

N° 6100^{2E}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2010**

* * *

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

(12.11.2009)

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
I. Le Luxembourg dans les contextes mondial et européen	2
II. L'Etat général de l'économie nationale	4
1. Après la prospérité, la crise	4
2. La solidité structurelle de l'économie	6
3. La situation de la productivité luxembourgeoise	9
III. Les finances publiques du Grand-Duché	11
1. Le compte général de l'exercice 2008	11
a) la situation antérieure	11
b) le compte 2008 en comparaison du budget voté	12
c) le compte 2008 en comparaison du compte 2007	13
2. L'évolution budgétaire dans le temps	15
a) les visions du long terme	15
b) les calculs selon la formule de Maastricht	15
c) les comparaisons du court terme	16
d) l'exercice en cours (2009)	17
3. Le poids de l'Etat dans l'économie nationale	19
a) dans son évolution récente	19
b) en comparaison internationale	20
c) le poids de la fonction publique	20
d) l'évolution du partage équitable de la charge fiscale	24
4. La dette publique et les actifs financiers de l'Etat	25
a) la dette publique luxembourgeoise	25
b) les réserves liquides comme amortisseur conjoncturel	26
c) l'aspect intergénérationnel des actifs et de la dette	27
5. Les actifs de l'Etat comme arsenal stratégique	27
a) l'importance redécouverte des réserves budgétaires	28
b) du rôle de l'Etat sur le plan financier	29
c) une réflexion de fond à mener	29

d) le visage hideux de la cupidité	30
e) gestionnaire de crises et rempart contre des agressions	31
f) l'intérêt général d'une présence financière de l'Etat	31
g) des nuages noirs à l'horizon	32
h) plaider pour un Etat s'outillant pour intervenir	33
IV. Le projet de loi pour le budget 2010	34
1. Des recettes estimées avec prudence	36
2. Un déficit suite aux efforts conjoncturels	37

*

Par dépêche du 29 septembre 2009, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „pour le 10 novembre 2009 au plus tard“, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

*

I. LE LUXEMBOURG DANS LES CONTEXTES MONDIAL ET EUROPEEN

L'an dernier, le projet de budget pour l'exercice 2009 a été discuté devant la toile de fond de la détérioration soudaine de l'environnement mondial et européen, accablant de façon significative la situation économique du Grand-Duché. Les propositions gouvernementales pour les recettes et dépenses publiques avaient été finalisées juste avant l'importante aggravation du climat conjoncturel suite à la déconfiture d'une banque d'investissement américaine.

L'impossibilité de dresser aussitôt un inventaire valable de la nouvelle situation ainsi que le manque total de visibilité avaient alors débouché sur un débat budgétaire quelque peu irréaliste, d'autant plus que le gouvernement renonçait à des amendements à son projet initial. En dépit de ces circonstances malencontreuses, les échanges de vue ont débouché sur un consensus national concernant la nécessité d'une intervention nettement plus forte de l'Etat dans l'économie, par le financement de l'augmentation du chômage, par le renforcement substantiel du pouvoir d'achat des ménages moyennant le maintien des mesures fiscales et sociales discutées dès avant la crise, et enfin par une accélération générale des investissements publics prévus.

Dans la suite, la crise bancaire et financière a rapidement affecté l'ensemble de l'économie, au Luxembourg comme ailleurs, mais les appréhensions concernant une déstabilisation de la place financière, premier pilier de notre économie nationale, se sont rapidement dissipées suite à une intervention financière du gouvernement, aussi habile qu'énergique, qui a permis de protéger les banques systémiques.

Dans la suite, pratiquement tous les secteurs économiques du pays ont été négativement affectés, mais à des degrés divers. L'organisation d'un „*chômage partiel*“, financièrement supporté par la communauté nationale, et d'autres mesures pour le „*maintien dans l'emploi*“ ont contribué – avec succès – à éviter un recours massif des employeurs privés à des licenciements. L'ampleur des conséquences sociales désastreuses pour le salariat a ainsi pu être limitée.

Dans le même sens, l'Etat a renforcé le pouvoir d'achat des particuliers et soutenu l'activité des entrepreneurs et commerçants par des investissements publics accélérés. D'autres mesures ont été décidées, notamment dans la gestion du marché de l'emploi et pour alléger les démarches administratives pouvant gêner l'activité économique.

Les efforts publics pour affronter les calamités économiques qui ont été décidés en mars dernier, suite aux négociations du comité de coordination tripartite et avec l'accord parlementaire, gonflent bien évidemment les dépenses publiques. Il est d'autant plus heureux de constater que, du moins dans une première phase, les recettes de l'Etat se sont moins fortement affaïssées au Grand-Duché que dans les pays voisins.

Le budget de l'Etat pour l'année 2010 doit à son tour être discuté et décidé dans un contexte d'incertitudes persistantes. Après le repli massif de l'activité économique et le recul des commandes industrielles enregistrés au cours des douze derniers mois, la situation des secteurs les plus affectés semble désormais stabilisée, certes à un niveau plus faible.

L'absence d'une reprise significative rapide, nullement assurée pour le moment, risque toutefois de mettre en péril un certain nombre d'entreprises pouvant sombrer financièrement avant d'être redevenues rentables. Des insolvabilités et des faillites, des fermetures d'entreprises et des licenciements collectifs par des firmes au bout du gouffre risquent ainsi de dominer l'actualité encore pour quelque temps.

En outre, de très nombreux employeurs maintiendront leur arrêt des recrutements nets, de sorte que le marché du travail sera en toute probabilité le premier souci du pays, dans les prochains mois comme dans les prochaines années. Après avoir passé en peu de temps de 4% à 5,5%, le taux de chômage risque d'atteindre le seuil des 7% d'ici la fin de l'année. Dans la suite, une amélioration significative ne pourra être attendue de sitôt.

L'on annonce certes un Produit Intérieur Brut en expansion modeste dès l'année à venir après son recul substantiel pendant l'année en cours. Comme cette embellie statistique n'est toutefois qu'une moyenne générale de l'évolution, il ne faut pas moins prévoir que les conséquences sociales du marché de l'emploi en souffrance – et les charges financières pour la communauté nationale – se feront sentir avec un certain retard et résisteront ensuite aux efforts publics pour redresser la situation.

Si ce constat grave doit être admis avec lucidité, il n'est pas moins permis de noter simultanément que la plupart des partenaires et voisins du Luxembourg sont bien plus durement touchés. En effet, la plupart des pays se sont vus obligés à engager des dépenses importantes pour sauver des établissements financiers, des fabricants industriels voire des secteurs économiques entiers, pour initier des paquets de relance conjoncturelle et pour supporter les coûts d'un chômage aggravé.

Or, aucun gouvernement européen n'était réellement préparé à de tels efforts et, compte tenu de la situation très tendue des finances publiques respectives, la majorité des pays n'aurait normalement pas dû décider de pareilles dépenses.

