

N° 6200^{1A}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2011**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(10.11.2010)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
I. Le contexte mondial et européen	2
II. L'Etat général de l'économie nationale	
1. Juger les faits divers dans une perspective d'ensemble.....	3
2. Rappel des principaux faits.....	4
a) La croissance	4
b) La balance externe.....	5
c) Les parts de marché.....	7
d) L'emploi	9
3. La situation de la productivité luxembourgeoise	11
a) L'approche propagandiste	11
b) Le caractère atypique de notre économie	12
c) L'environnement favorable	13
d) Le constat d'une force évidente	14
III. Les finances publiques du Grand-Duché	19
1. Le compte général de l'exercice 2009	20
a) La crise subitement survenue.....	20
b) Le compte 2009 en comparaison du budget voté.....	21
c) Le compte 2009 en comparaison du compte 2008.....	23
2. Les tendances budgétaires	24
a) Les visions du moyen et long terme.....	24
b) Les résultats selon le pacte de stabilité.....	24
c) L'évolution du moyen terme.....	26
d) L'évolution au cours de l'année 2010	28
3. La dette publique et les actifs financiers de l'Etat.....	32
a) La dette publique luxembourgeoise	32
b) L'aspect intergénérationnel des actifs et de la dette.....	34
IV. Le projet de loi pour le budget 2011	35
V. Les mesures fiscales „anti-crise“	38

Par dépêche du 5 octobre 2010, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „*pour le 12 novembre 2010 au plus tard*“, l’avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l’intitulé.

*

I. LE CONTEXTE MONDIAL ET EUROPEEN

La conception du projet de budget 2011, son analyse et son adoption comme loi se déroulent dans un contexte économique international qui offre beaucoup plus de visibilité que n’en avait la situation qui prévalait voilà douze mois.

C’est à juste titre que le Premier Ministre a caractérisé les circonstances économiques actuelles comme une „*normalisation*“ de la situation. La récession sévère déclenchée par la crise financière et bancaire de fin 2008 débouche sur une croissance réelle, qui diverge toutefois selon les pays et les continents. L’Asie et les pays émergents affichent une croissance remarquable, la reprise américaine souffre d’un ralentissement et l’Europe dans son ensemble reste manifestement à la traîne.

Mais la récession est venue à son terme et il n’y a plus lieu de redouter une rechute générale. Les doutes concernent plutôt le taux de croissance. Or, la situation européenne est loin d’être uniforme à cet égard et pourrait facilement déboucher sur des tensions internes, notamment au sein de la zone Euro.

Tandis que l’Allemagne est entraînée par la solidité de la demande externe – notamment extra-européenne – de son industrie, les pays de l’Europe du Sud restent avant tout sous l’emprise d’un pouvoir d’achat interne en repli, se contractant sous l’effet de politiques budgétaires restrictives.

Or, celles-ci semblent inévitables en raison de la situation délabrée des finances publiques de ces pays, marquées par des déficits annuels excessifs et un endettement de plus en plus insupportable, compromettant le crédit sur les marchés financiers.

Au Luxembourg, la situation reste marquée par un retour à une croissance économique qui, si elle n’atteint pas encore le rythme d’avant-crise, ne dépasse pas moins entre-temps nettement les taux décevants que tous les augures prédisaient encore récemment.

En fait, la croissance luxembourgeoise représente, tout comme avant la crise, le double de celle de l’Europe dans son ensemble. C’est notamment la progression remarquable des recettes publiques qui amène à penser que les prédictions officielles sous-estiment l’évolution économique, comme elles l’ont fait régulièrement au cours des dernières décennies.

Il est en tout cas évident que l’image pessimiste présentée au printemps dernier au Comité de coordination tripartite est entre-temps totalement dépassée.

Tableau 1 – Croissance économique réelle en comparaison internationale
(croissance annuelle du PIB à prix constants)

selon le FMI	2007	2008	2009	2010*	2011*
Monde:	+5,2%	+2,8%	-0,6%	+4,7%	+4,2%
Etats-Unis:	+2,1%	+0,0%	-2,6%	+2,6%	+2,3%
Zone „Euro“:	+2,7%	+0,5%	-4,1%	+1,7%	+1,5%
Luxembourg:	+6,5%	+0,0%	-4,1%	+2,0%	+3,1%
Allemagne:	+2,5%	+1,0%	-4,7%	+3,3%	+2,0%
France:	+2,3%	+0,1%	-2,5%	+1,6%	+1,6%
Belgique:	+2,8%	+0,8%	-2,7%	+1,6%	+1,7%
Pays-Bas:	+3,6%	+1,9%	-3,9%	+1,8%	+1,7%
selon Eurostat	2007	2008	2009	2010*	2011*
Etats-Unis:	+1,9%	+0,0%	-2,6%	+2,8%	+2,5%
UE – 27:	+3,0%	+0,5%	-4,2%	+1,8%	+1,7%
Zone „Euro“:	+2,8%	+0,5%	-4,1%	+1,7%	+1,5%
Allemagne:	+2,7%	+1,0%	-4,7%	+3,4%	+1,6%
France:	+2,4%	+0,2%	-2,6%	+1,6%	+1,5%
selon le Statac	2007	2008	2009	2010*	2011*
Luxembourg:	+6,6%	+1,4%	-3,7%	+3,0%	+3,0%

* = prévisions pour 2010 et 2011

En 2011, la croissance luxembourgeoise restera plombée par la faiblesse de la reprise européenne, mais en comparaison de ses voisins le Luxembourg se porte fort bien, de sorte que les lamentations sur la perte de l'attractivité du site économique luxembourgeois s'avèrent aussi peu fondées que celles sur le prétendu repli de notre compétitivité et de notre productivité.

*

II. L'ETAT GENERAL DE L'ECONOMIE NATIONALE

1. Juger les faits divers dans une perspective d'ensemble

Depuis un an, la presse nous annonce tous les jours d'autres dangers et d'autres menaces, tel un taux de change de l'Euro affecté d'un déclin pouvant devenir ruineux, des cours boursiers pour les actions du secteur financier sur le point de s'écrouler, des Etats souverains européens confrontés à leur insolvabilité imminente, des prix énergétiques et de matières premières qui risquent de gonfler l'inflation, la probabilité d'un éclatement prochain de la zone Euro. Ces alertes, même si elles s'avèrent souvent de courte haleine, sont imprévisibles et fulgurantes, et de ce fait potentiellement dangereuses.

Cette agitation peu sensée témoigne concrètement de la sensibilité et de la grande nervosité des fameux „marchés“ – lisez: des spéculateurs internationaux – et elle nous rappelle surtout qu'il ne faut pas baser ses jugements sur les annonces exagérées de l'infotainment médiatique et sur des incidents isolés mis en scène et gonflés par des „faiseurs d'opinion“ aux intérêts inavoués.

Certes, l'économie mondiale a connu sa plus grave crise depuis plus d'un demi-siècle, et il convient de bien se garder de minimiser le danger couru et les dégâts causés. Et pourtant il se confirme qu'au niveau international les responsables politiques ne seront à même ni d'imposer des règles draconiennes pour les opérateurs de hedge-fonds et autres affairistes, ni de limiter sérieusement la cupidité outrancière attisée par des bonus indécentes de certains banquiers, ni encore d'imposer sérieusement une taxation universelle des transactions et des bénéfices de spéculation.

Les coupables n'ont du reste jamais accepté une quelconque responsabilité, et dans le monde anglo-saxon ils recommencent en toute impunité leurs jeux antérieurs. Face à cet échec, il n'y a pas lieu de se rabattre sur le salariat, totalement innocent à la débâcle, pour lui faire endosser la note du désastre. Surtout qu'au niveau national luxembourgeois, le gouvernement n'a pas pu documenter avec des chiffres concrets et fiables un réel problème fondamental et structurel pour le Trésor ou pour l'économie générale du pays.

La crise ne doit pas être exploitée ex post pour imposer aux citoyens des mesures d'austérité outrancière et de démantèlement social, les restrictions et économies revendiquées par certains lobbyistes contrastant singulièrement avec les moyens financiers énormes dont ils disposent pour orchestrer leurs campagnes visant à influencer l'opinion publique.

Au niveau des finances publiques, les mesures d'austérité proposées sont d'autant moins justifiées qu'à tous les égards notre situation est une des meilleures en Europe sinon la plus brillante entre toutes. L'évolution des rentrées fiscales effectivement constatée contraste fortement avec les annonces et avec les convictions affichées par l'ensemble de la classe politique, majorité et opposition confondues.

La manière dont on a tenté de restreindre et de retarder la publication des statistiques sur les recettes et dépenses de l'Etat n'est guère compatible avec les principes démocratiques. Au printemps dernier, la tripartite a échoué au moins en partie parce que des chiffres existants ne venaient pas sur table et que les chiffres avancés n'étaient pas crédibles aux yeux des représentants syndicaux. Dès aujourd'hui il est plus qu'évident que leurs appréhensions et leurs soupçons n'étaient pas sans fondement.

En 2008 et en 2009, au moment des turbulences financières et bancaires inquiétantes, les responsables politiques ont obtenu sans difficulté un consensus général pour décider et pour appliquer des mesures d'urgence à charge du budget public, en puisant dans les réserves budgétaires accumulées. Les dépenses consenties, notamment des interventions rapides pour stabiliser certaines banques systémiques et un effort public considérable au niveau du chômage partiel, n'ont été mises en cause par personne, ni au moment de la décision, ni dans la suite.

De même, le financement par un déficit public passager a été expressément accepté par tous les interlocuteurs, quand il s'agissait de maintenir les investissements publics à un niveau élevé et même de les étoffer. Il n'est en conséquence pas correct et honnête de prendre prétexte du déficit effectif résultant de ces mesures – un déficit décidé, prédit et approuvé en commun – pour présenter maintenant une analyse biaisée de la situation et pour caractériser ce déficit comme un désastre imprévu exigeant une réaction énergique.

Des jugements de cette nature sont incorrects du fait qu'ils omettent de situer les données budgétaires luxembourgeoises dans le contexte général de l'évolution du long terme et dans celui de l'environnement international.

2. Rappel des principaux faits

En analysant les performances actuelles du Luxembourg dans leurs perspectives du long terme, il y a lieu de rappeler que depuis des décennies le Grand-Duché connaît, au-delà des fluctuations conjoncturelles, une croissance économique assez forte. De ce constat découle logiquement la question de savoir si après la crise l'on pourra renouer avec cette cadence d'expansion.

Quand le président de la Banque centrale, le fer de lance de la pensée néolibérale et ultra conservatrice au Grand-Duché, clame sa conviction qu'un retour à une croissance comparable ne sera pas possible, il n'offre ni preuves ni indices. Dans le passé, la quasi-totalité des prophéties de cette Cassandra professionnelle (notamment sur l'effondrement des finances publiques et sur le danger inflationniste) se sont révélées fondamentalement erronées, de sorte qu'on peut admettre, jusqu'à preuve du contraire, que ce pessimisme est une fois de plus dénué de tout fondement.

a) *La croissance*

Dans le passé, notre croissance tendancielle a été, en termes réels, de l'ordre de 5% à 6% par an, soit un rythme représentant le double de celui constaté en moyenne dans les économies nationales européennes. Pour la dernière décennie, l'évolution du Produit Intérieur Brut a en effet été la suivante:

1999	+8,4%	2005	+5,4%
2000	+8,4%	2006	+5,0%
2001	+2,5%	2007	+6,6%
2002	+4,1%	2008	+1,4%
2003	+1,5%	2009	-3,7%
2004	+4,4%		

Actuellement les pronostics officiels voient pour 2010 une progression d'au moins +3,0% au Luxembourg, ce qui représente le double de la croissance prédite pour la zone Euro et pour l'ensemble de l'Union Européenne. Pour 2011 les prévisions sont similaires. Actuellement seule l'Allemagne affiche un développement comparable au nôtre.

Après un repli conjoncturel en 2009, d'une envergure inférieure à la moyenne européenne, l'économie de notre pays semble donc capable de repartir avec une vitesse dépassant à nouveau celle des partenaires, même si nul en Europe n'atteint encore son rythme d'avant 2008, comme l'illustre la comparaison que voici:

	<i>UE-27</i>	<i>zone Euro</i>	<i>Luxembourg</i>
2005	+2,0%	+1,7%	+5,4%
2006	+3,2%	+3,0%	+5,0%
2007	+3,0%	+2,8%	+6,6%
2008	+0,5%	+0,5%	+1,4%
2009	-4,2%	-4,1%	-3,7%
2010	+1,8%	+1,7%	+3,0%
2011	+1,7%	+1,5%	+3,0%

Quoi qu'il en soit, l'évolution future du moyen terme bénéficiera de façon décisive de la solidité actuelle des structures de notre économie, qui ont pu être préservées au cours de la tourmente grâce à l'action volontariste de l'Etat.

D'aucuns prétendent certes que l'appareil de production de notre pays serait en mauvais état et sa compétitivité érodée, et que notre communauté nationale dans son ensemble serait en déclin, consommant plus qu'elle ne produit. Or, la balance externe des paiements courants, donc le tableau comparatif des revenus en provenance et des dépenses en direction de l'étranger, dément ces affirmations ainsi que les prétendues „*preuves*“ du prétendu manque de compétitivité externe de nos entreprises.

b) La balance externe

En fait, le Luxembourg dégage depuis des décennies un surplus courant. L'excédent annuel se maintient à un niveau extraordinaire, souvent au-delà de 10% du PIB, comme le montre la statistique de l'évolution du solde de notre balance courante, en millions d'euros et en pour cent du PIB:

	<i>Excédent de la balance courante</i>		<i>p.m.: PIB</i>
	<i>en Mio €</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en Mio €</i>
1995	+1.835	+12,1%	15.110
1996	+1.772	+11,2%	15.797
1997	+1.707	+10,4%	16.421
1998	+1.598	+9,2%	17.415
1999	+1.663	+8,4%	19.887
2000	+2.909	+13,2%	22.001
2001	+1.976	+8,8%	22.572
2002	+2.526	+10,5%	23.992
2003	+2.103	+8,1%	25.834
2004	+3.254	+11,9%	27.456
2005	+3.495	+11,5%	30.282
2006	+3.516	+10,4%	33.920
2007	+3.784	+10,1%	37.491
2008	+2.086	+5,3%	39.640
2009	+2.549	+6,7%	38.045

En présence d'un solde positif aussi important et aussi persistant, il convient de rappeler que récemment d'aucuns ont déclaré, dans les altercations des G-10 et G-20 et sur la toile de fond de la menace d'une „*guerre des taux de change*“, que tout excédent de la balance courante dépassant un volume de 4% du PIB respectif était intolérable.

