentaire de la pauvreté et des inégalités sociales en raison de la pandémie. Le gouvernement devrait dès lors aller plus loin pour soutenir les personnes vulnérables et pour protéger celles-ci contre la précarité financière. Des moyens importants s'inscrivant dans ce cadre sont par exemple l'augmentation conséquente des aides financières pour ménages à revenu modeste ou encore l'indexation des prestations sociales et familiales.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie l'initiative du gouvernement de réindexer les allocations familiales avec effet au 1^{er} octobre 2021, elle estime toutefois que la mesure est insuffisante et elle demande que l'indexation soit appliquée rétroactivement au moins depuis la mise en vigueur des dispositions de l'accord bipartite conclu le 28 novembre 2014 entre le gouvernement et les organisations syndicales, de sorte à compenser les pertes de revenu subies entre-temps par les ménages concernés, ceci pour toutes les prestations familiales (en espèces).

Il appartient non seulement au gouvernement de soutenir le développement de l'économie, mais également de veiller à assurer le bien-être et la sécurité de la population, et ce, entre autres, en relation avec les domaines de l'emploi, de l'éducation, du logement, de la santé, des impôts, de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, de l'environnement, des liens sociaux, de la sécurité physique/urbaine et de la tranquillité publique. Dans ce contexte, il est regrettable que les citoyens ne soient très souvent pas impliqués dans les processus de réflexion et de décision sur les questions d'avenir, ceci notamment au niveau européen.

Concernant les investissements dans les domaines de l'environnement et du climat, la Chambre met en garde contre les conséquences néfastes pouvant résulter d'un agissement précipité. En effet, très souvent, les mesures adoptées en matière de politique énergétique et climatique ne prennent pas en compte la situation particulière des ménages affectés par la précarité énergétique (cf. taxe carbone, interdiction projetée des véhicules à moteur thermique à partir de 2030, etc.). De telles mesures doivent être socialement équitables et rationnelles et elles doivent impérativement être accompagnées de dispositions compensatoires destinées à soutenir les personnes défavorisées.

Dans ce cadre, la Chambre rappelle aussi la nécessité de trouver au niveau européen une solution pérenne à la question de l'endettement public résultant des investissements environnementaux, ceci pour achever l'exclusion des dépenses liées à ces investisse-

ments du calcul des déficits publics et donc de l'évaluation de la conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance.

La situation sur le marché du logement s'aggrave de plus en plus. Elle a évolué dans une véritable crise et elle ne concerne plus seulement les ménages à faible revenu. Se loger ne devrait pas être un luxe, comme ceci est malheureusement le cas au Luxembourg. Les prix des logements ont augmenté de 16,7% au quatrième trimestre 2020 par rapport à la même période de l'année 2019. Par rapport au premier trimestre 2020, les prix ont même progressé de 17,2% au premier trimestre 2021.

Il est dès lors plus qu'étonnant que certaines mesures récentes prises par les décideurs politiques en matière de logement vont encore conduire à une aggravation de la situation déjà désastreuse. Il en est ainsi par exemple de la décision, prise vers la fin de l'année 2020, de fixer des limites en matière d'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire national.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'initiative du gouvernement de réformer l'impôt foncier et d'agir contre la spéculation immobilière. Elle relève toutefois que les taxes introduites dans le cadre de la réforme annoncée devront être conséquentes, sinon la mesure ne sera qu'une goûte d'eau dans l'océan.

La Chambre propose par ailleurs, entre autres, les mesures suivantes pour lutter contre la situation désastreuse sur le marché immobilier:

- réformer le régime de la TVA-logement, en augmentant de 50.000 à 150.000 euros au moins le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA;
- simplifier de façon conséquente les démarches administratives en matière d'autorisations de construire;
- étendre les conditions d'accès aux logements à coût modéré afin de permettre à un plus grand nombre de personnes de bénéficier de cette offre de logements;
- réformer fondamentalement le régime des aides au logement, tant pour l'acquisition que pour la location, pour faire bénéficier plus de personnes de telles aides;
- diminuer, voire supprimer l'avantage fiscal résultant du taux d'amortissement accéléré pour les investisseurs dans l'immobilier.

En ce qui concerne finalement le domaine fiscal, la Chambre est bien consciente que l'on se situe encore dans une période de crise sanitaire qui a impacté les finances publiques. En attendant la prochaine réforme fiscale, elle estime cependant que rien n'empêche de prendre d'ores et déjà les mesures ponctuelles suivantes afin d'alléger la charge fiscale des personnes physiques, surtout des plus démunies de la société: adaptation du barème de l'impôt à l'évolution du coût de la vie, amenuisement du fameux "*Mëttelstandsbockel*" en décalant la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures, suppression de la classe d'impôt 1a pour les contribuables concernés en appliquant à ceux-ci la classe d'impôt 2.

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2022 a été présenté par le gouvernement comme "*un budget pour continuer le chemin de sortie de crise*" avec "*une forte dimension sociale*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la "*dimension sociale*" du projet de budget est en réalité toutefois loin d'être "*forte*". Elle estime que les bouleversements économiques et sociaux résultant de la crise en cours rendent nécessaires des mesures plus efficaces et concrètes. Le gouvernement devrait aller plus loin pour lutter contre le risque de pauvreté et le renforcement des inégalités sociales et pour protéger les personnes défavorisées contre les effets de la crise.

La Chambre relève que tous les indicateurs sont au vert pour un retour à une croissance durable, ce qui devrait permettre à l'État de lâcher la bride en investissant encore plus dans une protection sociale de qualité.