L'endettement souvent déjà excessif s'alourdit des déficits actuels, nourris tant par l'explosion des dépenses que par la contraction des recettes publiques. Aussi la charge de la dette risque-t-elle d'étrangler leurs comptes publics, et tout effort pour un retour à l'équilibre budgétaire, que ce soit par des économies dans les dépenses ou par une hausse de la charge fiscale, risque aussitôt d'étouffer la frêle reprise conjoncturelle.

Alors que les recettes publiques ne vont se redresser qu'avec retard, une éventuelle hausse des taux d'intérêt alourdira aussitôt le coût déjà élevé de la dette publique. Or, ce scénario n'est pas improbable puisque tout retour à la croissance est susceptible d'enclencher une hausse des prix pétroliers avec la conséquence que la banque centrale européenne – connue pour son extrême sensibilité au moindre signe d'inflation – retournera à une politique des taux d'intérêts plus élevés.

Cette situation délicate est partagée par la plupart des pays industriels, qui sont nos principaux clients et partenaires, de sorte que les hypothèques grevant la reprise économique espérée affecteront également nos exportateurs et notre économie, en raison de l'intégration avancée du marché unique européen et de la globalisation des échanges et investissements.

Si donc, en termes de demande et de production, le pire de la récession semble désormais derrière nous, le retour à la croissance peut encore s'avérer lent, parsemé de rechutes et affecté de risques politiques non négligeables. Entre-temps, le protectionnisme économique a refait son apparition en Europe, la campagne haineuse contre les services financiers „*made in Luxembourg*“ n'en étant qu'un aspect particulièrement visible.

Leurs difficultés politiques, notamment sur le plan budgétaire, contribueront à exacerber ces réflexes, surtout dans les grands pays dont les dirigeants penchent vers des analyses et des propos populistes et un actionnisme de court terme, peu soucieux des conséquences à moyen terme sur les relations en Europe et d'un développement soutenable dans le monde.

Les données sur l'évolution économique de notre pays et de ses voisins immédiats et celles concernant l'Europe dans son ensemble montrent que le Grand-Duché se distinguait jusqu'en 2007 par un dynamisme exceptionnel, avec un taux de croissance représentant le double de celui constaté dans les autres pays européens.

Les chiffres révisés pour 2006 et 2007 attestent au Luxembourg une croissance respective de +5,6% et +6,5% contre une progression de +3,0% et +2,7% dans la zone Euro. Notre progression exceptionnelle en 2007 explique, d'un point de vue technique, une croissance nulle en 2008, alors que la stabilisation intervenue ne saurait nous préserver d'une évolution négative au titre de 2009.

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

<i>selon le FMI</i>	2006	2007	2008	2009*	2010*
Monde:	+5,1%	+5,2%	+3,0%	- 1,1%	+3,1%
Etats-Unis:	+2,7%	+2,1%	+0,4%	- 2,7%	+1,5%
Zone Euro:	+2,9%	+2,7%	+0,7%	- 4,2%	+0,3%
Luxembourg:	+6,4%	+5,2%	+0,7%	- 4,8%	- 0,2%
Allemagne:	+3,0%	+2,5%	+1,2%	- 5,3%	+0,3%
France:	+2,4%	+2,3%	+0,3%	- 2,4%	+0,9%
Belgique:	+3,0%	+2,6%	+1,0%	- 3,2%	+0,0%
Pays-Bas:	+3,4%	+3,6%	+2,0%	- 4,2%	+0,7%
<i>selon Eurostat</i>	2006	2007	2008	2009*	2010*
Etats-Unis:	+2,7%	+2,1%	+0,4%	- 2,9%	+0,9%
UE - 27:	+3,2%	+2,9%	+0,8%	- 4,1%	+0,7%
Zone Euro:	+3,0%	+2,8%	+0,6%	- 4,0%	+0,7%
Luxembourg:	+5,6%	+6,5%	+0,0%	- 3,6%	+1,1%
Allemagne:	+3,2%	+2,5%	+1,3%	- 5,0%	+1,2%
France:	+2,2%	+2,3%	+0,4%	- 2,2%	+1,2%
Belgique:	+2,8%	+2,9%	+1,0%	- 2,9%	+0,6%
Pays-Bas:	+3,4%	+3,6%	+2,0%	- 4,5%	+0,3%
<i>selon le Statec</i>	2006	2007	2008	2009*	2010*
Luxembourg:	+5,6%	+6,5%	+0,0%	- 4,0%	+1,0%

* = prévisions pour 2009 et 2010

La question se pose donc si – compte tenu de nos structures économiques sous-jacentes – nous pourrions renouer dès 2010 et 2011 avec la tradition d’un développement supérieur à la moyenne, une fois que l’actuel repli conjoncturel se mue en une reprise générale.

*

II. L'ETAT GENERAL DE L'ECONOMIE NATIONALE

1. Après la prospérité, la crise

Il faut rappeler que la faiblesse conjoncturelle du début du millénaire avait été nettement plus modérée chez nous, deux exercices seulement accusant une croissance réelle inférieure à +4%, comme il ressort des données ci-après sur la progression annuelle réelle du Produit Intérieur Brut:

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

Dans la récession boursière prolongée qui avait suivi l'éclatement de ce qu'on appelait alors „la bulle de l'internet“, le Luxembourg avait ainsi réussi à mieux résister, les répercussions des désordres financiers sur l'ensemble de l'économie nationale restaient limitées et la politique anticyclique des finances publiques contribuait à son tour à adoucir le ralentissement entamé. En rétrospective, le

Luxembourg avait vite retrouvé une nouvelle phase de croissance rapide avec, pour la période 2005-2007, une moyenne de +5,8% contre +2,4% pour la zone Euro.

La nouvelle crise financière, en développement graduel au niveau boursier depuis l'automne 2007, a fini par éclater avec fracas en automne 2008, et le Luxembourg n'a pas été épargné. La dispersion internationale des désordres se fit par le canal du secteur financier, suite à l'ébranlement général de la confiance entre banquiers. Comme d'autres, le gouvernement luxembourgeois dut intervenir massivement pour colmater les brèches.

Il le fit avec énergie et habileté, et dans la suite les conséquences graves immédiates sur la place financière restaient limitées à une poignée de filiales luxembourgeoises de groupes étrangers, notamment islandais, devenues insolvables.

Alors qu'il faut encore s'attendre à un certain nombre de séquelles tardives dues à des restructurations se mettant en place dans des groupes bancaires, notamment allemands, ainsi qu'aux conséquences des agitations diffamatoires protectionnistes de certains pays sur le thème de l'évasion fiscale, on ne peut pas moins retenir dès à présent que la place financière internationale de Luxembourg sort indemne des turbulences.