C'est précisément le maintien durable de notre surplus entre 8% et 14% du PIB qui prouve le caractère structurel de la situation solide du Grand-Duché, au-delà des fluctuations conjoncturelles et des changements profonds qui affectent le monde moderne entraîné vers une concurrence de plus en plus farouche, dans le contexte de l'intégration européenne et de la globalisation sans barrières commerciales.

La crise financière récente et l'affaissement subséquent du commerce mondial ont certes eu des répercussions fulgurantes pour certains de nos exportateurs de biens et de services, mais la situation d'ensemble ne s'est pas modifiée fondamentalement. L'excédent courant s'est tassé en 2008, tout en restant supérieur à 5% du PIB, mais dénote une reprise. Il faut en effet souligner que les données disponibles pour 2010 sont très encourageantes, puisqu'au 1er semestre l'excédent net de la balance courante a dépassé de 67% celui de la même période de 2009, passant de 1.085 à 1.809 millions d'euros.

Ce dynamisme et la croissance renaissante de notre économie nationale sont la preuve d'une santé structurelle robuste, ne s'essouffant pas en raison de circonstances conjoncturelles. Voilà ce qui nous démarque fondamentalement de la plupart de nos partenaires et concurrents européens.

En effet, l'Europe dans son ensemble est régulièrement en déficit, tandis que la „*zone Euro*“ a passé en 2008 d'une situation à peine équilibrée vers un déficit sensible, comme l'illustre la comparaison suivante consacrée au solde de la balance courante, exprimé en termes du PIB:

	<i>Luxembourg</i>		<i>zone Euro</i>	<i>UE-27</i>
	<i>en Mio €</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en % du PIB</i>
2004	+3.254	+11,9%	+0,8%	-0,3%
2005	+3.495	+11,5%	+0,1%	-0,7%
2006	+3.516	+10,4%	-0,1%	-1,3%
2007	+3.784	+10,1%	+0,1%	-1,0%
2008	+2.086	+5,3%	-1,7%	-1,9%
2009	+2.549	+6,7%	-0,6%	-1,1%

La performance économique de longue haleine du Grand-Duché repose évidemment sur l'atout du pays comme un lieu de travail hautement attractif. Cette attractivité est documentée par l'accroissement constant du nombre des personnes actives au Luxembourg, jusqu'au niveau de 367.000 personnes en septembre 2010 (contre 269.000, il y a 10 ans), et sur le niveau record de plus de 152.000 frontaliers (contre 90.000 en 2000).

c) *Les parts de marché*

La solidité de l'excédent de la balance externe prouve la compétitivité persistante de notre économie sur les marchés internationaux. Face à la mondialisation et à l'intégration européenne qui progressent, bien des exportateurs luxembourgeois affichent une performance plus qu'honorable.

En effet, une étude scientifique récemment publiée par le Statec sous le titre „*The Evolution of the Market Share of Luxembourg's Exports of Goods and Services between 1999 and 2009*“ prouve que, face à leur concurrence continentale et planétaire, nos entreprises savent parfaitement tirer leurs épingles du jeu. Pour l'ensemble des biens et des services exportés, la part respective du Luxembourg dans le commerce mondial a passé entre 1999 et 2009 de 0,35% à 0,49%, une progression plus que remarquable.

Comme depuis des années notre économie nationale accomplit un glissement graduel de la production de biens vers la prestation de services, il est normal que, dans l'évolution des exportations également, les biens et les services accusent des performances inégales.

La part mondiale de nos exportations de biens se situe à 0,12% en 2009, résistant assez bien face aux industries des pays émergents, tandis que nos prestataires de services transfrontaliers ont amélioré leur situation de plus de moitié, en passant en dix ans de 1,21% à 1,85%, comme il ressort du tableau ci-après.

	<i>Biens et services</i>	<i>Biens</i>	<i>Services</i>	<i>Services financiers</i>	<i>Services autres que fin.</i>
1999	0,35%	0,14%	1,21%		
2000	0,35%	0,12%	1,35%		
2001	0,36%	0,13%	1,33%		
2002	0,37%	0,15%	1,29%	11,54%	0,56%
2003	0,39%	0,14%	1,39%	11,91%	0,65%
2004	0,42%	0,15%	1,53%	12,96%	0,70%
2005	0,43%	0,14%	1,65%	14,13%	0,69%
2006	0,45%	0,14%	1,80%	14,93%	0,69%
2007	0,48%	0,13%	1,94%	15,02%	0,71%
2008	0,47%	0,13%	1,87%	15,02%	0,76%
2009	0,49%	0,12%	1,85%		

Si l'on isole les services financiers, on note que leur progression est similaire (mais les statistiques disponibles ne couvrent pas toute la période), puisque leur part mondiale passe entre 2002 et 2008 de 11,54% à 15,02%, tandis que les services dits „*autres que financiers*“ avancent de 0,56% à 0,76%.

Il faut noter qu'au niveau planétaire, la part relative du Grand-Duché n'est que de 0,007% pour la population et qu'elle est de 0,095% pour le PIB, soit 14 fois plus que la comparaison démographique. Le rapprochement de ces données avec les parts de marché notées pour les échanges et reprises dans le tableau ci-avant souligne le degré très élevé de l'ouverture de notre économie sur l'étranger (et, partant, de notre exposition aux aléas des troubles mondiaux).

Pour l'exportation de services nous avons en 2009 occupé le 17e rang dans le classement mondial, une amélioration de 5 places en 10 ans, alors que pour les services financiers nous sommes même le 3e exportateur mondial, derrière les Etats-Unis et le Royaume Uni, et aussi fort que les 3 suivants de ce classement (la Suisse, l'Allemagne et l'Irlande) pris ensemble.

L'étude mentionnée souligne qu'au niveau mondial le total des exportations se répartit entre les biens et les services dans la proportion de 79% à 21%, tandis qu'au niveau national nous avons pour le Luxembourg des proportions inverses, avec 20,3% pour les biens contre 79,7% pour les services.

Cette anomalie luxembourgeoise ne cesse d'ailleurs de s'accroître, la part des biens dans le total des exportations ayant glissé en dix ans, entre 1999 et 2009, de 31,5% à 20,3%, reflétant un glissement similaire de la part relative de la production de biens dans le PIB luxembourgeois.

Ces circonstances montrent avec une acuité particulière que c'est à tort que l'interminable discussion sur la compétitivité des entreprises luxembourgeoises se concentre sur les performances des activités industrielles. Le tableau ci-après documente cette évolution plus en détail, en juxtaposant les données luxembourgeoises avec les chiffres pour les échanges mondiaux.

	<i>Exportations luxembourgeoises</i>		<i>Exportations mondiales</i>	
	<i>Biens</i>	<i>Services</i>	<i>Biens</i>	<i>Services</i>
1999	31,5%	68,5%	80,4%	19,6%
2000	28,1%	71,9%	81,3%	18,7%
2001	29,4%	70,6%	80,7%	19,3%
2002	31,6%	68,4%	80,3%	19,7%
2003	30,1%	69,9%	80,5%	19,5%
2004	28,5%	71,5%	80,6%	19,4%
2005	26,3%	73,7%	80,9%	19,1%
2006	24,6%	75,4%	81,1%	18,9%
2007	21,8%	78,2%	80,5%	19,5%
2008	23,1%	76,9%	80,9%	19,1%
2009	20,3%	79,7%	79,0%	21,0%

Ces statistiques témoignent de la transformation rapide des structures économiques du Grand-Duché, marquée par la genèse et la croissance de jeunes secteurs à haute valeur ajoutée, dans une certaine mesure aux dépens de créneaux traditionnels à la traîne. En préconisant ouvertement une politique sociale et salariale rétrograde et en proposant de diminuer les revenus réels de travailleurs à la portion congrue, les porte-parole du patronat veulent assurer une voie royale même aux moins performants de leurs affiliés.

D'un point de vue macroéconomique cette stratégie protectionniste va à l'encontre de nos intérêts nationaux, parce qu'elle anéantit fortement cette incitation constante à l'amélioration de la productivité que constituait jusqu'à présent la pression des coûts de personnel tendanciellement croissants.

Le dumping social préconisé par d'aucuns n'est donc une bonne recette ni pour la croissance économique du pays, ni pour le développement de la performance intrinsèque de ses entreprises. En se battant pour la seule profitabilité capitalistique, la Fédil agit contre une avancée effective de la productivité industrielle.

Pour le reste, le salariat ne doit pas faire les frais d'un protectionnisme du cartel des héritiers des forgerons de jadis, ni de leurs inlassables efforts pour conserver des rentes de situation. Pourquoi donc est-il inconcevable pour les capitalistes de vivre après la crise avec des dividendes durablement comprimés, alors qu'ils proposent la compression des revenus salariaux par l'abolition de l'indexation?

d) L'emploi

Entre septembre 2000 et septembre 2010, l'économie luxembourgeoise, tous secteurs confondus, a créé, en chiffres arrondis, plus de 98.150 emplois additionnels, qui ont été occupés par 62.300 frontaliers supplémentaires et par 35.850 résidents. Cette dynamique est une autre preuve indiscutable de l'attractivité exceptionnelle du pays comme site de production économique.

Le tableau qui suit montre l'évolution de la population active totale du pays, reprenant les moyennes annuelles exprimées en milliers de personnes ainsi que les variations annuelles en pour cent. Le tableau présente cette évolution, d'une part, pour l'ensemble des actifs du pays et, d'autre part, séparément pour les résidents (y compris les nouveaux immigrants) et pour les frontaliers:

en milliers de personnes

<i>Année</i>	<i>Total des actifs</i>		<i>Résidents</i>		<i>Frontaliers</i>	
2000	265		177		87	
2001	279	+5,6%	182	+2,8%	97	+11,4%
2002	289	+2,8%	186	+1,8%	103	+5,8%
2003	294	+1,9%	187	+0,8%	107	+3,8%
2004	301	+2,4%	189	+1,2%	112	+4,7%
2005	310	+3,0%	192	+1,4%	118	+5,8%
2006	322	+3,8%	196	+2,1%	126	+6,7%
2007	336	+4,4%	200	+2,1%	136	+8,0%
2008	353	+4,8%	207	+3,2%	146	+7,2%
2009	357	+1,2%	209	+1,3%	147	+1,0%
<i>croissance en 9 ans:</i>						
au total:	+92	+35%	+32	+18%	+60	+69%
moyenne:	+9	+3,4%	+3	+1,9%	+6	+6,0%

L'évolution constatée pendant cette période correspond, en moyenne annuelle, à la création nette de +10.000 emplois additionnels. En 2008, l'emploi moyen avait progressé de +16.232 postes par rapport à l'exercice antérieur, ensuite il y a certes eu pour l'année 2009 un fléchissement sensible de la progression, la croissance se réduisant à +4.150 unités. Mais à aucun moment il n'y a eu un recul net par rapport à la situation du même mois de l'année précédente.

Pour le mois de septembre 2010, la situation de l'emploi est de 367.100 actifs, dont 214.750 résidents et 152.350 frontaliers, témoignant sur 12 mois d'une croissance de ces paramètres de +2,3%, +2,0% et +2,8% respectivement. Pour le nombre net des emplois additionnels créés, l'accroissement sur 12 mois est de +8.400 unités, alors qu'en septembre 2009 cette progression n'avait été que de l'ordre de +400.

L'afflux constant de travailleurs mais aussi d'entreprises étrangères venant s'implanter dans le Grand-Duché, un mouvement vigoureux que la crise n'a pas su interrompre, contredit les thèses sur une prétendue détérioration du climat économique, dangereuses pour l'avenir du pays.

En dépit d'un chômage qui a progressé simultanément, ces chiffres impressionnants prouvent le maintien de l'attrait international du site économique. La disparition de plusieurs milliers de postes d'emploi dans les secteurs faibles a pu être intégralement compensée par des recrutements chez d'autres employeurs.

A l'opposé, l'emploi total a été en baisse nette durant la crise récente dans 26 des 27 Etats de l'Union Européenne. Il reste actuellement en baisse dans 24 pays, en moyenne de -2,4% sur 12 mois. Seul le

Luxembourg n'a subi qu'un ralentissement de la traditionnelle croissance du nombre d'emplois, sans aucun recul net.

Ce constat dément les thèses d'une compétitivité entamée, d'une productivité déclinante, d'une rentabilité comprimée par des coûts sociaux exorbitants, par une législation du travail trop rigide, par un salaire social minimum excessif, par une indexation plus que dangereuse et surtout inexplicable à des investisseurs potentiels.

Depuis des années, le Luxembourg attire non seulement des salariés étrangers, qui font le déplacement vers le Grand-Duché comme navetteurs frontaliers ou qui se décident à immigrer, mais il séduit surtout aussi les investisseurs et entrepreneurs étrangers. Que les pleureuses professionnelles de la Fédil prennent donc conseil chez les investisseurs nouveaux, pour savoir comment vivre avec les exécrables désavantages du site économique luxembourgeois!

Dans sa campagne d'information factuelle sur la situation de l'économie de notre pays et des finances de l'Etat, la CGFP n'avait au printemps dernier pas manqué de dûment souligner la dégradation du marché de l'emploi, qu'une reprise économique graduelle ne redressera pas de sitôt. Un des problèmes de fond est ici celui de la pléthore de jeunes sans qualification professionnelle significative et sans éducation élémentaire.

Le développement très positif du niveau de l'emploi qui a été souligné plus haut continue à se dynamiser de façon significative, mais les postes nouvellement créés iront dans leur grande majorité à des personnes ayant au moins une qualification de niveau bac, surtout à des „bac +3“ et des „bac +5“. Dans ce créneau du savoir-faire élevé, notre population ne peut hélas offrir assez de demandeurs d'emploi, de sorte que la part relative des emplois offerts allant aux immigrants et frontaliers y est particulièrement prononcée.

La lutte contre le chômage doit passer par l'amélioration de la formation professionnelle et de l'éducation générale. Il faut souligner à cet égard qu'au Grand-Duché, un diplôme postsecondaire mène avec une quasi-certitude vers un emploi exigeant une qualification de ce niveau. Que tel n'est pas le cas à l'étranger ressort du plus récent rapport annuel de l'OCDE intitulé „*Regards sur l'éducation 2010*“, qui publie une statistique pour 2007 concernant les jeunes diplômés, en distinguant entre ceux qui ont trouvé un emploi correspondant à leur niveau scolaire et ceux qui doivent se résigner à accepter un poste demandant une formation moindre.

Le tableau qui suit présente, pour le Luxembourg et pour certains autres pays, la proportion des diplômés n'ayant pas su obtenir un emploi d'un niveau correspondant à leur formation. Ces cas ne s'élèvent qu'à 3% au Luxembourg, contre 20% en Allemagne et 29% en France.