Alors que le métier de la gestion de fortune doit se repositionner vigoureusement s'il ne veut pas périlcliter, l'industrie des fonds d'investissement a déjà renoué avec ses performances traditionnelles, réussissant depuis quelques mois à augmenter la valeur nette d'inventaire au rythme de près d'un milliard et demi d'euros par jour.

Parmi les secteurs économiques les plus lourdement frappés, il faut mentionner la production industrielle puisqu'au premier semestre 2009 nos exportations de biens ont été, par rapport à la même période de 2008, en recul de 30% dans leur ensemble et de près de 50% pour la métallurgie. Le seul moyen d'assurer l'emploi voire la survie des entreprises concernées, dont la plupart sont très performantes en temps normal, a été d'assurer un régime de chômage partiel supporté par des efforts financiers de la communauté nationale.

Si les dégâts sur l'ensemble de l'économie restent ainsi supportables, on le doit notamment au fait que, dans notre société „*postindustrielle*“, le secteur de la production matérielle ne représente que 9% du PIB (contre 15% en moyenne européenne et plus de 20% en Allemagne). Le secteur du transport à son tour a été touché de façon comparable, mais le commerce et la construction ont été préservés en bonne partie grâce au renforcement du pouvoir d'achat des ménages.

Pour l'année 2009, le PIB accuse un repli considérable, étant toutefois entendu que le gros de ce recul a eu lieu au 2e semestre de 2008, sans se refléter aussitôt dans les comptes nationaux qui bénéficieraient de la progression rapide dans les mois antérieurs. Si les secteurs les plus affectés signalent depuis quelques mois une stabilisation réelle de leurs commandes, il faut convenir qu'il ne s'agit que d'une consolidation à un niveau très bas et qu'il n'y a aucune certitude pour une reprise prochaine, fût-elle forte ou faible.

La situation serait bien plus grave si les ménages luxembourgeois ne dépensaient pas en 2009 le pouvoir d'achat renfloué par les mesures fiscales et sociales et si les banques luxembourgeoises étaient plus restrictives dans leur politique de crédit. La relance par contre doit venir de la demande externe.

Or, la plupart des gouvernements sont – comme il a été souligné – budgétairement trop à l'étroit pour pouvoir maintenir longtemps une politique anticyclique, de sorte qu'avec l'expiration des mesures nationales d'encouragement de la demande des ménages, une rechute ne peut être exclue.

L'actuel redressement des cours boursiers, qui ont augmenté de plus de 50% depuis mars dernier, est considéré par certains experts comme étant „*une autre erreur du marché*“, qui anticipe des attentes probablement irréalistes. La croissance ne sera pas au rendez-vous avant que la demande externe, le moteur de la dynamique luxembourgeoise jusqu'en 2008, ne soit rétablie.

Si l'agenda de la reprise économique reste donc incertain, il n'est pas moins permis de penser que, le moment venu, le retour de la croissance économique permettra au Luxembourg de se montrer, comme dans le passé, mieux équipé que la plupart des concurrents pour exploiter les nouvelles opportunités.

La preuve de la santé fondamentale des structures économiques du pays a en effet été fournie par l'évolution exceptionnelle des dernières décennies, la croissance réelle et la robustesse des finances publiques, mais également par le traditionnel excédent de la balance courante.

Dans la tourmente de 2008, le surplus externe a encore été de plus de 2 milliards d'euros, représentant 5,1% du PIB. En 2007, cet excédent avait atteint un niveau record de 3,6 milliards d'euros, se situant les dernières années autour des 10% du PIB.

Cette performance de longue haleine repose notamment sur l'accroissement du nombre des personnes actives dans le pays jusqu'au niveau actuel de 359.000 (contre 305.000 il y a 5 ans) et sur le niveau record de 149.000 frontaliers (contre 114.000 voilà 60 mois).

Tableau 2 – Balance courante de l'économie luxembourgeoise

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Excédent de la balance courante						
en millions d'euros:	+2.103	+3.254	+3.324	+3.543	+3.572	+2.017
en % du PIB annuel:	8,1%	11,8%	11,0%	10,4%	9,5%	5,1%
p.m.: évolution du PIB annuel à prix courants						
en milliards d'euros:	25,8	27,5	30,3	34,1	37,5	39,3
croissance nomin. en %:	+7,7%	+6,6%	+10,2%	+12,5%	+10,0%	+4,8%

En parallèle, le maintien de la santé des finances publiques a démasqué l'image grotesque dessinée à ce propos, le déficit selon la fameuse formule de Maastricht n'ayant été qu'un incident mineur et passager de l'année 2004. Ceci ressort de la récapitulation du solde net de l'ensemble des budgets publics selon la formule de Maastricht, les chiffres ci-après exprimant, en pour cent du PIB, l'excédent ou le déficit pour le secteur public au sens large („General Government“):

2001	+6,1%	2005	+0,0%
2002	+2,1%	2006	+1,4%
2003	+0,5%	2007	+3,6%
2004	- 1,1%	2008	+2,6%

La gestion sérieuse du budget de l'Etat et la solidité des finances publiques ont débouché sur des réserves budgétaires liquides élevées, comme la Chambre n'a cessé de le souligner dans ses avis budgétaires des dernières années. C'est précisément ce coussin substantiel qui a permis l'année passée au gouvernement de soutenir au pied levé les établissements du secteur bancaire tombés dans une grave crise de confiance.

2. La solidité structurelle de l'économie

Le constat d'une situation économique qui est restée remarquable jusqu'à la récession actuelle, surtout par comparaison avec les autres pays européens, ne dispense cependant pas de se poser la question dans quelle mesure cette prospérité ne serait que l'effet de circonstances conjoncturelles ayant prévalu seulement jusque récemment. Il s'agit de vérifier, a contrario, si les conditions structurelles sous-jacentes restent toujours favorables et permettent d'affronter l'adversité avec confiance.

Du côté des aspects préoccupants, il faut sans doute mentionner en premier lieu la part excessivement importante qu'occupent dans notre économie d'une part les services financiers (50.000 emplois), et de l'autre les industries de sous-traitance automobile (9.000 emplois). Les problèmes aigus de la production de voitures en Europe et dans le monde nous ont aussitôt frappés de plein fouet et persistent, alors que les perspectives du secteur du crédit sont autrement difficiles à évaluer.

Au fil du temps, la place financière a su se créer une position solide, en comparaison internationale, et nos banques se trouvaient moins exposées dans les créneaux subitement mis en difficulté. Aussi peut-on constater que les comptes de résultat des établissements bancaires luxembourgeois affichent pour 2009 des bénéfices en nette progression. La place financière risque toutefois de souffrir dans l'après-crise. Les turbulences constatées fournissent en effet à certains gouvernements étrangers un prétexte bienvenu pour forcer leurs banques à rapatrier les activités jusqu'ici exercées à Luxembourg.

L'amère expérience de l'automne dernier a été celle que le danger le plus grave pour les banques luxembourgeoises provient des problèmes des maisons mères étrangères, qui échappent totalement à l'action des autorités luxembourgeoises.

A côté des restructurations au sein des groupes bancaires, notamment allemands, c'est également l'agitation persistante autour du secret bancaire qui aura un impact négatif sur l'évolution de la place financière, alors que celui-ci n'est nullement à l'origine de la crise.

De nombreuses banques européennes affectées directement ou indirectement par la crise ont à se repositionner et mettent le cas échéant en cause leurs activités internationales et, dans certains cas au moins, leur présence à Luxembourg. Certains établissements luxembourgeois sont donc susceptibles de souffrir – mais peut-être ponctuellement aussi de profiter – des mesures de restructuration et de rationalisation de leur groupe, les maisons mères étrangères devant remédier à des faiblesses de leur situation particulière ou se repositionner face aux changements de leur paysage bancaire national.

L'„industrie des fonds“ a été brutalement freinée dans son élan des dernières années, et les corrections de valeur des titres détenus ont réduit la „valeur nette d'inventaire“ et avec elle, ipso facto, les commissions touchées par les banques et autres professionnels ainsi que les rentrées du trésor public au titre de la taxe d'abonnement.

Comme il n'y a eu des retraits nets de fonds que pendant un petit laps de temps et que la somme des valeurs nettes est à nouveau en hausse rapide, on peut espérer que les fonds luxembourgeois survivent à la tourmente sans dégâts durables. Une consolidation s'annonce concernant le nombre des fonds à passeport européen, sous forme de fusions plutôt que de fermetures, alors que l'expansion des fonds spéciaux continue.

L'ébranlement de la confiance d'une partie du public dans des produits sophistiqués ainsi que la baisse générale du niveau des rendements financiers obligera les professionnels du secteur à intensifier leurs efforts pour maintenir l'attractivité relative des fonds dans le paysage nouveau de la finance internationale.

Concernant l'agitation autour du secret bancaire, le gouvernement a mis en oeuvre une politique répondant entièrement aux attentes des milieux bancaires. L'exécution professionnelle de la stratégie adoptée est une preuve de plus de la qualité de la fonction publique luxembourgeoise. De même, les séquelles des agissements criminels de financiers new-yorkais n'ont pas pris de court les autorités de contrôle luxembourgeoises. Après le sauvetage des banques systémiques en 2008, c'est déjà une deuxième situation périlleuse qui a été désamorcée en un temps record.

Il est à noter dans ce contexte que les dirigeants des établissements de la place financière en général et leurs diverses représentations professionnelles en particulier n'ont pas manqué de souligner la qualité exceptionnelle de l'encadrement étatique de leurs activités. Il ne s'ensuit pas forcément que la place financière puisse éviter les conséquences de l'acharnement contre elle et des hostilités attisées et entretenues par les autorités étrangères envieuses de notre succès.

Les événements nous rappellent que, même sans commettre de bévue lui-même, le Luxembourg peut se retrouver avec son centre financier sur le banc des accusés du jour au lendemain. Les situations budgétaires critiques dans lesquelles se retrouveront sous peu de nombreux ministres des finances européens requerront autant de boucs émissaires à présenter au public. Il faut dès lors redouter qu'après le Liechtenstein et la Suisse, le Luxembourg puisse attirer des attaques médiatisées plus musclées contre lesquelles nous ne saurons nous prémunir réellement et efficacement.

Quant au démantèlement graduel du secret bancaire luxembourgeois qui perce derrière les nouvelles conventions de non-double imposition, il est encore difficile d'en évaluer l'impact. Les conséquences pratiques de cette évolution relèvent notamment de la perception publique des changements intervenus. On ne peut exclure des mises en scène négatives et incorrectes dans l'un ou l'autre pays voisin, au fur et à mesure que le protectionnisme à allure nationaliste y gagne du terrain.

Si les épargnants étrangers formant la clientèle particulière de nos banques venaient à juger prudent de préférer des placements dans leur pays de résidence et de se replier sur des produits traditionnels et simples par rapport aux instruments plus sophistiqués internationaux, certaines activités des banques de la place perdraient évidemment de la clientèle.

De toute façon, la réorganisation des règles de fonctionnement du secteur financier international, des divers paramètres de bilan et des ratios applicables pourra durablement réduire la rentabilité du métier bancaire, au-delà des répercussions passagères de l'actuel contexte de crise.

Il est toutefois prématuré de tirer déjà une appréciation défavorable sur l'évolution du tissu bancaire luxembourgeois dans les années à venir. La principale force de la place financière a toujours été sa capacité d'adaptation face aux données changeantes des marchés internationaux. C'est donc là aussi le principal atout autorisant un optimisme relatif dans les circonstances difficiles actuelles.

Ceci étant rappelé, l'attrait du pays comme site d'implantation pour des activités économiques reste manifestement intact. Depuis l'an 2000, l'économie luxembourgeoise a en effet généré plus de 91.000 emplois additionnels (soit plus de 10.000 en moyenne annuelle), qui ont été occupés par 30.500 résidents ou immigrants nouveaux (soit un accroissement net de +3.300 par an) et par 60.500 frontaliers supplémentaires (reflétant une augmentation de +6.700 par an).

*Tableau 3 – Evolution de l'emploi au Grand-Duché
(moyenne annuelle et évolution de la moyenne, sauf pour 2009)*

(données et variations en milliers de personnes et en pour cent)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Total des emplois:	302,4	312,0	324,0	340,2	353,4	358,9
idem, variation annuelle:	+8,2 +2,8%	+9,6 +3,2%	+12,0 +3,8%	+16,2 +5,0%	+13,2 +3,9%	+0,6 +0,2%
Travailleurs résidents:	189,6	192,6	196,4	201,7	207,6	210,1
idem, variation annuelle:	+2,5 +1,3%	+3,0 +1,6%	+3,8 +2,0%	+5,3 +2,7%	+5,8 +2,9%	+1,1 +0,5%
Travailleurs frontaliers:	112,8	119,4	127,6	138,5	145,8	148,8
idem, variation annuelle:	+5,7 +5,4%	+6,6 +5,9%	+8,2 +6,9%	+10,9 +8,5%	+7,4 +5,3%	- 0,5 - 0,4%
Demandeurs d'emploi:	8,7	9,7	10,3	9,8	11,5	13,3
idem, variation annuelle:	+0,9 +11,9%	+1,1 +12,4%	+0,6 +5,9%	-0,5 -4,8%	+1,7 +17,3%	+3,6 +36%

* = situation de sept. 2009 et variation par rapport à sept. 2008

Ce développement spectaculaire, qui est la preuve d'un énorme dynamisme et d'une attractivité indéniable, n'a pourtant pas empêché le nombre des demandeurs d'emploi de tripler de presque 4.400 à près de 13.300 personnes.