Proportion de salariés de 25 à 29 ans avec une formation scolaire tertiaire ayant un emploi inférieur au niveau tertiaire:

Luxembourg:	3%
Pays-Bas:	17%
Allemagne:	20%
Suisse:	23%
Pays de l'OCDE (moyenne):	23%
Royaume Uni:	26%
France:	29%
Etats-Unis:	33%
Irlande:	39%
Espagne:	44%

Le développement spectaculaire de nos activités économiques, preuve d'un dynamisme persistant et d'une attractivité indéniable, n'a hélas pas empêché le nombre des demandeurs d'emploi de progresser sensiblement en 2009 et de résister en 2010 aux mesures politiques prises pour combattre le chômage. Il faut donc admettre une évidence: qu'au Luxembourg le chômage n'est pas le résultat d'une création insuffisante d'emplois, et que son niveau n'est donc pas lié à la croissance de façon aussi univoque qu'on ne l'a supposé ou affirmé.

Sans négliger les efforts pour assurer le retour du pays à la croissance, il convient surtout d'attaquer sans relâche le chômage par d'autres voies. Car la reprise économique, même si elle venait à dépasser les attentes officielles, ne fera pas pour autant disparaître cette plaie dans notre tissu social.

3. La situation de la productivité luxembourgeoise

D'autre part, la réalité d'une économie restée hautement performante même pendant la récession récente, notamment en comparaison avec son environnement européen, ne dispense pas de se poser la question si certains des fondements de cette prospérité ne seraient pas menacés ou mis en péril par l'évolution rapide des circonstances externes ou internes.

Poser la question, c'est déjà y répondre. Des positions définitivement acquises et durablement assurées n'existent plus à l'ère de la globalisation galopante et de l'intégration européenne généralisée. L'âge des „rentes de situation“ est révolu depuis que la concurrence est omniprésente. Aussi faut-il avouer que des efforts constants restent requis pour qui veut durablement assurer son avenir.

Concernant la compétitivité de nos entreprises et de nos principaux secteurs économiques et concernant la position concurrentielle de notre économie dans son ensemble, il s'agit en premier lieu pour les firmes individuelles d'aborder ce volet dans la perspective d'une augmentation de leur productivité technique, d'une organisation interne plus performante, d'un meilleur positionnement sur leurs marchés, d'une amélioration permanente des produits.

Pour l'Etat en revanche, cette question doit revêtir deux aspects. Il s'agira, d'une part, de conserver et d'améliorer constamment l'environnement économique, déjà très propice, mis en place à travers les décennies. Ce souci a d'ailleurs toujours gardé une haute priorité pour les responsables gouvernementaux et leurs collaborateurs, et il faut les en féliciter tous.

Mais simultanément, il s'agira également pour l'Etat de remettre constamment en question l'orientation stratégique de notre économie dans son ensemble, face au large spectre des activités qui naissent aux niveaux européen et mondial, pour nous repositionner sans cesse, pour anticiper les tendances de longue haleine, pour saisir les opportunités nouvelles et pour nous dégager à temps des créneaux en déclin.

a) *L'approche propagandiste*

La politique de prospection et de développement poursuivie les dernières années par les gouvernements successifs va dans le sens d'une telle promotion économique intelligente, et ces efforts ont toujours trouvé l'appui et les encouragements non seulement de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Par contre, l'agitation verbale déployée par le patronat à propos de la productivité n'est pas une contribution positive pour faire avancer le pays, sa croissance économique et son progrès social, mais c'est au contraire une exploitation de la crise pour imposer une régression sociale aux salariés, pour assurer des profits privés là où il n'y a pas de progrès économique.

La campagne orchestrée depuis quelques années par les représentants patronaux en général et par la Fédil en particulier ne concerne en effet pas l'amélioration de la productivité intrinsèque. Elle vise la seule rentabilité financière considérée sous l'angle de vue des actionnaires et autres propriétaires, c'est-à-dire la profitabilité immédiate.

La nouvelle lutte des classes ainsi déclenchée – qui menace de détruire à jamais le dialogue social et le fameux „modèle luxembourgeois“ – est fondamentalement ciblée sur un partage différent des fruits de l'activité économique. Cette démarche vise des transferts sociaux „du bas vers le haut“ et mise ainsi sur une autre répartition du gâteau plutôt que sur le développement de la taille de celui-ci.

Dans cette approche, la compétitivité des entreprises est mesurée en termes de bénéfices réalisés et distribuables. Les firmes sont considérées comme la propriété absolue des propriétaires. Pour le culte de la „shareholder's value“, les salariés ne sont en effet que des „moyens de production“ qu'il s'agit d'utiliser et d'exploiter de la façon la plus profitable. L'entreprise est au service exclusif des propriétaires et à la merci inconditionnelle des managers, elle utilise ses clients plus qu'elle ne les sert, et elle n'a pas à rendre de comptes ni à ses collaborateurs, ni à son pays, ni à la société civile.

Cette vision est contraire aux traditions sociales, philosophiques et humanistes du Grand-Duché, elle est contraire à la solidarité nationale et au „modèle luxembourgeois“, comme aux conceptions européennes de la „soziale Marktwirtschaft“. En suivant depuis quelques années les thèses néolibérales

et ultraconservatrices d'inspiration anglo-saxonne, notre patronat rompt sciemment et délibérément la cohabitation paisible et le dialogue social, qui sont depuis des décennies des atouts majeurs de ce petit pays dans sa compétitivité externe.

Concernant la situation concurrentielle, on a récemment fait grand cas d'un classement consacré à la compétitivité par une organisation commerciale suisse, le „*World Economic Forum*“, connue pour ses manifestations annuelles à Davos. Ce „*ranking*“, qui fait chaque année l'objet d'une grande attention dans les médias luxembourgeois puisque les services de la Chambre de commerce luxembourgeoise se chargent de la diffusion, a classé le Grand-Duché au 20e rang mondial, devancé par une dizaine de pays européens.

En contradiction avec les autres tableaux du même genre accordant la plupart du temps un des premiers rangs au Luxembourg, ce tableau a été repris par l'ensemble de la presse sans la moindre mise en question. Or, il s'avère que ce „*ranking*“ de 139 pays proclamé par une entreprise à la philosophie très conservatrice est hautement critiquable.

En effet, le classement général des pays selon leur prétendue „*compétitivité*“ y est calculé à partir d'un certain nombre d'évaluations spécifiques. Le piètre score du Grand-Duché s'explique par le choix des critères retenus ainsi que par les rangs désastreux revenant à notre pays dans des cas individuels. Voici les intitulés de trois de ces classements particuliers, avec le rang respectif du Grand-Duché (parmi 132 juridictions évaluées):

„ <i>Rigidity of employment</i> “:	127e rang
„ <i>Flexibility of wage determination</i> “:	112e rang
„ <i>Hiring and firing practices</i> “:	112e rang

Il est donc évident qu'il ne s'agit guère de mesurer la performance technique ou professionnelle intrinsèque des entreprises et des secteurs économiques, mais que les premiers rangs doivent forcément aller aux pays adeptes du capitalisme pur et dur et sans scrupules, du dumping social, de l'emploi précaire, de l'idolâtrie de la „*shareholder's value*“.

La Chambre de commerce, en tant que correspondant luxembourgeois pour la collecte des données, devrait avoir honte de se prêter à une mascarade idéologique d'un aussi piètre niveau et de contribuer au dénigrement mondial de notre pays auprès des investisseurs étrangers. Il conviendrait que le gouvernement donne instruction aux dirigeants du Statec de ne plus diffuser ce prétendu „*classement mondial de la compétitivité*“ sans en relever et souligner la valeur plus que subjective.

Abstraction faite du biais idéologique de l'approche retenue, la méthodologie s'avère fort bizarre, dans son ensemble. Le Luxembourg est notamment pénalisé de façon absurde par sa taille, occupant (toujours sur 132 territoires) la 103e place dans un „*Domestic market size index*“ et la 108e place pour la „*Local supplier quantity*“. Le fait qu'une proportion élevée de nos jeunes étudient à des universités étrangères nous place pour le „*Tertiary education enrollment rate*“ au 108e rang, c'est-à-dire au niveau du Tiers monde. Que les vols transatlantiques doivent se faire en deux pas, voilà qui nous vaut une 116e place dans le critère „*Available airline seat kilometers*“, alors que le village le plus reculé des Etats-Unis peut afficher un des premiers rangs.

Et que dire d'un 117e rang pour notre „*National savings rate*“? Comme si dans ce pays avec sa densité bancaire exceptionnelle, une firme pourrait ne pas trouver du crédit si elle en propose un usage sensé! La SNCI à elle seule serait en mesure de multiplier par dix le volume de son octroi de prêts, si seulement des entreprises voudraient bien demander des crédits.

Il est hautement regrettable que des argumentations de ce gabarit soient prises en compte par certains de nos dirigeants politiques, qui ne cessent de rabâcher la litanie de la productivité en déclin et de la compétitivité menacée ou perdue.

b) Le caractère atypique de notre économie

En parlant de la productivité de l'économie luxembourgeoise et de sa compétitivité externe, il faut impérativement tenir compte du fait que, pour l'ensemble de la production économique et des exportations luxembourgeoises de biens et services, les accents se sont considérablement modifiés au fil des décennies, comme il a déjà été souligné au chapitre précédent.

En 2009 la production de biens industriels a représenté seulement 7,0% du total de la valeur ajoutée brute du Grand-Duché, contre encore 13,9% en 1995 et 41,7% en 1974. Le secteur industriel ayant

pour l'ensemble de l'Europe encore un poids de l'ordre de 15%, et en Allemagne même une part de 22%, il faut dire que le Luxembourg a donc atteint, plus que tout autre pays, un stade économique à qualifier de „*postindustriel*“.

Le débat acharné et crispé sur la productivité que la Fédil oblige le pays à mener reste cependant axé sur un concept de productivité industrielle et artisanale qui a été développé dans les usines et les ateliers d'antan, loin des nouvelles réalités de notre économie. Ce constat est particulièrement vrai quand il s'agit de juger la situation de nos entreprises exportatrices.

Tant au niveau mondial qu'à celui de l'Europe dans son ensemble, la répartition du total des biens et services exportés se fait dans une proportion de l'ordre de 80% pour les biens contre 20% pour les services. Pour le Luxembourg, la situation est toutefois strictement inverse, puisqu'il exporte quatre fois plus de services que de biens.

En effet, comme il a déjà été mentionné ci-avant, notre pays exportait en 2009 des biens pour 11,2 milliards d'euros et des services pour 43,8 milliards, donnant un total de 55,0 milliards, comme le montrent les données ci-après:

Exportation de biens:	11.152 millions €	(20,3%)
Exportation de services:	43.837 millions €	(79,7%)
Total des exportations:	54.989 millions €	(100%)

Il s'agit donc de ne pas mener, à propos de la productivité, un faux débat, mais de préciser avec lucidité quels secteurs sont décisifs pour la compétitivité nationale du pays. L'abolition de l'indexation soulagerait en tout premier lieu les firmes qui ont la rentabilité la plus faible, renforçant ainsi artificiellement les secteurs les moins dynamiques et les moins viables.

Si cette revendication des organisations patronales était prise en compte, on dispenserait de tout effort les firmes qui actuellement ne parviennent pas à réaliser des progrès de productivité. Aussi ces propositions aboutiraient-elles en fait à ralentir le développement économique et les progrès de la productivité dans notre pays. Ce serait une prime au moindre effort et une récompense à l'immobilisme.

La croissance forte du pays au cours des dernières décennies s'est appuyée fondamentalement sur sa capacité à accéder constamment à des activités bénéficiant d'une valeur ajoutée supérieure à celle que génèrent les occupations traditionnelles. Le Grand-Duché doit réussir à se dégager graduellement, mais dans une large mesure, des secteurs économiques faibles et en déclin.

Le progrès persistant est venu – sans abolition de l'indexation et sans gel du salaire minimum, faut-il le souligner? – grâce à une habile politique de l'Etat et à des efforts publics pour créer un cadre économique propice et accueillant, pour assurer un environnement institutionnel et administratif attrayant, pour offrir des infrastructures exemplaires. Nous avons promu l'importation de talents et de savoir-faire, nous avons accueilli et accompagné des initiatives et des concepts porteurs, nous avons attiré des promoteurs et des capitaux, nous avons réussi un formidable „*brain drain*“.

Les promoteurs de nouvelles activités internationales venant se fixer au Grand-Duché ne s'intéressent pas aux combats d'arrière-garde de la Fédil et à ses violentes attaques contre des moulins à vent.

c) *L'environnement favorable*

Aux comparaisons inutiles et biaisées du type WEF/Chambre de commerce, la Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait opposer des faits chiffrés illustrant bien la situation et prouvant à quel point l'Etat luxembourgeois a su créer un environnement favorable au monde des affaires.

L'exemple repris ci-après, qui concerne la charge fiscale des entreprises, n'est évidemment qu'un cas parmi d'autres; dans des avis budgétaires antérieurs la Chambre avait du reste déjà souligné et documenté en détail l'avantage significatif que nos employeurs tirent du niveau exceptionnellement bas des charges fiscales et des cotisations sociales sur les salaires, frais connus aussi comme „*tax wedge*“ ou „*Lohnnebenkosten*“.

Dans une étude sur la charge fiscale des entreprises que la Banque Mondiale, une organisation internationale à réputation indiscutable, a fait établir par les experts avérés de PwC

(PricewaterhouseCoopers), et qui couvre 183 juridictions du monde entier, le Luxembourg occupe la position de loin la plus favorable parmi tous les Etats du monde industriel.

L'étude en question mesure dans le détail la charge fiscale d'une entreprise représentative, en tenant compte, dans chacun des territoires étudiés, de l'ensemble des dispositions légales et réglementaires applicables. Le résultat est représenté par le poids relatif des impôts dus par cette entreprise, en comparaison du résultat total réalisé.

Si le Luxembourg occupe avec une charge fiscale de 20,9% – contre 44,9% pour l'Allemagne, 57,3% pour la Belgique et 65,8% pour la France – le 17e rang mondial, il convient de souligner que les 16 pays qui nous précèdent jouent tous „dans une autre ligue“, étant essentiellement des îles exotiques, des pays délocalisés par rapport aux affaires commerciales ou encore des pays producteurs de pétrole.

En voici la liste: Timor-Est (avec une charge fiscale de 0,2%!), le Vanuatu, les Maldives, la Namibie, le Qatar, les Emirats-Unis, l'Arabie Saoudite, le Bahreïn, la Géorgie, le Kuwait, la Zambie, la Macédoine, la Palestine, le Botswana, le Lesotho ainsi que Samoa.