En comparaison sur 12 mois, le nombre des demandeurs d'emploi avait été en recul depuis l'automne 2007, mais en été 2008 la tendance s'est renversée et puis aggravée de façon sensible, de sorte qu'en septembre 2009 on notait un accroissement interannuel de +3.600 personnes ou de +36%. Il faut hélas s'attendre à ce que la situation va empirer sensiblement, avant que la stabilisation conjoncturelle actuellement constatée ne commence à améliorer les chiffres du marché de l'emploi. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'aucun redressement significatif n'intervienne de sitôt, même après la reprise des affaires.

Les secteurs de pointe en matière de prestations de services et de production de biens, qui sont capables de résister à la conjoncture et de redémarrer ensuite avec vigueur, emploient en effet surtout une main-d'oeuvre très qualifiée. Leurs besoins en collaborateurs ne répondent hélas que très modérément à l'offre effective de notre marché de l'emploi.

Comme une économie nationale n'est pas constituée exclusivement de créneaux de pointe, les efforts gouvernementaux pour initier et supporter d'autres vecteurs de développement économique, par exemple dans le domaine de la logistique et des activités connexes ou similaires visant la „grande région“ et l'ensemble de l'Europe, prennent une importance particulière pour endiguer et faire reculer le chômage. Il n'est toutefois pas évident que ces efforts débouchent sur des succès rapides.

L'accélération des investissements publics et les diverses mesures favorisant le pouvoir d'achat des ménages révèlent toute leur utilité pour assurer le maintien dans l'emploi et pour limiter ainsi les licenciements. Cette démarche est en tout cas bien plus efficace que toutes les recettes miracles préconisées par l'OCDE et d'autres théoriciens néolibéraux, telles que des coupes sombres dans le soutien aux chômeurs et une politique restrictive au niveau de l'indexation des salaires, du salaire social minimum, des traitements de début de carrière et d'autres mesures de précarisation, notamment par la privatisation d'entreprises du secteur public ou la transformation d'administrations étatiques en établissements au statut équivoque.

3. La situation de la productivité luxembourgeoise

Ces derniers temps, les ambitions du fameux „*processus de Lisbonne*“, donc du pari de l'Union Européenne de rattraper en peu d'années les Etats-Unis en matière de productivité, ont nettement moins interpellé les responsables politiques européens du fait que ceux-ci avaient bien d'autres chats à fouetter. Il n'est pas pour autant superflu de vérifier la position macroéconomique du Luxembourg en comparaison européenne et transatlantique, même si le rôle fondamental du PIB comme seul étalon de valeur est mis en question.

A cet égard, il n'y a en tout cas pas lieu de faire confiance aux calculs alambiqués des officines de la „*ranking industry*“ et des „*think tanks*“ néoconservateurs et ultralibéraux et à leur classements magiques expliquant toutes les complexités du monde en un seul graphique ou tableau vendu à prix fort.

Aux dizaines de classements en compétition sur ce plan correspondent autant de places attribuées au Luxembourg, avec pour chacune de ces performances autant d'améliorations ou de replis annuels qui sont proclamés avec la conviction des vérités absolues. En fait, les recettes utilisées pour juger des performances en disent plus sur les biais idéologiques des gourous inventeurs que sur les réalités du fonctionnement économique du monde.

Ces derniers temps, les théories anglo-saxonnes sous-jacentes à ces explications des marchés et de leurs performances ont perdu bien de la crédibilité. Si l'approche sociale et humaine choisie par notre société luxembourgeoise fait perdre au pays quelques rangs sur l'échelle de performance dressée par une fondation à convictions capitalistes pures et dures, c'est peut-être que nos objectifs se situent moins du côté du profit de courte haleine que dans un développement sain et durable.

L'attrait persistant du site économique est illustré par sa capacité d'attirer de nombreuses entreprises étrangères pour desservir le marché paneuropéen dans les domaines les plus divers. La balance courante fortement excédentaire, quelle que soit la situation conjoncturelle momentanée, en est un autre, mais l'indicateur le plus indiscutable est certainement la capacité productive de notre économie.

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 „*EU-27*“.

Pour l'année 2008, ce classement montre pour notre pays un pouvoir de production par tête d'habitant pesant plus de deux fois et demi celui de la moyenne de l'Union Européenne des 27. En même temps, notre performance est supérieure de 136% au niveau de la France, de 120% à celui de la Belgique et enfin de 118% à celui de l'Allemagne, comme il ressort des données ci-après:

1. Luxembourg	252,8
<i>Etats-Unis</i>	154,3
2. Irlande	139,4
3. Pays-Bas	134,9
4. Autriche	123,1
5. Suède	121,4
6. Royaume-Uni	119,6
7. Danemark	118,3
8. Allemagne	116,0
9. Finlande	115,0
10. Belgique	114,6
11. France	107,3
12. Espagne	103,9
13. Italie	100,4
<i>Union Européenne „EU-27“</i>	100,0
...	
19. Portugal	75,3
...	
27. Bulgarie	40,1

Il faut retenir que le Luxembourg est le seul pays européen dont la production par habitant l'emporte sur celle des Etats-Unis d'Amérique, notre pays marquant dans ce cas une avance supérieure de 64%, remplissant ainsi amplement l'objectif principal défini pour le „*processus de Lisbonne*“.

La performance exceptionnelle du Grand-Duché dans cette comparaison est certes en partie due au nombre élevé de frontaliers qui, travaillant au Grand-Duché, contribuent à doper le niveau du PIB sans pour autant faire partie de la population prise en compte dans la formule de calcul de la comparaison.

Une performance économique redressée de ce biais statistique est montrée par la comparaison de la production nationale considérant plutôt le nombre des personnes actives dans les différents pays.

Cette comparaison de la productivité par personne occupée pour l'année 2008, toujours appuyée sur la comparaison des standards de pouvoir d'achat et axée sur la moyenne européenne „EU-27“, fournit le classement suivant:

1. Luxembourg	160,8
<i>Etats-Unis</i>	<i>144,6</i>
2. Irlande	134,1
3. Belgique	124,6
4. France	120,9
5. Pays-Bas	115,3
6. Autriche	113,3
7. Suède	111,5
8. Royaume-Uni	110,6
9. Finlande	109,5
10. Italie	108,1
11. Allemagne	107,4
12. Espagne	104,8
13. Grèce	102,2
14. Danemark	101,0
<i>Union Européenne „EU-27“</i>	<i>100,0</i>
...	
21. Portugal	70,6
...	
27. Bulgarie	36,4

Alors que les ordres de grandeur de la performance et les rangs du classement se sont quelque peu modifiés par rapport à la comparaison antérieure, la constatation fondamentale demeure valable: le Luxembourg reste en 1^{re} position en Europe et il est le seul pays à déclasser les Etats-Unis. Il dépasse la moyenne européenne de 60% et le niveau américain de 11%, la Belgique de 29%, la France de 33% et l'Allemagne de 50%.

Une troisième mesure disponible est celle de la productivité de la main-d'oeuvre par heure de travail. Pour cette comparaison, les données les plus récentes qui sont disponibles concernent toutefois seulement l'année 2007 (pour certains pays 2006 et pour les Etats-Unis 2005). Par ailleurs, les chiffres publiés par Eurostat pour 21 pays membres seulement choisissent ici comme référence la moyenne des 15 anciens pays membres de l'Union Européenne, une moyenne évidemment bien plus élevée que celle des 27.

Dans cette comparaison – donc non directement comparable aux deux séries précédentes – le Luxembourg caracole toujours en tête, dépassant la moyenne européenne de plus de 65% et les Etats-Unis de 38%, les Pays-Bas de 37%, la France de 42% et l'Allemagne de 48%, des données pour la Belgique n'étant pas fournies.

1. Luxembourg	165,5
2. Pays-Bas	121,0
<i>Etats-Unis (2005)</i>	<i>120,1</i>
3. France	116,9
4. Allemagne	111,9
5. Irlande	105,1
6. Suède	103,0
7. Danemark	102,8
8. Autriche	101,7
<i>anc. Union Européenne „EU-15“</i>	<i>100,0</i>
...	
14. Portugal (2006)	57,6
...	
21. Bulgarie	31,2

Ces différents classements démasquent, ceci en dépit du clivage intersectoriel existant chez nous comme dans les autres pays, la propagande sur la prétendue perte de compétitivité générale de notre pays et la dégradation dramatique de notre productivité. Si des affirmations de ce type étaient correctes, comment expliquer l'excédent de notre balance courante ainsi que la forte croissance tendancielle de l'emploi au cours des dernières décennies?

*

III. LES FINANCES PUBLIQUES DU GRAND-DUCHE

Dans l'actualité politique, les finances publiques revêtent pour le moment une attention toute particulière, du fait que partout en Europe et dans le monde la récession économique a requis des mesures et des dépenses exceptionnelles de la part des gouvernements et des parlements alors que, simultanément, les recettes fiscales sont généralement comprimées de façon sensible. Les déficits budgétaires accroissent partout la dette publique, souvent déjà excessive.

Les mêmes ingrédients conjoncturels négatifs pèsent également sur les finances publiques luxembourgeoises, mais la santé fondamentale qui caractérise traditionnellement celles-ci assure le maintien d'une situation quelque peu plus confortable. L'analyse des chiffres du projet de loi sous avis doit être précédée d'une évaluation de la situation actuelle et des antécédents.

1. Le compte général de l'exercice 2008

a) la situation antérieure

En abordant l'examen du compte provisoire de l'exercice budgétaire 2008, déposé à la Chambre des députés le 12 juin 2009, il y a lieu de rappeler les résultats exceptionnels qui avaient marqué les exercices précédents.

Les comptes de 2006 avaient été excédentaires tant pour le budget courant, accusant un solde positif de +851 millions d'euros, que pour le budget global, affichant un surplus de +252 millions d'euros, alors que le législateur avait prévu un déficit total de -301 millions d'euros. Ceci représentait un redressement spectaculaire des finances publiques. Cette plus-value nette avait surtout été réalisée grâce à un excédent de recettes de +1.064 millions d'euros par rapport aux prévisions. Les estimations officielles inscrites dans la loi budgétaire avaient ainsi été dépassées de +14,5% pour les recettes totales et de +9,2% pour les recettes courantes. La comparaison avec 2005 montre pour le solde total une amélioration interannuelle de +946 millions d'euros provenant d'une progression spectaculaire des recettes de +1.763 millions d'euros ou +27% en un an.

Les comptes pour 2007 s'avéraient encore plus favorables, le budget courant accusant un solde positif de +1.367 millions d'euros contre un surplus de +452 millions pour le budget global, le solde net augmentant ainsi de 200 millions d'euros d'une année à l'autre. Par rapport aux prévisions de la

loi budgétaire, les recettes courantes avaient connu un excédent net de +896 millions d'euros ou +11,5%; en dépit d'un excédent des dépenses courantes et en capital de +255 millions, le solde a dépassé les attentes de +639 millions. En effet, le compte général a marqué un surplus de +452 millions, alors que le budget définitif avait tablé sur un déficit de -188 millions d'euros. Contrairement à l'exercice 2006, au cours duquel la fusion ArcelorMittal avait généré des recettes publiques non récurrentes significatives, l'exercice 2007 n'a pas connu de revenus anormaux, de sorte qu'un recul des recettes en capital de -423 millions d'euros (-84%) a été épongé par une avancée des recettes courantes de +766 millions (+9,7%), le total des recettes avançant en net de +344 millions.

L'exercice budgétaire 2008 suivait donc deux millésimes exceptionnels marqués par des revenus de l'Etat en progression rapide, le total des recettes courantes augmentant en 2 ans de +32,6% ou +2.131 millions d'euros.

b) le compte 2008 en comparaison du budget voté

Alors que la loi budgétaire initialement votée pour l'exercice 2008 avait prévu un léger déficit total de -21 millions d'euros, le compte final provisoire montre un surplus de +84 millions, les attentes ayant ainsi été dépassées en net d'une bonne centaine de millions d'euros. Les faits marquants ressortant d'une comparaison sommaire du budget et du compte final sont toutefois le dépassement du montant des recettes totales de +3.042 millions ou +36,1% et le dépassement des dépenses totales de +2.938 millions ou +34,7%.

Ce développement significatif est dû à l'intervention étatique dans la crise bancaire par une prise de participation ayant coûté 2.409 millions et financée par un endettement ad hoc de 2.281 millions d'euros. Il faut souligner que l'accroissement massif de la dette publique engendré par cette transaction peut être considéré comme réversible puisque rapporté au moment de la cession de la participation bancaire prise. Les dépenses afférentes figurent, comme les recettes, dans le budget en capital. Une comparaison interannuelle neutralisant ces circonstances non récurrentes reste donc aisément possible en se concentrant sur les comptes courants du budget.

Ce budget courant a généré en 2008 un surplus effectif de +988 millions d'euros alors que la loi budgétaire ne tablait que sur un surplus courant de +724 millions, les attentes étant donc dépassées de +264 millions d'euros. Cette performance a été possible en dépit d'un excédent des dépenses dans le compte général par rapport au budget initial de +481 millions ou +6,3%, étant donné que les recettes courantes ont dépassé les prévisions de +745 millions d'euros ou +8,9%.

Pour la troisième fois de suite, le pays a donc bénéficié de recettes fiscales bien plus élevées que prévu. Pour 2008, le décompte favorable est d'autant plus remarquable que la conjoncture économique européenne se ralentissait sensiblement dès l'été 2007, avant que le 4^e trimestre de 2008 ne soit marqué par la crise bancaire et financière la plus grave depuis des décennies. Le tableau 4 ci-après résume les principaux chiffres du compte général de 2008 en les situant par rapport au budget initial dont les attentes ont été dépassées.