Abstraction faite de ces 16 juridictions fiscales qu'on ne peut guère considérer comme des concurrents de nos exportateurs, la situation d'ensemble peut se résumer par le tableau suivant reprenant les principaux acteurs de l'économie mondiale (le pourcentage indiqué représentant la charge fiscale en comparaison du résultat opérationnel):

17.	Luxembourg	20,9%	118.	Etats-Unis	46,3%
22.	Hong Kong	24,2%	125.	Finlande	47,7%
23.	Islande	25,0%	129.	Russie	48,3%
26.	Irlande	26,5%	144.	Suède	54,6%
29.	Singapour	27,8%	146.	Autriche	55,0%
36.	Danemark	29,2%	147.	Japon	55,7%
37.	Suisse	29,7%	148.	Espagne	56,9%
48.	Corée du Sud	31,9%	150.	Belgique	57,3%
51.	Israël	32,6%	151.	Hongrie	57,3%
67.	Royaume-Uni	35,9%	160.	Chine	63,8%
82.	Pays-Bas	39,3%	162.	Inde	64,7%
95.	Norvège	41,6%	165.	France	65,8%
98.	Pologne	42,5%	166.	Italie	68,4%
100.	Portugal	42,9%	167.	Brésil	69,2%
112.	Allemagne	44,9%	(183 juridictions classées)		

Source: www.pwc.com/en_LU/lu/tax-consulting/docs/pwc_payingtaxes_2010.pdf

d) *Le constat d'une force évidente*

Pour évaluer la situation comparative du pays sur les marchés mondiaux, de multiples approches existent. D'innombrables classements ont été dressés, reposant sur des indicateurs composites avec des philosophies sous-jacentes disparates et curieuses, des indicateurs parfois franchement saugrenus et des sondages d'une valeur discutable et d'autres statistiques „soft“; dans bien des cas le principal but était dès le départ de renflouer la caisse des vendeurs d'études et d'analyses. Si l'on veut juger les performances réelles des économies en compétition, mieux vaut encore s'en tenir aux statistiques dites „dures“, notamment à celles découlant des comptes nationaux.

Les indicateurs structurels des services statistiques de l'UE établissent, en utilisant les standards de pouvoir d'achat (plutôt que les taux de change trop volatiles), une comparaison internationale du produit intérieur brut par habitant, l'étalon retenu étant la moyenne pour l'Union Européenne „UE-27“. En voici les données pour 2009:

1.	Luxembourg	267
	<i>Etats-Unis</i>	<i>146</i>
2.	Irlande	131
3.	Pays-Bas	130
4.	Autriche	122
5.	Suède	120
6.	Danemark	117
7.	Royaume-Uni	116
8.	Allemagne	116
9.	Belgique	116
10.	Finlande	111
11.	France	107
12.	Espagne	104
13.	Italie	102
	Union Européenne „UE-27“	100,0
19.	Portugal	78
27.	Bulgarie	41

Ce classement montre pour notre pays un poids de la production par tête d'habitant qui pèse plus de deux fois et demi celui de la moyenne de l'Union Européenne des 27. En même temps, notre performance est supérieure de 150% au niveau de la France, de 130% à ceux de la Belgique et de l'Allemagne.

Le Luxembourg est le seul pays européen dont la production par habitant l'emporte sur celle des Etats-Unis, marquant dans ce cas une avance supérieure de 83% et remplissant ainsi amplement le but ultime défini pour le „*processus de Lisbonne*“, c'est-à-dire l'objectif de rattraper et de dépasser les Etats-Unis, qui est devenu pour l'Europe un échec tellement cinglant.

La performance du Grand-Duché est certes en partie due au nombre élevé de frontaliers contribuant au Grand-Duché à doper le niveau du PIB, sans pour autant faire partie de la population prise en compte dans le calcul de la comparaison. Une évaluation redressée de ce biais statistique est montrée par la productivité par personne occupée pour l'année 2009, toujours appuyée sur la comparaison des standards de pouvoir d'achat et axée sur la moyenne européenne „UE-27“. Celle-ci produit le classement suivant:

1.	Luxembourg	167,9
	<i>Etats-Unis</i>	<i>140,9</i>
2.	Irlande	135,2
3.	Belgique	124,9
4.	France	120,5
5.	Autriche	111,5
5.	Suède	111,5
7.	Pays-Bas	110,9
8.	Espagne	110,8
9.	Royaume-Uni	110,2
10.	Italie	109,7
11.	Finlande	107,1
12.	Allemagne	104,5
13.	Grèce	102,0
14.	Danemark	100,6
	<i>Union Européenne „UE-27“</i>	<i>100,0</i>
19.	Portugal	73,9
27.	Bulgarie	37,2

Si les rangs du classement et les ordres de grandeur de la performance se modifient en partie par rapport à la comparaison précédente, le constat fondamental demeure: le Luxembourg est le champion d'Europe et le seul pays à déclasser les Etats-Unis. Il dépasse la moyenne européenne de 68% et le niveau américain de 19%, la Belgique de 34%, la France de 39% et l'Allemagne de 61%.

Une troisième mesure disponible est celle de la productivité de la main-d'oeuvre par heure de travail. La comparaison ci-après est basée sur les données de l'année 2008 ayant comme référence la moyenne des 15 „anciens“ pays membres de l'Union Européenne, une moyenne évidemment bien plus élevée que celle de l'UE des 27. Dans cette comparaison – donc non directement comparable aux séries précédentes – le Luxembourg caracole toujours en tête, dépassant la moyenne européenne de plus de 66%, les Pays-Bas de 36%, la Belgique et les Etats-Unis de 40%, la France de 45% et l'Allemagne de 51%.

1.	Luxembourg	166,3
2.	Pays-Bas	122,5
3.	Belgique	118,7
	<i>Etats-Unis (2005)</i>	<i>118,4</i>
4.	France	114,6
5.	Allemagne	109,9
6.	Irlande	104,5
7.	Suède	101,8
8.	Autriche	100,4
	<i>anc. Union Européenne „UE-15“</i>	<i>100,0</i>
9.	Royaume-Uni	97,9
10.	Finlande	96,7
11.	Danemark	96,4
12.	Espagne	92,5
13.	Italie	89,1
19.	Portugal	56,3
27.	Bulgarie (2008)	30,9

Pour 2009, l'Organisation pour la Coopération et le Développement (OCDE) a publié un classement sur le même sujet de la productivité de la main-d'oeuvre par heure de travail, la comparaison étant basée également sur les parités de pouvoir d'achat. Comme point de référence, ce „ranking“ attribue cependant le niveau 100 aux Etats-Unis d'Amérique. Incluant également les pays industriels extra-européens, il confirme les ordres de grandeur des tableaux précédents, le Luxembourg dépassant les Etats-Unis de 29%, la moyenne de la zone Euro de 51% et celle des pays de l'OCDE de 71%. Notre niveau décline également ceux de la Belgique et des Pays-Bas de 31%, celui de la France de 36% et celui de l'Allemagne de 39%.

1.	Luxembourg	128,9
2.	Norvège	127,7
3.	Irlande	104,9
4.	Etats-Unis (repère de comparaison)	100,0
5.	Belgique	98,4
6.	Pays-Bas	98,3
7.	France	95,0
8.	Allemagne	92,9
	<i>Pays de la zone Euro</i>	<i>85,6</i>
9.	Suède	85,1
10.	Autriche	83,8
11.	Royaume-Uni	82,9
12.	Espagne	82,6
13.	Suisse	82,2
14.	Australie	81,9
15.	Danemark	80,7
	<i>19 pays de l'UE („UE-19“)</i>	<i>78,9</i>
16.	Finlande	78,7
17.	Italie	76,0
18.	Canada	75,5
	<i>30 pays de l'OECD („OECD-30“)</i>	<i>75,5</i>
19.	Islande	72,6
20.	Chypres	66,9
21.	Japon	66,6
22.	Israël	61,0
27.	Portugal	52,8
31.	Hongrie	43,9
32.	Corée du Sud	43,8
34.	Pologne	40,7
35.	Russie	35,8

Ces différents classements, largement concordants, démasquent la propagande relative à la prétendue perte de compétitivité générale de notre pays et à la dégradation dramatique de notre productivité. Si les affirmations patronales étaient correctes, comment expliquerait-on du reste l'excédent de notre balance courante ainsi que la forte croissance tendancielle de l'emploi au cours des dernières décennies?

Quelles conclusions en tirer concernant la santé économique du Luxembourg et concernant ses perspectives d'avenir?

Les perspectives de l'environnement économique international ne sont certes pas brillantes, même si une rechute sensible semble désormais exclue. Dans certains pays de l'Union Européenne comme de la zone Euro, il faut s'attendre pour plusieurs années à une reprise très lente voire à une quasi-stagnation, notamment sous l'effet des politiques budgétaires restrictives graduellement mises en place.

Ces circonstances plomberont l'évolution d'une partie de l'Europe et elles affecteront la reprise au Luxembourg. En dépit de ce handicap, nos perspectives seront essentiellement marquées par la force intrinsèque des structures qui assurent au Grand-Duché une supériorité par rapport aux partenaires et

concurrents et par les efforts qui ont été multipliés pour élargir nos marchés au-delà des confins du continent européen.

Une chance particulière pour le développement économique du Luxembourg provient de la bonne tenue des finances publiques. Malheureusement, le gouvernement manque de confiance face à une solidité pourtant manifeste. L'intention annoncée de redresser vite et avec brutalité l'équilibre budgétaire relève d'un fétichisme statistique: on ne peut évoquer le besoin de respecter les critères de Maastricht, puisqu'il est évident qu'on est très loin d'approcher les limites en question.

L'année dernière, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait hardiment et énergiquement contredit les pronostics pessimistes du gouvernement et de l'ensemble des parlementaires. Comme son appréciation s'est révélée correcte et que les annonces officielles ont été erronées, le monde politique serait bien avisé de renoncer, notamment au vu des derniers développements des recettes de l'Etat, aux ponctions fiscales sur le pouvoir d'achat des ménages. La conjoncture économique et le retour à la croissance en profiteraient.

*

III. LES FINANCES PUBLIQUES DU GRAND-DUCHE

Partout en Europe et dans le monde, la récente récession économique a requis des mesures courageuses de la part des gouvernements et des parlements, causant des dépenses considérables à un moment où les recettes fiscales ont connu des moins-values sensibles. Partout, des déficits budgétaires accroissent une dette publique qui, pour beaucoup, était déjà avant la récession chroniquement excessive.

Les mêmes développements conjoncturels négatifs pèsent également sur les finances publiques luxembourgeoises, mais la santé fondamentale caractérisant traditionnellement celles-ci assure le maintien d'une situation bien plus confortable. A cet égard, l'analyse du projet de budget 2011 doit être introduite par une évaluation de la situation actuelle et des antécédents.

Un premier constat est celui du maintien de la santé des finances publiques luxembourgeoises au fil des années. Cette évolution favorable démasque l'image incorrecte constamment dessinée à ce propos, avec d'innombrables mises en garde contre l'apparition imminente d'un „*déficit excessif*“, tel que défini par le pacte de stabilité et de croissance européen et calculé pour l'ensemble des budgets du secteur public („*General Government*“) selon la fameuse formule de Maastricht.

L'évolution réelle a pourtant itérativement démenti les annonces alarmistes. Depuis la mise en place de l'Euro et des normes sur les limites à respecter en matière de déficit public, le Luxembourg n'a connu jusqu'en 2009, selon la formule de Maastricht, que des surplus, sauf un seul petit déficit de -1,1% du PIB en 2004, se situant loin de la „*ligne de démarcation*“ de -3% fixée à Maastricht.

En 2009, tous les pays membres de la zone Euro, sauf le Luxembourg et la Finlande, sont tombés au-dessous des 3%, pour certains d'entre eux de façon très considérable. Le Luxembourg a su limiter les dégâts avec un déficit pour 2009 qui a été signalé en début de cette année à la Commission de Bruxelles comme étant de -1,1%, mais qui a entre-temps été rectifié à -0,7%. Pour la dette publique et son plafond fixé à 60% du PIB, la situation est similaire.

Rappelons les performances dans la zone Euro pour 2009 (dans la 1ère colonne chiffrée le déficit et dans la seconde la dette publique, exprimés tous les deux en % du PIB national), en précisant que seul le Luxembourg et la Finlande ont su respecter la norme dans son ensemble:

Luxembourg	-0,7%	14,5%
Finlande	-2,5%	43,8%
Allemagne	-3,04%	73,4%
Autriche	-3,5%	67,5%
Malte	-3,8%	68,6%
Italie	-5,3%	116,0%
Pays-Bas	-5,4%	60,8%
Slovénie	-5,8%	35,4%
Chypres	-6,0%	58,0%
Belgique	-6,0%	96,2%
France	-7,5%	78,1%
Slovaquie	-7,9%	35,4%
Portugal	-9,3%	76,1%
Espagne	-11,1%	53,2%
Irlande	-14,4%	65,5%
Grèce*	-15,1%	115,1%

* L'UE maintient des réserves quant aux données grecques.

La gestion sérieuse du budget de l'Etat et la traditionnelle solidité des finances publiques ont débouché au Luxembourg à l'accumulation de réserves budgétaires liquides élevées, comme la Chambre n'a cessé de le souligner dans ses avis budgétaires des exercices précédents.

C'est précisément ce coussin substantiel qui avait en 2008 permis au gouvernement de soutenir au pied levé les établissements du secteur bancaire tombés dans une grave crise de confiance. De même, le Grand-Duché a su affronter le choc de la crise et de ses répercussions sur les finances publiques avec une dette publique minimaliste.

Cet historique positif des finances publiques des dernières années est complété par des résultats de l'exercice 2009 qui, tout en étant marqués par la récession et un repli des recettes courantes, ont très nettement dépassé les attentes.

1. Le compte général de l'exercice 2009

a) *La crise subitement survenue*

En analysant le compte provisoire de l'exercice 2009 déposé à la Chambre des députés le 1er juillet 2010 et en le comparant à son budget, l'on doit tenir compte du fait que le projet de loi pour le budget en question avait été déposé le 1er octobre 2008, quinze jours après la chute de la banque Lehman Brothers de New York et quelques jours avant l'intervention étatique pour sauver Fortis et Dexia.

Les chiffres budgétaires préparés avant l'éclatement de la crise n'ont pas été amendés en cours de procédure, ni dans le courant de l'exercice budgétaire. Les concertations tripartites du printemps 2009 ont abouti à la mise en oeuvre d'actions vigoureuses pour contrecarrer la récession, avec notamment des mesures sociales, surtout de grands efforts publics dans le domaine du chômage partiel ainsi qu'une accélération des investissements publics. Alors que cette politique anticyclique devait forcément avoir de sensibles effets sur les finances publiques, les données de la loi budgétaire pour 2009 n'ont pas été amendées.

En conséquence, les recettes et les dépenses du compte général de 2009 constituent un résultat sensiblement affecté par la crise financière, mais elles se comparent pourtant avec des crédits et prévisions issus d'une planification d'avant-crise. Au moment de l'établissement du projet de loi budgétaire, en été 2008 donc, les experts constataient certes un repli conjoncturel – les auteurs du projet parlaient d'une croissance interannuelle s'étant ralentie à +2,5% vers la fin du 1er semestre 2008 – mais nul n'envisageait à ce moment-là la possibilité d'une récession.