A noter que cette comparaison s'appuie sur les données de la loi budgétaire initiale pour l'exercice 2008, datée du 21 décembre 2007. Ces chiffres ont été amendés, pour ainsi dire „*ex post*“, en fin d'année par une loi du 19 décembre 2008 introduisant pour des raisons de technique comptable un relèvement parallèle des recettes et dépenses courantes de 185 millions d'euros qui laissait inchangé le solde initial.

Tableau 4 – Exercice budgétaire 2008/Prévision et résultat

(montants en millions d'euros)

	<i>Budget voté initial</i>	<i>Compte général</i>	<i>Dépassement des crédits et estimations</i>	
– Recettes courantes:	8.355,4	9.100,1	+744,7	+8,9%
– Dépenses courantes:	7.631,3	8.112,0	+480,7	+6,3%
– Solde courant:	+724,1	+988,1	+264,0	
– Recettes en capital:	82,5	2.379,9	+2.297,4	+2.785%
– Dépenses en capital:	827,2	3.284,4	+2.457,2	+297%
– Solde en capital:	- 744,7	- 904,5	- 159,8	
– Total des recettes:	8.437,9	11.480,0	+3.042,1	+36,1%
– Total des dépenses:	8.458,5	11.396,4	+2.937,9	+34,7%
– Solde total:	- 20,6	+83,6	+104,2	

c) le compte 2008 en comparaison du compte 2007

Pour le compte général de l'exercice 2008, la comparaison avec l'année antérieure montre une progression nette des recettes courantes de +443 millions d'euros ou +5,1%, ce qui a permis de clôturer une fois de plus avec un solde net, tout en augmentant les dépenses courantes de +822 millions d'euros, représentant une hausse de +11,3% en un an.

Les mesures exceptionnelles dues à la crise bancaire, avec une prise de participation ayant coûté 2.409 millions et un endettement nouveau ad hoc de 2.281 millions d'euros, se retrouvent dans le budget en capital et ont entraîné une progression exceptionnelle des recettes et dépenses totales de l'ordre de +31,4% et +37,6% respectivement, comme il ressort du tableau 5 qui suit.

La progression des recettes courantes a évidemment été affectée par le premier paquet de mesures fiscales entré en vigueur dès le 1er janvier 2008 ainsi que par les mesures de soutien décidées par la conférence tripartite dès avant l'aggravation de la situation conjoncturelle intervenue en automne.

Tableau 5 – Exercices 2007 et 2008/Evolution interannuelle

(montants en millions d'euros)

	<i>2007 Compte général</i>	<i>2008 Compte général</i>	<i>2007 et 2008 Augmentation interannuelle</i>	
– Recettes courantes:	8.657,2	9.100,1	+442,9	+5,1%
– Dépenses courantes:	7.289,6	8.112,0	+822,4	+11,3%
– Solde courant:	+1.367,6	+988,1	- 379,5	
– Recettes en capital:	78,6	2.379,9	+2.301,3	+2.928%
– Dépenses en capital:	994,6	3.284,4	+2.289,8	+230%
– Solde en capital:	- 916,0	- 904,5	+11,5	
– Total des recettes:	8.735,7	11.480,0	+2.744,2	+31,4%
– Total des dépenses:	8.284,2	11.396,4	+3.112,2	+37,6%
– Solde total:	+451,6	+83,6	- 368,0	

La santé structurelle de la situation budgétaire du pays, qui reste un atout majeur pour affronter la crise, devient évidente si l'on considère l'évolution pluriannuelle des agrégats budgétaires dans les temps récents.

Une telle comparaison, qui fait l'objet du tableau 6 ci-après, montre qu'en trois ans la progression des recettes a été de +39,4% pour les recettes courantes, grâce à des plus-values de plus de 2,6 milliards d'euros. En dépit du développement rapide des dépenses, le solde courant positif est redevenu très appréciable, tandis que le budget global revient à l'équilibre.

Tableau 6 – Evolution budgétaire sur 3 ans

(montants en millions d'euros)

	2005 Compte général	2008 Compte général	Entre 2005 et 2008 Augmentation sur trois ans	
– Recettes courantes:	6.526,4	9.100,1	+2.573,7	+39,4%
– Dépenses courantes:	6.430,4	8.112,0	+1.681,6	+26,2%
– Solde courant:	+96,0	+988,1	+892,1	
– Recettes en capital:	102,9	2.379,9	+2.277,0	+2.214%
– Dépenses en capital:	893,2	3.284,4	+2.391,2	+268%
– Solde en capital:	- 790,3	- 904,5	- 114,2	
– Total des recettes:	6.629,3	11.480,0	+4.850,7	+73,2%
– Total des dépenses:	7.323,6	11.396,4	+4.072,8	+55,6%
– Solde total:	- 694,3	+83,6	+777,9	

Pour ce qui est des principales ressources fiscales, l'exercice 2008 a été marqué par une croissance exceptionnelle de la taxe sur la valeur ajoutée, progressant en une année de +279 millions d'euros ou +16,7%, mais également de la retenue sur les salaires progressant, en dépit d'une révision du barème, de +262 millions ou +14,1%. La taxe d'abonnement et les droits d'enregistrement ont connu, comme il fallait l'attendre, un repli net. Les détails concernant l'évolution interannuelle des dix principaux impôts et taxes entre 2007 et 2008 ressortent du tableau 7 qui suit.

Tableau 7 – Evolution interannuelle des principales recettes fiscales

(montants en millions d'euros)

	2007	2008	Croissance interannuelle	
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.666	1.945	+279	+16,7%
Impôt sur les salaires:	1.862	2.124	+262	+14,1%
Impôt sur revenu des collectivités:	1.382	1.368	-14	-1,0%
Taxe d'abonnement:	721	616	-105	-14,6%
Droits d'enregistrement:	267	223	-44	-16,5%
Douanes et accises:	1.243	1.237	-6	-0,5%
Impôt fixé par voie d'assiette:	396	400	+4	+1,0%
Impôt sur la fortune:	172	169	-3	-1,8%
Impôt de solidarité:	115	121	+5	+4,5%
Impôt sur revenu de capitaux:	243	250	+7	+3,0%

Pour ce qui est de l'évolution sur une période de trois ans, l'on remarque que la progression est considérable pour la plupart des impôts et taxes. En effet, la TVA a avancé de +85,9%, la retenue sur les salaires de +43,8%, les droits d'enregistrement de +38,9%, l'impôt de solidarité de +29,7%, la taxe d'abonnement de +24,8% et l'impôt sur le revenu des collectivités de +23,7%. Le tableau 8 illustre cette évolution:

Tableau 8 – Evolution sur trois ans des principales recettes fiscales

(montants en millions d'euros)

	2005	2008	Croissance sur 3 ans	
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.046	1.945	+899	+85,9%
Impôt sur les salaires:	1.477	2.124	+647	+43,8%
Impôt sur revenu des collectivités:	1.106	1.368	+262	+23,7%
Taxe d'abonnement:	493	616	+122	+24,8%
Droits d'enregistrement:	161	223	+62	+38,9%
Douanes et accises:	1.054	1.237	+183	+17,3%
Impôt fixé par voie d'assiette:	355	400	+45	+12,6%
Impôt sur la fortune:	165	169	+4	+2,4%
Impôt de solidarité:	93	121	+28	+29,7%
Impôt sur revenu de capitaux:	211	250	+40	+18,8%

En conséquence, le Luxembourg se trouve dans une position nettement plus forte que la plupart des pays européens quand il s'agit de gérer la récession et de préparer la relance.