Sur le plan des résultats macroéconomiques, la crise bancaire et l'affaïssement subséquent des activités de fin 2008 provoquaient au niveau du PIB une croissance fortement freinée de +1,4% pour l'exercice 2008 et un repli de -3,7% pour 2009. Alors que les comptes publics de 2008 n'étaient pas encore affectés par la récession, l'exercice 2009 a été frappé de plein fouet.

Pour ce qui est de l'évolution antérieure, il faut rappeler qu'en 2006 et 2007 les recettes courantes de l'Etat avaient augmenté de +32,6% ou de +2.131 millions d'euros en deux ans seulement. 2008 avait ensuite accusé des recettes courantes dépassant d'une part de +8,9% ou de +748 millions d'euros les prévisions de la loi budgétaire et constituant d'autre part une croissance annuelle de +5,1% ou de +442 millions par rapport à l'année record 2007. Force est donc de constater qu'au moment d'aborder la crise économique et ses conséquences, l'Etat avait bénéficié d'une expansion budgétaire impressionnante et connaissait une situation financière confortable.

b) Le compte 2009 en comparaison du budget voté

Alors que la loi budgétaire votée pour l'exercice 2009 avait prévu pour le solde global un léger surplus de +12 millions d'euros, le compte final provisoire montre un déficit de -785 millions. Comme il ressort du tableau 2 ci-après, l'on se trouve donc confronté à un résultat net à première vue inférieur de 798 millions d'euros aux attentes d'avant-crise.

Si le déficit net de -785 millions reste déjà très largement au-dessous des fameux „deux milliards d'euros“ annoncés par d'aucuns, il convient de préciser que le solde du compte général a été gonflé par des transferts élevés vers les fonds spéciaux. Comme il ressort de l'avant-dernière page du document parlementaire 6153/00A, ces fonds spéciaux se trouvent en effet dotés, à la fin de l'exercice 2009, de 2.135 millions d'euros, contre 1.617 millions d'euros en début d'exercice, de sorte que l'on se trouve bien aux antipodes du prétendu épuisement rapide des réserves pour investissements, puisque qu'en 2009, les actifs des fonds ont augmenté de +518 millions d'euros en net grâce à un excédent des dotations par rapport aux dépenses, et ceci en dépit de la décision politique d'accélérer les investissements.

Tableau 2 – Exercice budgétaire 2009/Prévision et résultat

(montants en millions d'euros)

	Budget voté	Compte général	Dépassement des crédits et estimations	
– Recettes courantes:	9.188,7	8.812,8	-375,9	-4,1%
– Dépenses courantes:	8.327,1	8.566,1	+239,0	+2,9%
– Solde courant:	+861,6	+246,7	-614,8	
– Recettes en capital:	88,2	86,0	-2,2	-2,5%
– Dépenses en capital:	937,6	1.118,2	+180,6	+19,3%
– Solde en capital:	-849,4	-1.032,2	-182,8	
– Total des recettes:	9.276,9	8.898,9	-378,1	-4,0%
– Total des dépenses:	9.264,8	9.684,3	+419,5	+4,5%
– Solde total:	+12,2	-785,5	-797,6	

Si l'on déduit ces +518 millions d'euros du déficit apparent de -785 millions, l'on aboutit à un déficit réel de -267 euros seulement, selon le mode de calcul de la comptabilité budgétaire luxembourgeoise.

A noter que, selon le mode de calcul de la comptabilité nationale (norme „SEC 95“), le déficit de l'Etat proprement dit („Central Government“ ou „administration centrale“) a été de -1.002 millions d'euros, alors que selon les critères et formules de calcul de Maastricht, le déficit du secteur public dans son ensemble („General Government“ ou „administration publique“) s'est établi à -274 millions d'euros, soit de -0,73% du PIB.

Comme les règles européennes à respecter en matière de „déficits excessifs“ s'appliquent au solde net du compte consolidé „General Government“, le Luxembourg, avec son déficit de -0,7%, se situe fort loin de la limite des -3% du PIB.

Aussi la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut-elle s'empêcher de constater que les comptes finalement disponibles contredisent de façon flagrante toutes les prédictions qui ont été présentées, constamment et unanimement, par l'ensemble de la classe politique et la quasi-totalité des médias luxembourgeois.

Si l'on y ajoute qu'au premier semestre de 2010 les recettes publiques ont augmenté, par rapport à la même période de 2009, de l'ordre de +405 millions d'euros respectivement de +8,7%, il est évident que la présentation fournie au printemps (notamment au Comité de coordination tripartite) est à considérer comme viciée par un pessimisme intenable.

En analysant de plus près, à l'aide du tableau précédent, le compte général de 2009, on constate que les recettes totales ont accusé une moins-value nette de -378 millions d'euros ou de -4,0% par rapport aux prévisions établies avant le début de la crise. Le total des dépenses budgétaires par contre a dépassé l'ensemble des crédits de +419 millions ou de +4,5%.

Le solde des opérations courantes (repris dans la deuxième colonne du tableau 2) est resté positif avec un excédent de +247 millions, et ce sont donc les dépenses en capital qui ont entraîné le solde total négatif. Mais une partie significative des moyens en question étaient des dotations aux fonds d'investissement publics, ces derniers ne parvenant toutefois pas – comme il vient d'être évoqué – à dépenser leurs ressources aussi vite qu'il aurait été souhaitable du point de vue de la politique conjoncturelle anticyclique.

Du côté des recettes fiscales, on note (en se référant au tableau 3 qui suit), en comparaison des estimations d'avant la crise,

- une moins-value de TVA de -330 millions d'euros ou -15% (alors qu'en 2007 et 2008 les attentes avaient été dépassées respectivement de +314 et de +360 millions d'euros),
- pour la taxe d'abonnement un manque de rentrées de -171 millions ou -26%, pour les droits d'enregistrement une moins-value de -63 millions ou -37%, pour les droits d'hypothèques une telle de -12 millions ou -39%.

Tableau 3 – Principales recettes fiscales en comparaison des prévisions

(montants en millions d'euros)

<i>Exercice 2009</i>	<i>Prévisions</i>	<i>Rentrées</i>	<i>Plus- ou moins-values</i>	
Taxe sur la valeur ajoutée:	2.217	1.886	-330	-14,9%
Impôt sur les salaires:	1.955	1.996	+41	+2,1%
Imp. sur rev. des collectivités:	1.420	1.417	-3	-0,2%
Impôt fixé par voie d'assiette:	395	479	+84	+21,2%
Taxe d'abonnement:	650	479	-171	-26,4%
Impôt sur revenu de capitaux:	250	261	+11	+4,3%
Impôt sur la fortune:	140	211	+71	+50,6%
Impôt de solidarité:	119	122	+3	+2,6%
Droits d'enregistrement:	170	107	-63	-37,3%
Droits d'hypothèques:	31	19	-12	-38,9%

Ces informations chiffrées confirment avec vigueur que certaines recettes publiques sont très sensibles à l'évolution conjoncturelle et à des paramètres clés du monde financier, à leur tour susceptibles de fluctuer fortement, comme la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissement, le volume de certains types de transactions financières ou le niveau des taux d'intérêt.

Les écarts importants concrètement constatés sont donc dus à la crise bancaire. Les estimations faites avant l'éclatement de celle-ci ne pouvaient en tenir compte et leurs auteurs ne sont pas à blâmer concernant les différences.

D'autres sources de revenu de l'Etat ont bien mieux résisté à la conjoncture, les impôts directs parvenant même à progresser, sauf l'impôt sur les collectivités qui a stagné, comme il ressort en détail du tableau ci-avant.

c) *Le compte 2009 en comparaison du compte 2008*

Une autre optique pour analyser les comptes de l'exercice 2009 est celle de la comparaison avec l'année immédiatement antérieure. Comme l'exercice 2008 avait comporté une opération exceptionnelle et perturbatrice sur le plan statistique – l'intervention étatique pour stabiliser le secteur bancaire, avec un impact budgétaire unique de plus de 2.400 millions d'euros – toutes les comparaisons ci-après s'entendent sans prise en considération de la transaction non récurrente en question.

Tableau 4 – Exercices 2008 et 2009
Evolution interannuelle

(montants en millions d'euros)

	2008 Compte général	2009 Compte général	2008 et 2009 Augmentation interannuelle	
– Recettes courantes:	9.100,1	8.812,8	-287,3	-3,2%
– Dépenses courantes:	8.112,0	8.566,1	+454,1	+5,6%
– Solde courant:	+988,1	+246,7	-741,4	
– Recettes en capital:	98,9	86,0	-12,9	-13,0%
– Dépenses en capital:	875,4	1.118,2	+242,8	+27,7%
– Solde en capital:	-776,5	-1.032,2	-255,7	
– Total des recettes:	9.199,0	8.898,9	-300,1	-3,3%
– Total des dépenses:	8.987,4	9.684,3	+697,0	+7,8%
– Solde total:	+211,6	-785,5	-997,1	

Pour ce qui est des principales ressources fiscales, l'exercice 2009 a été marqué, en comparaison de 2008, par un recul du rendement des impôts et taxes sensibles à la conjoncture et aux marchés financiers, comme l'impôt sur les salaires (-128 millions d'euros ou -6%), la taxe d'abonnement (-137 millions et -22%) et la TVA (-59 millions et -3%).

Le tableau 5 ci-dessous fournit de plus amples détails sur cette évolution, marquée chez nous par un recul nettement moins prononcé que dans la plupart des autres pays européens.

Concernant la taxe d'enregistrement (en repli de -116 millions d'euros ou de -52% par rapport à 2008), il faut rappeler que le droit d'apport des sociétés commerciales a été réduit de moitié début 2009, en vue de son abolition totale 12 mois plus tard.

Tableau 5 – Evolution interannuelle des principales recettes fiscales

(montants en millions d'euros)

	2008	2009	Croissance interannuelle	
Impôt sur les salaires:	2.124	1.996	-128	-6,0%
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.945	1.886	-59	-3,0%
Imp. sur rev. des collectivités:	1.368	1.417	+49	+3,6%
Taxe d'abonnement:	616	479	-137	-22,2%
Impôt fixé par voie d'assiette:	400	479	+79	+19,7%
Impôt sur revenu de capitaux:	250	261	+11	+4,1%
Impôt sur la fortune:	169	211	+42	+25,1%
Impôt de solidarité:	120	122	+2	+1,5%
Droits d'enregistrement:	223	107	-116	-52,2%

En conclusion, il y a lieu de retenir que le compte général de 2009 surprend agréablement par rapport aux attentes et aux annonces extrêmement pessimistes des autorités, des annonces encore gonflées par certains milieux aux intérêts inavoués.

En conséquence, le Luxembourg reste dans une position nettement plus forte que la plupart des pays européens quand il s'agit de gérer les conséquences de la récession et de préparer la relance. La politique budgétaire anticyclique décidée de commun accord au début de 2009 a certes créé une situation entièrement nouvelle en générant – malgré l'évolution à peine freinée du total des recettes – un déficit budgétaire considérable. Mais l'effort requis par les circonstances nouvelles peut être financé grâce à la santé sous-jacente de nos finances publiques.

2. Les tendances budgétaires

C'est dans une perspective de moyen et de long terme, et donc de durabilité, que doivent se juger l'évolution des finances publiques et l'orientation générale d'une économie nationale, au-delà des aléas quotidiens et des fluctuations conjoncturelles.

a) *Les visions du moyen et long terme*

C'est sous cet angle de vue qu'il y a lieu de considérer tant la récession forte mais passagère qui a secoué la communauté internationale que les efforts financiers qu'elle a imposés aux budgets nationaux. Les pays qui souffrent de déficits publics chroniques et d'un endettement élevé ont été vite ébranlés et profondément déstabilisés par la crise. Voilà qui confirme que le Luxembourg pour sa part était de tout temps bien avisé de poursuivre une politique budgétaire durable et responsable.

Au Grand-Duché, les déficits actuellement constatés sont surtout l'expression de mesures volontaristes et énergiques et ne doivent donc pas s'analyser de façon éphémère comme des déraillements financiers désastreux et dangereux, à redresser instantanément sans égards aux répercussions économiques. L'accumulation de réserves budgétaires au fil des ans ne prend en effet son véritable sens que si, dans la suite, celles-ci sont dépensées efficacement dans l'intérêt du pays.

D'autres pays ont dû se résoudre à accepter les déficits publics que la situation économique exigeait alors que leurs finances publiques les prohibaient. Le Luxembourg par contre est resté pleinement en mesure de réagir efficacement aux calamités subies et d'accélérer la relance.

Voilà la réalité effectivement constatée, même si le débat public luxembourgeois est depuis des mois intoxiqué par des affirmations contraires. La politique anticyclique, décidée dans le consensus général, produit certes dans l'immédiat un déficit public, mais les effets de cette politique budgétaire génèrent aussi une nouvelle dynamique des recettes publiques, sans qu'il ne soit nécessaire de relever les taux fiscaux. Les statistiques les plus récentes montrent que cette relance des rentrées fiscales n'est pas un simple voeu, mais un espoir se concrétisant dès à présent.

Autant la Chambre des fonctionnaires et employés publics a approuvé la gestion de la crise par le gouvernement dans la phase aiguë, autant elle doit désapprouver avec fermeté le paquet de mesures proposé au législateur. Elle estime en effet, arguments chiffrés à l'appui, que notre situation budgétaire est restée fondamentalement saine. Le repli des recettes s'est avéré moins brutal et plus passager que prévu, et tous les indices actuellement disponibles corroborent l'espoir d'un rétablissement rapide.

Pour le reste, bien des experts internationaux, dont notamment ceux du Fonds Monétaire International, soulignent le sérieux risque d'un étranglement de la reprise en Europe par des mesures fiscales et budgétaires excessives, entraînant une compression sensible du pouvoir d'achat des ménages. La rigueur budgétaire, structurellement non requise, est conjoncturellement dangereuse.

b) *Les résultats selon le pacte de stabilité*

La situation actuelle des finances publiques luxembourgeoises, son évolution récente et les tendances qui s'en dégagent peuvent s'analyser à la lumière des fameux critères de Maastricht, sans que l'on n'accepte forcément ces calculs comme particulièrement valables dans le cas du Grand-Duché.

Le solde budgétaire net selon cette formule, aussi appelé „*capacité et besoin de financement*“, tenant compte des recettes et des dépenses du „*total des administrations publiques*“ (ou „*General Government*“) ne doit pas dépasser, aux termes des accords du „*pacte de stabilité et de croissance*“, la contre-valeur de 3% du Produit Intérieur Brut (PIB).

Or, comme il ressort du tableau 6 ci-après, le Luxembourg n'avait connu à ce propos, depuis que ces calculs se font et jusqu'à la récente récession, qu'un seul exercice avec un solde négatif, la situation la moins favorable étant restée, avec -1,1% en 2004, fort loin de la limite critique des -3%.

En 2009, le Luxembourg a certes noté à nouveau un déficit net de -0,7% du PIB. Toutefois, celui-ci reste non seulement inférieur aux prévisions initiales de -1,7%, mais il est également modeste en comparaison internationale. Le résultat place en effet le Luxembourg dans la 2e meilleure position (derrière la Suède) parmi les 27 pays membres de l'Union Européenne et au 1er rang de la zone Euro. En fait, comme il été exposé ci-dessus en début de chapitre, seulement 2 des 16 pays utilisant l'euro ont en 2009 respecté la norme du déficit de Maastricht, le Luxembourg avec un déficit de -0,7% et la Finlande avec un score de -2,2%.

Tableau 6 – Solde budgétaire annuel pour l'administration publique au sens large

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>PIB en millions €</i>	<i>Solde budgét. en millions €</i>	<i>Solde budgét. en % du PIB</i>
1995	15.110	+365,7	+2,42%
1996	15.797	+188,7	+1,19%
1997	16.421	+600,8	+3,66%
1998	17.415	+586,4	+3,37%
1999	19.887	+675,6	+3,40%
2000	22.001	+1.313,3	+5,97%
2001	22.572	+1.378,5	+6,11%
2002	23.992	+503,7	+2,10%
2003	25.834	+119,8	+0,46%
2004	27.456	-301,0	-1,10%
2005	30.282	+1,3	+0,00%
2006	33.920	+465,9	+1,37%
2007	37.491	+1.359,4	+3,63%
2008	39.640	+1.133,7	+2,86%
2009	38.045	-274,4	-0,72%
Total de 1995 à 2009:		+8.117,4	
Moyenne sur ces 15 ans:		+541,2	+2,10%

Sur 15 ans, le solde net cumulé du secteur public luxembourgeois dans son ensemble dépasse un volume de 8,1 milliards d'euros, soit de 541 millions par an en moyenne, correspondant à un solde annuel positif de +2,1% du PIB ou encore de 5% du total des dépenses. Ce bilan global indiscutablement favorable prouve le caractère inacceptable de l'agitation publique menée à propos de la gestion financière de l'Etat par certains milieux, dans le but de justifier le démantèlement social aux dépens du salariat.

De toute évidence, la détérioration intervenue en 2009 n'a que des raisons conjoncturelles, de sorte qu'il est manifestement incorrect d'affirmer ou d'impliquer que notre pays serait confronté à un problème structurel. Toute analyse correcte doit aboutir à la conclusion que la situation des finances publiques luxembourgeoises se démarque très favorablement de celle de la majeure partie des pays européens et se trouve aux antipodes du cas grec et des situations analogues qui défrayent actuellement la chronique. Le spectre d'une situation budgétaire non conforme aux dogmes de Maastricht, l'argument majeur pour convoquer la tripartite au printemps, s'est définitivement évanoui.

c) L'évolution du moyen terme

La santé structurelle de la situation budgétaire du pays, cet atout majeur pour affronter la crise, devient pareillement évidente si l'on analyse l'évolution pluriannuelle des agrégats budgétaires selon les règles et usages de la comptabilité budgétaire de l'Etat. Le tableau qui suit présente une telle analyse sur 4 ans:

Tableau 7 – Evolution budgétaire sur 4 ans

(montants en millions d'euros)

	<i>2005 Compte général</i>	<i>2009 Compte général</i>	<i>Entre 2005 et 2009 Augmentation sur trois ans</i>	
- Recettes courantes:	6.526,4	8.812,8	+2.286,4	+35,0%
- Dépenses courantes:	6.430,4	8.566,1	+2.135,7	+33,2%
- Solde courant:	+96,0	+246,7	+150,7	
- Recettes en capital:	102,9	86,0	-16,8	-16,4%
- Dépenses en capital:	893,2	1.118,2	+225,0	+25,2%
- Solde en capital:	-790,3	-1.032,2	-241,9	
- Total des recettes:	6.629,3	8.898,9	+2.269,6	+34,2%
- Total des dépenses:	7.323,6	9.684,3	+2.360,7	+32,2%
- Solde total:	-694,3	-785,5	-91,2	

Cette comparaison montre qu'en seulement quatre ans, la progression des rentrées de l'Etat a été de +35,0% pour les recettes courantes, grâce à des plus-values de presque 2,3 milliards d'euros. En dépit du développement des dépenses de +33,2%, le solde courant est resté positif avec une tendance à la hausse. Le solde total en revanche s'est détérioré sous l'effet notamment d'un gonflement de la dotation des fonds spéciaux en 2009, comme il a été souligné plus haut.

Les recettes ont donc été marquées ces dernières années par une croissance extraordinaire, facilitant une expansion trop facile de certaines dépenses de pur prestige. Plutôt que de recourir à des mesures fiscales, les responsables devraient plutôt restreindre ces dépenses inutiles.

Plus récemment, nos recettes publiques n'ont pas connu, en conséquence de la récession, la saignée extrême qui a affecté certains autres Etats. L'évolution récente des principaux agrégats budgétaires ressort du tableau 8 ci-après, tenant compte notamment du budget 2010, voté il y a moins d'un an, et du décompte effectif de l'exercice 2009, rendu public cet été.

Les données de la partie supérieure du tableau, en rappelant des informations du tableau 2, montrent des recettes courantes effectives de 8.813 millions d'euros, par rapport aux revenus de 9.189 millions prévus dans les estimations faites avant la crise. Pour l'exercice 2009, on a donc pu constater des moins-values nettes de -4% ou de -376 millions d'euros, alors que les dépenses courantes se sont avérées en hausse de près de +3% en comparaison interannuelle.

Sous ce double effet, le solde du budget courant s'est sensiblement détérioré. Mais il est resté positif avec un excédent de +247 millions d'euros, toujours conforme à l'exigence de l'orthodoxie budgétaire qui veut que seules les dépenses en capital puissent être financées par un endettement nouveau, compte tenu du fait que les générations futures, qui rembourseront ces dettes, sont également celles qui bénéficient des investissements réalisés avec les capitaux empruntés.

Tableau 8 – Evolution budgétaire/Différentes optiques

(montants en millions d'euros)

	<i>Budget 2009</i>	<i>Compte 2009</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	9.188,7	8.812,8	-375,9	-4,1%
Recettes totales:	9.276,9	8.898,9	-378,1	-4,1%
Dépenses courantes:	8.327,1	8.566,1	+239,0	+2,9%
Dépenses totales:	9.264,8	9.684,3	+419,5	+4,5%
Solde courant:	+861,6	+246,7	-614,8	
Solde total:	+12,2	-785,5	-797,6	
	<i>Budget 2009</i>	<i>Budget 2010</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	9.188,7	8.398,7	-790,0	-8,6%
Recettes totales:	9.276,9	9.818,9	+542,0	+5,8%
Dépenses courantes:	8.327,1	8.850,9	+523,8	+6,3%
Dépenses totales:	9.264,8	9.793,8	+529,0	+5,7%
Solde courant:	+861,6	-452,2	-1.113,8	
Solde total:	+12,2	+25,1	+13,0	
	<i>Compte 2009</i>	<i>Budget 2010</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	8.812,8	8.398,7	-414,1	-4,7%
Recettes totales:	8.898,9	9.818,9	+920,1	+10,3%
Dépenses courantes:	8.566,1	8.850,9	+284,8	+3,3%
Dépenses totales:	9.684,3	9.793,8	+109,5	+1,1%
Solde courant:	+246,7	-452,2	-698,9	
Solde total:	-785,5	+25,1	+810,6	
	<i>Compte 2008</i>	<i>Budget 2010</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	9.100,1	8.398,7	-701,4	-7,7%
Recettes totales:	9.199,0	9.818,9	+620,0	+6,7%
Dépenses courantes:	8.112,0	8.850,9	+738,9	+9,1%
Dépenses totales:	8.987,4	9.793,8	+806,5	+9,0%
Solde courant:	+988,1	-452,2	-1.440,3	
Solde total:	+211,6	+25,1	-186,5	

Le second quart du tableau 8 montre que, dans la planification de l'exercice budgétaire 2010, le gouvernement a été guidé par une grande prudence, réduisant ses prévisions des recettes courantes à 8.399 millions d'euros et tablant ainsi sur un repli de -790 millions d'euros ou de -8,6% par rapport aux estimations de recettes pour l'exercice antérieur 2009.

La moitié inférieure du tableau compare les prévisions faites pour 2010 aux comptes effectifs des exercices 2009 et 2008, ce dernier apuré des opérations uniques de sauvetage dans le secteur bancaire. Les estimations inscrites dans la loi budgétaire placent le total des recettes courantes prévues pour 2010 à un niveau inférieur de -414 millions d'euros ou de -4,7% aux revenus effectifs de 2009 (revenus entre-temps publiés, mais inconnus lors de l'établissement des estimations pour 2010) et inférieur de -701 millions ou de -7,7% au résultat de 2008 (recettes courantes non affectées par les effets de la crise).

Il s'ensuit logiquement que les recettes courantes effectives pour 2010 seraient en mesure d'atteindre le niveau prédit par le gouvernement, même si elles venaient à être en repli de -4,7% ou de -414 millions par rapport aux chiffres réels de 2009 (et en recul de -7,7% ou de -700 millions par rapport à

ceux de 2008). Or, en réalité, les rentrées courantes de l'Etat pour l'exercice en cours 2010 sont en progression significative par rapport à l'année dernière et ils dépassent également les flux constatés en 2008.

d) *L'évolution au cours de l'année 2010*

En effet, les chiffres publiés pour le 1er semestre 2010 font état de recettes effectives (y compris certains revenus que l'Etat doit transférer aux communes ou à l'Union Européenne) qui sont d'une part en progression de +8,7% ou de +405 millions par rapport à celles du 1er semestre 2009 et qui égalisent d'autre part le niveau de 2008. Le détail de cette évolution ressort des tableaux 9 et 10 ci-dessous.

Sans être certain que le 2e semestre va confirmer le 1er à tous les égards, il faut reconnaître qu'une évolution négative est improbable, étant donné que la reprise économique récente (le PIB du 2e trimestre étant de +5,3% supérieur à celui du même trimestre en 2009) se répercutera sur les rentrées de l'Etat.

Tableau 9 – Recettes du 1er semestre 2010 par rapport
au 1er semestre 2009

(en millions d'euros)

	1er semestre		variation	
	2009	2010	2010/2009	
I. Contributions directes	2.457,4	2.548,9	+91,5	+3,7%
1. Revenu des collectivités	710,9	795,6	+84,7	+11,9%
2. Revenu imposé par assiette	221,0	249,1	+28,1	+12,7%
3. Salaires et traitements	1.053,3	1.096,7	+43,4	+4,1%
4. Impôt de solidarité	45,8	50,8	+5,0	+10,9%
5. Revenu de capitaux	196,1	171,4	-24,7	-12,6%
6. Impôt sur la fortune	99,9	90,4	-9,5	-9,5%
7. Retenue sur intérêts résid.	41,8	20,7	-21,1	-50,5%
8. Retenue sur intér. non-résid.	58,1	40,7	-17,4	-29,9%
9. Casino de jeux (rec. brutes)	9,8	9,8	+0,0	+0,0%
10. Contribut. directes – autres	20,7	23,5	+2,8	+13,5%
II. Douanes & accises	599,0	604,3	+5,3	+0,9%
11. Recettes UEBL brutes	450,6	457,4	+6,8	+1,5%
12. Accises sur carburants	60,3	67,2	+6,9	+11,4%
13. Accises sur cigarettes	30,1	33,9	+3,8	+12,6%
14. Vignette automob. (r. br.)	40,8	34,4	-6,4	-15,7%
15. Douanes & accises – autres	17,3	11,4	-5,9	-34,1%
III. Enregistr. & domaines	1.465,1	1.678,9	+213,8	+14,6%
16. Droits d'enregistrement	46,8	48,7	+1,9	+4,1%
17. TVA (recettes brutes)	1.129,0	1.280,3	+151,3	+13,4%
18. Taxe d'abonnement	215,3	286,8	+71,5	+33,2%
19. Taxe sur assurances	23,0	21,6	-1,4	-6,1%
20. Enregistr. & dom. – autres	51,0	41,4	-9,6	-18,8%
TOTAL [I à III]	4.521,5	4.832,0	+310,5	+6,9%
IV. Recettes de la Trésorerie	141,5	235,7	+94,2	+66,6%
TOTAL [I à IV]	4.663,0	5.067,7	+404,7	+8,7%
pm.: Impôt comm. communal	296,7	296,9	+0,2	+0,1%

Par rapport au 1er semestre 2008, période d'avant la crise, la situation est restée globalement stable:

Tableau 10 – Recettes du 1er semestre 2010 par rapport
au 1er semestre 2008

(en millions d'euros)

	1er semestre		variation	
	2008	2010	2010/2008	
I. Contributions directes	2.442,0	2.548,9	+106,9	+4,4%
1. Revenu des collectivités	665,4	795,6	+130,2	+19,6%
2. Revenu imposé par assiette	186,0	249,1	+63,1	+33,9%
3. Salaires et traitements	1.125,7	1.096,7	-29,0	-2,6%
4. Impôt de solidarité	46,1	50,8	+4,7	+10,2%
5. Revenu de capitaux	199,6	171,4	-28,2	-14,1%
6. Impôt sur la fortune	93,0	90,4	-2,6	-2,8%
7. Retenue sur intérêts résid.	44,9	20,7	-24,2	-53,9%
8. Retenue sur intér. non-résid.	51,2	40,7	-10,5	-20,5%
9. Casino de jeux (rec. brutes)	9,3	9,8	+0,5	+5,4%
10. Contribut. directes – autres	20,9	23,5	+2,6	+12,4%
II. Douanes & accises	654,1	604,3	-49,8	-7,6%
11. Recettes UEBL brutes	500,2	457,4	-42,8	-8,6%
12. Accises sur carburants	67,6	67,2	-0,4	-0,6%
13. Accises sur cigarettes	32,0	33,9	+1,9	+5,9%
14. Vignette automob. (r. br.)	44,6	34,4	-10,2	-22,9%
15. Douanes & accises – autres	9,6	11,4	+1,8	+18,8%
III. Enregistr. & domaines	1.821,4	1.678,9	-142,5	-7,8%
16. Droits d'enregistrement	125,8	48,7	-77,1	-61,3%
17. TVA (recettes brutes)	1.296,9	1.280,3	-16,6	-1,3%
18. Taxe d'abonnement	321,3	286,8	-34,5	-10,7%
19. Taxe sur assurances	22,3	21,6	-0,7	-3,1%
20. Enregistr. & dom. – autres	55,1	41,4	-13,7	-24,9%
TOTAL [I à III]	4.917,5	4.832,0	-85,5	-1,7%
IV. Recettes de la Trésorerie	147,3	235,7	+88,4	+60,0%
TOTAL [I à IV]	5.064,8	5.067,7	+2,9	+0,1%
pm.: Impôt comm. communal	296,7	296,9	+0,2	+0,1%

On peut notamment relever qu'en 2010 la TVA a été supérieure de +13% par rapport à 2009 pour revenir à son niveau de 2008. De même, la taxe d'abonnement progresse de +33%, tout en restant ainsi de -10% au-dessous du volume atteint en 2008, mais ici il n'y a pas de doute que la progression se poursuivra, vu le rétablissement persistant des „valeurs nettes d'inventaire“ des fonds d'investissement, sur lesquelles cet impôt se calcule.

Il est également à noter que l'impôt sur les collectivités progresse à son tour en 2010 de +12% ou +85 millions d'euros, après avoir avancé de +45 millions en 2009. Pour les impôts sur les salaires, la comparaison entre 2008 et 2010 est biaisée du fait de la révision des barèmes.

Le gouvernement pour sa part a fini par reconnaître la réalité de la tendance haussière, en déclarant dans l'exposé des motifs du projet de budget (pages 39* et 43*) qu'il prévoit désormais pour 2010 des

recettes de 10.855 millions d'euros, soit une plus-value de +818 millions ou de +8,2% par rapport aux prévisions de recettes de la loi budgétaire.

Le niveau de revenus ainsi prédit pour 2010 se situe d'autre part à +379 millions d'euros au-dessus des recettes effectives de 2009. Dans la mesure toutefois où ce pronostic implique – étant donné l'évolution du 1er semestre – un déclin net des recettes du 2e semestre 2010 par rapport à la même période de 2009, on se demande évidemment si le gouvernement ne sait pas sortir, une fois de plus, de son pessimisme invétéré, qui l'induit en erreur depuis des décennies et lui fait sous-estimer chaque année les recettes.

Quoi qu'il en soit, les faits chiffrés des derniers mois prouvent que la santé de nos finances publiques a été sous-estimée par l'ensemble de la classe politique et par les médias reflétant fidèlement leurs propos. Au niveau des recettes en tout cas, l'évolution constatée apporte un cinglant démenti à l'annonce de moins-values maintenue jusqu'en été par le gouvernement, le Parlement et la presse.

Etant donné d'autre part que certaines dépenses de crise sont en repli, notamment l'indemnisation du chômage partiel, les hausses d'impôt retenues par le gouvernement ne semblent plus justifiées. Les choix de politique budgétaire pour 2011, dont surtout les mesures fiscales, doivent dès lors prendre en considération l'évolution budgétaire concrète de l'exercice en cours. La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'est pas convaincue de la nécessité de ces propositions essentiellement dirigées contre le salariat, les ménages et les familles.

Si dans son raisonnement officiel le gouvernement avance un déficit public de 1 milliard d'euros en 2009 et de plus de 2 milliards pour 2010 avec un „*besoin de financement*“ de plus de 2.250 millions, il accomplit une pirouette difficile à suivre, passant de la sorte, en pleine argumentation budgétaire, vers les formules et définitions „*de Maastricht*“, créées aux fins du pacte de stabilité européen et inutilisable comme étalon dans l'élaboration des lois budgétaires. Un tel glissement vers une autre logique échappe, la plupart du temps, aux parlementaires, aux journalistes et à toutes autres personnes non averties.

Que, pour situer les repères du contexte international, il soit nécessaire de présenter les propositions budgétaires et comptes annuels luxembourgeois également selon les modes de calculs européens en pour cent du PIB, voilà qui est évident. Mais en mettant également en exergue les montants absolus en milliards d'euros, „*selon Maastricht*“ et pour les différents périmètres de l'administration, voilà qui revient à mêler les concepts et à confondre son public. Ne pouvant ignorer cela, le gouvernement doit donc assumer le reproche d'accepter des confusions conceptuelles qui induisent en erreur les jugements du monde parlementaire, des médias et de l'opinion publique.

Dans ce contexte, il y a cependant lieu de féliciter le gouvernement pour la présentation de l'excellent document appelé „*volume III*“, qui explique cette matière complexe très en détail sur une quarantaine de pages, à l'intention des experts et autres intéressés. Espérons que cet exposé soit lu et assimilé par ceux, professionnels ou non, qui se découvrent la vocation de participer au débat public.

Il faut souligner que dans la discussion budgétaire luxembourgeoise, la logique de Maastricht s'avère largement inappropriée, du fait qu'elle a été conçue pour des situations financières nationales sans réserves budgétaires préexistantes, et dans lesquelles on ne sait donc boucler les comptes annuels qu'en accroissant la dette publique.

Dans une telle situation, le „*besoin net de financement*“ est identique à un endettement net nouveau, alors qu'au Grand-Duché une partie significative des dépenses anticycliques se finance par la réduction des réserves provenant des surplus budgétaires accumulés et de l'utilisation des dotations faites antérieurement en faveur des fonds spéciaux.

Il faut rappeler que la logique des calculs budgétaires „*version Maastricht*“ diffère par son périmètre élargi, l'„*administration publique*“ incluant outre l'appareil étatique ou „*administration centrale*“ aussi les comptes du secteur communal et ceux du secteur des assurances sociales, mais également par une logique différente pour ce qui est de la date de prise en compte des dépenses.

Selon cette optique européenne, le solde budgétaire net a évolué récemment comme suit:

	<i>administration centrale</i>		<i>administration publique</i>	
	<i>en Mio €</i>	<i>en % PIB</i>	<i>en Mio €</i>	<i>en % PIB</i>
2008 compte	-71	-0,2%	+1.183	+3,0%
2009 compte	-1.002	-2,7%	-274	-0,7%
2010 estimations	-1.556 à -1.720	-3,9% à -4,4%	-798 à -950	-2,0% à -2,4%
2011 projet	-1.401	-3,4%	-521	-1,2%

Il importe, en rapport avec l'orientation fondamentale de la politique budgétaire luxembourgeoise, de retenir à propos des normes de Maastricht qu'au niveau de l'„*administration publique*“, le compte général de l'exercice budgétaire 2009 est, avec un solde de -0,7% du PIB, absolument respectueux de nos engagements européens. L'évolution pour 2010 et 2011 assure, selon les pronostics rectifiés du gouvernement, à son tour, la conformité à la norme des „-3% du PIB“.

Il faut souligner que les mesures fiscales soumises à la Chambre des députés, avec une enveloppe totale estimée par le gouvernement à 236 millions d'euros pour 2011, ne représentent que la contre-valeur de 0,6% du PIB. Les rentrées espérées au titre de la hausse des droits d'enregistrement sur l'acquisition du logement, une mesure qui est particulièrement inacceptable, représentent moins de 0,18% du PIB. Au niveau des recettes publiques, ces propositions ne sont donc pas de nature à sauver le Trésor public d'une impasse financière qui de toute façon n'existe pas.

Fort douloureuses au plan personnel, les mesures prévues dans le projet de la nouvelle loi fiscale semblent avant tout la répétition d'une habile manoeuvre financière déjà vécue il n'y a pas si longtemps, le gouvernement se donnant une nouvelle marge de manoeuvre politique pour des dépenses futures avant les prochaines élections. Mais n'a-t-il pas déjà entamé son nouveau pactole pour financer les friandises offertes le 30 octobre 2010 au patronat, en geste de réconciliation?

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la situation du Trésor n'est pas gravement compromise par la récente crise financière et elle se prononce donc contre l'ensemble des hausses fiscales prévues.

3. La dette publique et les actifs financiers de l'Etat

Ces derniers mois, l'endettement public des Etats souverains est devenu non seulement un sujet d'actualité majeur, mais surtout – en commençant par le cas grec – un souci sérieux pour la stabilité des marchés financiers et bancaires internationaux. Il y a lieu dès lors d'analyser les paramètres du Grand-Duché également à cet égard.

La situation patrimoniale de l'Etat est marquée par ses actifs, financiers ou autres, et par ses dettes et engagements de toute nature. L'endettement public est, comme le déficit budgétaire générateur de cet endettement, un des deux critères dit „*de Maastricht*“ à respecter par les pays membres de l'Union Européenne, et plus particulièrement par ceux appartenant à la zone monétaire de l'Euro.

a) La dette publique luxembourgeoise

Pour l'endettement public, le plafond national a été fixé par les décideurs européens à un maximum de 60% du PIB annuel, le périmètre de prise en compte étant celui de l'administration publique au sens large, donc y compris le secteur communal et celui de la sécurité sociale. Toutefois, de nombreux pays membres de l'UE ont peiné dès avant la crise à ne pas dépasser ce niveau, tandis que d'autres, qui se situaient dès le départ au-delà du plafond, ont mis du temps à emprunter le chemin vers une mise en conformité. Depuis le 4e trimestre 2008, la situation a empiré de façon dramatique.

Le Luxembourg reste parmi les pays de la zone Euro celui avec la dette d'Etat la plus faible, comme il ressort de la classification suivante (situation fin 2009 en % du PIB national):

1. Luxembourg	14,5%
2. Slovaquie	35,7%
3. Slovénie	35,9%
4. Finlande	44,0%
5. Espagne	53,2%
6. Chypre	56,2%
7. Pays-Bas	60,9%
8. Irlande	64,0%
9. Autriche	66,5%
10. Malte	69,1%
11. Allemagne	73,2%
12. Portugal	76,8%
13. France	77,6%
Zone Euro	78,7%
14. Belgique	96,7%
15. Grèce	115,1%
16. Italie	115,8%

Il y a lieu de noter que 10 des 16 pays se situent au-dessus du plafond autorisé et qu'il en est de même pour la moyenne de la zone Euro dans son ensemble.

Concernant la dette luxembourgeoise, il faut souligner que son ampleur brute, de 14,5% du PIB ou de 5,5 milliards pour l'„*administration publique*“ et de 9,3% ou 3,5 milliards pour l'„*administration centrale*“ est désormais surtout gonflée par les mesures exceptionnelles qui ont dû être prises en 2008 pour stabiliser le secteur bancaire. Celles-ci ont coûté 2 milliards d'euros, soit environ 5,0% du PIB, la portion précise variant évidemment avec l'évolution du PIB lui-même.

Ce volet particulier de la dette publique doit être considéré à part, du fait que ces fonds ont intégralement servi à acquérir des actifs financiers, à savoir une participation de 33,999% dans le capital de la banque luxembourgeoise BGL BNP Paribas et une participation de 1,086% dans la maison-mère parisienne BNP Paribas. Comme ces parts sont toujours aux mains de l'Etat et qu'il est concevable de les vendre, la dette brute peut être diminuée de la valeur intrinsèque de ces actifs.

Notons que fin 2009 la participation dans la banque française BNP Paribas valait 732 millions d'euros (au cours de 56,86 € par action). Comme elle a été obtenue en échange d'un tiers des actions BGL/FORTIS initialement reprises, les deux participations valaient donc ensemble environ 2,2 milliards d'euros. Le Ministre des Finances a donc à juste titre souligné à différentes reprises la perspective d'une plus-value si on venait un jour à décider une sortie du tour d'actionnaires.

En négligeant les 2 milliards de la dette due aux mesures bancaires, l'endettement en 2009 reste de 9,3% du PIB ou 3,5 milliards d'euros pour l'*administration publique* (= globale) et à 7,0% ou 2,7 milliards pour l'*administration centrale* (= gouvernementale).

Au cours des dernières années, notre dette publique, calculée selon les règles de Maastricht et exprimée en % du PIB, a évolué comme suit:

<i>Exercice</i>	<i>Dette publique brute</i>		<i>Dette publique sans mesures bancaires</i>	
	<i>administr. centrale</i>	<i>administr. publique</i>	<i>administr. centrale</i>	<i>administr. publique</i>
2005	3,4%	6,1%	3,4%	6,1%
2006	4,2%	6,7%	4,2%	6,7%
2007	4,5%	6,7%	4,5%	6,7%
2008	11,4%	13,6%	6,4%	8,6%
2009	12,2%	14,5%	7,0%	9,3%

Il est d'autre part remarquable que la valeur de marché des participations directes et indirectes de l'Etat dans les groupes ArcelorMittal et SES, établie selon les cours boursiers de fin 2009, correspondait assez exactement au volume de la dette de l'Etat central, soit 2,7 milliards ou 7,0% du PIB.

Il s'impose dès lors de noter que fin 2009 la dette brute de l'Etat correspondait à une dette réelle nulle, si l'on tient compte de la valeur effective des participations étatiques dans ArcelorMittal, SES, BNP-Paribas et BGL.

Or, l'Etat luxembourgeois possède encore bien d'autres actifs, notamment la pleine propriété de ses entreprises publiques dans les domaines bancaire, des télécommunications, des services postaux ou des chemins de fer ainsi que des participations significatives dans les entreprises nationales de l'aviation et de l'énergie.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle une fois de plus sa conviction fondamentale que dans aucun cas il ne faut se séparer de ces entreprises et participations. Mais la comparaison internationale des situations financières publiques exige de rappeler que l'endettement de beaucoup de pays serait encore plus élevé si ces pays n'avaient pas renfloué leurs caisses publiques par la privatisation de certaines ou de toutes les entités qui étaient vendables.

En outre, certains pays ont laissé au secteur privé le soin de créer et d'exploiter une partie des infrastructures publiques requises. Que le patrimoine immobilier de l'Etat (et celui financé par l'Etat) soit indispensable pour le fonctionnement des institutions et de la société et donc inaliénable, ne signifie pas qu'il faille le négliger dans l'évaluation patrimoniale de la communauté nationale.

Quant à l'évolution de ces paramètres en 2010, il faut souligner que les chiffres avancés à ce propos par le Ministère des Finances ne constituent que des pronostics, l'amélioration des recettes réduisant non seulement le solde annuel, mais également le niveau de la dette en fin d'exercice.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre un „fétichisme des chiffres“ à propos de la dette publique: il n'y a pas lieu de renoncer à des investissements dans le domaine des infrastructures indispensables et utiles, simplement pour pouvoir afficher face à la Commission Européenne un degré d'endettement moindre. En effet, l'Etat n'améliore pas sa santé en postposant des dépenses qui permettraient de soulager la situation en matière de trafic ou d'enseignement ou dans tout autre domaine.

b) L'aspect intergénérationnel des actifs et de la dette

Une réflexion fondamentale sur les finances publiques doit considérer celles-ci également dans leur dimension temporelle, en examinant les budgets annuels successifs sous l'angle de vue de la durabilité et en reconnaissant surtout que la dette publique, en tant que résultante de déficits budgétaires antérieurs, et sa contrepartie, les actifs publics en tant que patrimoine national créé à l'aide de dépenses budgétaires, ont un important aspect intergénérationnel.

A cet égard, l'endettement public peut être considéré comme une hypothèque laissée à charge des générations futures, tandis que le patrimoine public est un héritage gracieusement transmis aux descendants. Un comportement raisonnable et décent dans ce domaine respectera donc un juste équilibre entre ces deux grandeurs, les actifs et les passifs de l'Etat.

Le pays endetté est celui dont les générations présentes et passées laissent à leurs descendants et successeurs le soin de régler ex post la note de dépenses déjà intervenues et d'en supporter les charges financières. Si ces dépenses ont concerné la création d'infrastructures publiques utiles et bien dévelop-

pées, il y a évidemment une justification fondamentale pour cet endettement, puisque son amortissement ne rémunérera en fait que l'utilisation d'outils mis en place.

Dans cette perspective, la situation patrimoniale du secteur public luxembourgeois paraît fort satisfaisante, notamment en comparaison internationale, puisque couramment les Luxembourgeois contemporains transmettent aux générations à venir un patrimoine public considérable et libre d'un endettement correspondant. La thèse avancée par d'aucuns d'un prétendu comportement irresponsable face à l'évolution du long terme repose sur une perception biaisée des faits.

Ce qu'il importe surtout de léguer à nos enfants et petits-enfants, ce sont – plutôt qu'une fortune financière – des valeurs immatérielles et non chiffrables, une société démocratique et paisible, stable et régie par des principes sains et responsables, un cadre de vie agréable avec un environnement intact, des relations sociales décentes et harmonieuses ainsi que des structures économiques assurant une certaine prospérité.

Un tel héritage ne peut être entièrement chiffré, ni saisi à travers des extrapolations et des spéculations prospectives, dont les calculs mécaniques présupposent pour le reste, de façon irréaliste, que les hypothèses sociétales sous-jacentes ne changeraient pas sur des dizaines d'années.

Le patrimoine que l'Etat crée, entretient et transfère de génération en génération comporte des infrastructures dans des domaines très divers (constructions administratives, scolaires, sanitaires, hospitalières, voies de transports et de télécommunications etc.). Il n'y a donc pas lieu de se focaliser unilatéralement sur la seule dette ou de cultiver une manie de la „*Rentemauer*“.

Certes, tout endettement entraînant une charge en intérêts et des annuités de remboursement, il est forcément susceptible d'entamer la capacité de pilotage budgétaire et donc la marge de manoeuvre politique des décideurs gouvernementaux. Aussi est-il sage d'éviter en principe tout endettement qui est évitable sans causer des torts majeurs. Mais si les circonstances rendent préférable un endettement modéré, on a le cas échéant tort de s'adonner à l'idolâtrie d'une dette minimaliste ou d'une „*Dette Zéro*“.

Depuis des décennies, les responsables politiques luxembourgeois n'ont, dans le domaine budgétaire, jamais quitté le chemin de la vertu, et ils en ont été félicités à juste titre. Mais – n'en déplaise aux adeptes de „*fonds d'Etat*“ au sein de la Chambre de commerce – l'Etat n'est pas non plus une énorme tirelire accumulant des surplus budgétaires qu'on n'osera pas utiliser quand le bien public exige des dépenses.

*

IV. LE PROJET DE LOI POUR LE BUDGET 2011

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2011 se présente, avec des recettes totales de 9.626 millions et des dépenses totales de 10.310 millions d'euros, comme un tableau globalement déficitaire de -684 millions d'euros, alors que l'exercice 2010 avait affiché un excédent apparent de +25 millions d'euros, dû toutefois uniquement à des recettes extraordinaires provenant d'un emprunt de 1.350 millions d'euros.

En ne considérant que les soldes budgétaires annuels, pour le budget global d'une part et pour le budget courant de l'autre, on note pour les dernières années l'évolution que voici:

	<i>solde total</i>	<i>solde courant</i>
2007 – compte	+451,6	+1.367,6
2008 – compte*	+211,6	+988,1
2009 – compte	-785,5	+246,7
2010 – budget	-1.324,9	-452,2
2011 – projet	-684,1	+169,8

* sans opération de sauvetage bancaire

Pour le solde total annuel, c'est l'accélération des investissements suite à la décision de combattre les effets de la crise par une politique anticyclique, qui a amené dès 2009 un déficit de -785 millions d'euros, suivi d'un autre en 2010. En raison des plus-values de recettes récemment enregistrées, celui-ci pourrait toutefois être inférieur aux -1.324 millions inscrites dans la loi budgétaire. Quant à l'exercice 2011, le gouvernement mise sur un déficit de -684 millions.

En présence de ces chiffres „*en rouge*“, il suffit de rappeler que les 15 derniers exercices budgétaires ont généré un excédent cumulé net de plus de 8 milliards d'euros (voir le tableau 6) pour comprendre que les ordres de grandeur à eux seuls prouvent que les aléas conjoncturels actuellement constatés ne présentent pas un problème structurel.

Dans le passé, le solde courant (qui exclut les opérations en capital, c'est-à-dire les dépenses pour investissements publics et les recettes en provenance d'emprunts lancés) a toujours représenté un excédent annuel important. Ainsi, il a été de +1.368 millions d'euros en 2007, de +988 millions en 2008 et de +247 millions en 2009, permettant régulièrement de couvrir le financement des investissements sans que le solde total ne devienne négatif.

La loi budgétaire pour 2010 prédisait pour la première fois un déficit courant de -452 millions, qui pourrait toutefois être totalement absorbé par les importantes plus-values des rentrées couramment constatées, dans la mesure au moins où il n'y aura pas de dérapage trop grave chez les dépenses.

Dans ce cas, et compte tenu du surplus ordinaire de +170 millions prévu dans le projet pour 2011 (voir le tableau 11 ci-après), on n'aurait en fait jamais quitté la traditionnelle „*orthodoxie budgétaire*“ requérant impérativement un excédent courant, mais admettant un déficit du budget en capital, et en conséquence une augmentation de l'endettement en rapport avec le financement des investissements.

Tableau 11 – Evolution budgétaire interannuelle

(montants en millions d'euros)

	<i>Budget 2010</i>	<i>Projet 2011</i>	<i>Evolution interannuelle</i>	
Recettes courantes:	8.398,7	9.547,2	+1.148,5	+13,7%
Dépenses courantes:	8.850,9	9.377,4	+526,5	+5,9%
Solde courant:	-452,2	+169,8	+622,0	
Recettes en capital:	70,2	78,9	+8,7	+12,4%
Dépenses en capital:	942,9	932,8	-10,1	-1,1%
Solde opér. en capital:	-872,7	-853,9	+18,8	
Recettes totales:	8.468,9	9.626,2	+1.157,2	+13,7%
Dépenses totales:	9.793,8	10.310,2	+516,4	+5,3%
Solde total:	-1.324,9	-684,1	+640,8	

On note dans les prévisions pour 2011 une progression des recettes courantes de +13,7%. Cette hausse peut paraître forte à première vue, mais l'estimation semble pourtant réaliste, du fait que la base de comparaison, les recettes de 2010, est sérieusement sous-estimée, comme il a été exposé plus avant. Si l'on compare les chiffres du budget 2011 aux données effectivement constatées dans le compte général provisoire de 2009, l'évolution sur 2 ans est celle qui ressort du tableau suivant:

Tableau 12 – Evolution budgétaire sur 2 ans

(montants en millions d'euros)

	Compte 2009	Projet 2011	Evolution sur 2 ans	
Recettes courantes:	8.812,8	9.547,2	+734,4	+8,3%
Dépenses courantes:	8.566,1	9.377,4	+811,4	+9,5%
Solde courant:	+246,7	+169,8	-77,0	
Recettes en capital:	86,0	78,9	-7,1	-8,2%
Dépenses en capital:	1.118,2	932,8	-185,4	-16,6%
Solde opér. en capital:	-1.032,2	-853,9	+178,4	
Recettes totales:	8.898,9	9.626,2	+727,3	+8,2%
Dépenses totales:	9.684,3	10.310,2	+625,9	+6,5%
Solde total:	-785,5	-684,1	+101,4	

Une progression des recettes courantes de +8,3% sur 2 ans n'est pas exagérée, même en présence d'un taux d'inflation modeste. Cette comparaison n'est cependant pas forcément pertinente en raison du caractère exceptionnel de l'année de crise 2009. Voilà pourquoi le tableau 13 compare le projet de budget pour 2011 avec les comptes effectifs de l'exercice 2008, dernière „année normale“ puisque les chiffres reproduits omettent l'impact du sauvetage bancaire.

Tableau 13 – Evolution budgétaire sur 3 ans

(montants en millions d'euros)

	Compte 2008	Projet 2011	Evolution sur 3 ans	
Recettes courantes:	9.100,1	9.547,2	+447,1	+4,9%
Dépenses courantes:	8.112,0	9.377,4	+1.265,4	+15,6%
Solde courant:	+988,1	+169,8	-818,3	
Recettes en capital:	98,9	78,9	-19,9	-20,2%
Dépenses en capital:	875,4	932,8	+57,4	-6,6%
Solde opér. en capital:	-776,5	-853,9	-77,4	
Recettes totales:	9.199,0	9.626,2	+427,2	+4,6%
Dépenses totales:	8.987,4	10.310,2	+1.322,9	+14,7%
Solde total:	-211,6	-684,1	+895,7	

En considérant les grands agrégats du projet de budget soumis au Parlement, à savoir un surplus courant et un modeste déficit total, on est amené à conclure que la situation n'est pas alarmante, d'autant plus que le gouvernement, bien connu pour faire des pronostics trop pessimistes, prévoit maintenant pour 2011 un déficit selon la formule de Maastricht de -1,2% seulement.

En 2009, le solde budgétaire final était un déficit de -785 millions; la première moitié de 2010 a généré pour les recettes publiques des plus-values de plus de 400 millions, et tout indique que pour 2010 comme pour 2011 le pays connaîtra une croissance économique d'au moins 3% par an.

L'évolution concrète dément donc manifestement tous ceux qui clamaient qu'il s'imposait de réagir sans tarder avec la plus grande fermeté, et qu'il était illusoire, stupide, naïf et irresponsable d'attendre un retournement économique rapide et un redressement spontané des finances publiques.

Aussi la Chambre a-t-elle du mal à admettre la nécessité des mesures draconiennes proposées en été par le gouvernement. Celui-ci a d'ailleurs déjà lui-même commencé à réduire l'ampleur des mesures fiscales prévues, le projet de budget reprenant des mesures estimées à 236 millions d'euros, alors qu'en juillet l'exposé des motifs du projet de loi fiscale les chiffrait encore à 350 millions.

Qu'il y ait encore une marge de manoeuvre est devenu évident avec les largesses budgétaires du gouvernement envers le patronat annoncées à la veille de la Toussaint et dont les détails sont actuellement en élaboration.

Toujours est-il que l'accent dominant du projet de loi budgétaire doit être vu dans les mesures d'austérité et de démantèlement social, à savoir du côté des dépenses les économies annoncées sous forme d'une réduction des investissements programmés, et du côté des recettes les hausses fiscales massives proposées.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a du mal à se rallier à l'un et à l'autre. Elle se prononce pour la poursuite de la politique consistant à résorber les retards accumulés en matière d'infrastructures: à cet égard il n'est pas requis de modifier le budget pour 2011, mais il suffit d'utiliser les réserves liquides des fonds spéciaux.

Concernant les mesures fiscales, elle suggère de renoncer à la plupart d'entre elles, en acceptant pour la loi budgétaire une réduction des recettes à due concurrence ainsi qu'un déficit un peu plus élevé.

*

V. LES MESURES FISCALES „ANTI-CRISE“

Les mesures proposées, prétendument pour „endiguer la détérioration des finances publiques“, devaient initialement apporter une hausse des recettes fiscales de 350 millions d'euros. Après que les syndicats nationaux ont réussi à faire retirer la réduction de moitié des frais déductibles pour le déplacement des salariés vers leur lieu de travail, d'un impact de 50 millions, les dispositions de cette loi pèsent toujours 300 millions, essentiellement à charge des salariés et des ménages.

Seulement 62 millions de cette hausse concernent en effet le monde des entreprises, dont 50 millions provenant d'un minimum forfaitaire de 1.500 euros à charge de sociétés de participations ayant jusqu'ici complètement échappé à l'impôt sur le revenu et 12 millions d'impôt de solidarité sur les collectivités. Le premier volet n'est plus mentionné dans le projet de loi budgétaire.

Les autres 288 millions sont à charge des particuliers. Le gouvernement prévoit donc, en admettant les arguments patronaux sur leur profitabilité prétendument menacée, une aggravation sensible du déséquilibre qui existe en défaveur des ménages dans la répartition des impôts directs. Il faut ainsi constater avec amertume que le matraquage propagandiste du lobby patronal se révèle bien payant.

Comme l'illustre en détail le tableau 14 ci-après, la charge de l'impôt sur les collectivités n'a progressé en termes nominaux que de 40% au cours de la dernière décennie, alors que les rentrées au titre de l'impôt sur les salaires ont augmenté de 71% et celles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette de 88%.

En conséquence, le partage de la charge a passé de 42% pour les entreprises contre 58% pour les particuliers en 2000 à 36% contre 64% dans le compte final de l'année 2009, ceci en dépit de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu en 2008 et 2009.

Tableau 14 – Evolution des rentrées au titre des impôts directs de 2000 à 2009

(montants en millions d'euros)

	2000	2009
Impôt revenu collectivités:	1.009	1.417
variation en neuf ans:		+40%
Impôt sur les salaires:	1.167	1.996
variation en neuf ans:		+71%
Autres impôts pers. phys. (assiette):	255	479
variation en neuf ans:		+88%
Ventilation des impôts directs:		
1) collectivités	42%	36%
2) ménages	58%	64%
TOTAL	100%	100%

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait écrit l'année passée à ce sujet que l'„on conviendra dès lors de la nécessité de continuer à observer avec attention cette évolution dans le moyen terme“, elle estime à présent que le moment est venu pour arrêter ce mouvement voire pour renverser la vapeur.

Pour le reste, la Chambre conteste de façon générale l'ensemble des mesures proposées dans le projet de loi destiné à transposer le paquet des mesures fiscales dites „anti-crise“, constatant que, structurellement, elles ne sont pas nécessaires et, conjoncturellement, elles risquent de s'avérer néfastes. Elle se dit particulièrement opposée aux mesures prévues en matière de droits d'enregistrement (70 millions d'euros) contrecarrant des efforts nationaux de longue haleine („bëllegen Akt“).

Pour le détail des différentes mesures prévues, la Chambre renvoie à son avis No A-2315 du 25 octobre 2010 sur le projet de loi en question, dans lequel elle les a analysées et commentées une à une.

*

Compte tenu des analyses, des critiques et des propositions reprises dans le présent avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec le projet de loi budgétaire lui soumis pour avis et avec l'orientation générale de celui-ci.

Ainsi délibéré en séance plénière le 10 novembre 2010.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