La politique budgétaire anticyclique décidée d'un commun accord l'année dernière crée certes une situation entièrement nouvelle puisqu'elle génère – en dépit de l'évolution à peine freinée des recettes – un déficit budgétaire considérable. Mais l'effort décidé peut être financé grâce à la santé sous-jacente de nos finances publiques.

2. L'évolution budgétaire dans le temps

L'évolution des finances publiques tout comme l'orientation générale d'une économie nationale méritent d'être considérées et jugées dans une perspective de moyen et de long termes, donc au-delà des aléas quotidiens et des fluctuations conjoncturelles.

La récession exceptionnelle qui a surpris la communauté internationale tout comme les efforts financiers que celle-ci a imposés sans merci à tous les budgets nationaux ne doivent pas faire perdre de vue cet aspect des choses. Les responsables politiques de certains grands pays européens ne semblent pas s'en soucier: il faut redouter que ce soit précisément ce manque de perspicacité et de vision du long terme qui devienne la cause d'une prolongation de la crise.

a) les visions du long terme

Un des constats qu'il est dès à présent possible de retenir de l'expérience des années 2008 et 2009 est celui que la défense des intérêts nationaux face à une crise mondiale requiert qu'on dispose d'arsenaux bien remplis, donc qu'on puisse mobiliser des réserves budgétaires sans être accablé de dettes publiques.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut donc que soutenir les responsables politiques qui affichent le souci de retourner à une politique budgétaire équilibrée et ensuite excédentaire, dès que la situation conjoncturelle le permettra à nouveau.

b) les calculs selon la formule de Maastricht

Les perspectives plus immédiates des finances publiques et leur évolution récente peuvent notamment s'analyser à la lumière des critères de Maastricht, sans qu'il faille pour autant accepter ces calculs comme étant particulièrement valables dans le cas du Grand-Duché.

Le solde budgétaire selon la formule de Maastricht se calcule sur la base des recettes et des dépenses du „total des administrations publiques“ (ou „General Government“). Conformément à cette vue des choses, le solde net ou „capacité et besoin de financement“ a évolué ces dernières années, en comparaison du PIB, comme il ressort du tableau 9 ci-après.

Tableau 9 – Solde budgétaire annuel pour l'administration publique au sens large

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>PIB en millions €</i>	<i>Solde budgétaire en millions €</i>	<i>Solde budgétaire 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	27.455	-301,0	-1,10%
2005	30.281	+1,3	+0,00%
2006	34.149	+460,6	+1,35%
2007	37.464	+1.378,7	+3,68%
2008	39.347	+965,2	+2,45%
Total (1995 à 2008):		+8.236,7	
Moyenne sur 14 ans:		+588,3	+2,50%

Alors que les critères de Maastricht autorisent un déficit budgétaire de l'administration au sens large de -3%, le Luxembourg n'a connu à ce propos, depuis que ces calculs se font, 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%.

Le solde net cumulé sur 14 ans dépasse 8 milliards d'euros, soit plus de 580 millions par an en moyenne, ce qui correspond à un solde annuel positif net de l'ordre de 2,5% du PIB ou encore de 6% des dépenses publiques totales. Il s'avère donc que l'agitation publique considérable menée à ce propos pendant des années par certains milieux intéressés, prêchant l'austérité pour le salariat, n'était qu'une manœuvre de diversion, voire d'intoxication.

Il sera par contre hautement intéressant de voir comment les accords de Maastricht survivront la réalité budgétaire de la plupart des pays concernés au cours des prochaines années. Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été plus que réservée concernant la formule de calcul retenue pour les critères de Maastricht (notamment en ce qu'elle ne différencie pas entre des déficits financés par un endettement nouveau et des déficits couverts par des réserves budgétaires accumulées auparavant), elle n'a jamais mis en cause la nécessité de viser des agrégats budgétaires équilibrés, dans le moyen et le long termes, et des finances publiques saines caractérisées par un endettement faible, à rembourser dans le courant des années de prospérité.

c) les comparaisons du court terme

L'évolution récente des grands agrégats budgétaires ressort du tableau 10 ci-après, qui met en évidence un certain nombre de développements remarquables.

Tableau 10 – Croissance budgétaire/Différentes optiques

(montants en millions d'euros)

	<i>Budget 2008</i>	<i>Compte 2008</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	8.355,4	9.100,1	+744,7	+8,9%
Recettes totales:	8.437,9	11.480,0	+3.042,1	+36,1%
Dépenses courantes:	7.631,3	8.112,0	+480,7	+6,3%
Dépenses totales:	8.458,5	11.396,4	+2.937,9	+34,7%
	<i>Budget 2008</i>	<i>Budget 2009</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	8.355,4	9.188,7	+833,3	+10,0%
Recettes totales:	8.437,9	9.276,9	+839,0	+9,0%
Dépenses courantes:	7.631,3	8.327,1	+695,8	+8,4%
Dépenses totales:	8.458,5	9.264,8	+806,3	+8,7%
	<i>Compte 2008</i>	<i>Budget 2009</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	9.100,1	9.188,7	+88,6	+1,0%
Recettes totales:	11.480,0	9.276,9	-2.203,0	- 19,0%
Dépenses courantes:	8.112,0	8.327,1	+215,1	+2,7%
Dépenses totales:	11.396,4	9.264,8	-2.131,6	- 19,0%

Les données de la partie supérieure du tableau montrent pour l'exercice 2008 des recettes courantes – donc sans considérer les opérations de sauvetage dans le secteur bancaire – dépassant de 745 millions d'euros ou de presque 9% les prévisions de la loi budgétaire.

Une comparaison interannuelle offerte par le deuxième tiers du tableau montre que le budget final pour 2009 accuse par rapport à celui de l'année précédente une croissance des recettes supérieure à celle des dépenses, comme on l'avait déjà constaté l'année précédente.

Pour avoir une comparaison avec un repère solide, il est intéressant de se référer à des chiffres réels constatés effectivement, donc au compte provisoire de l'exercice 2008: le troisième volet du tableau montre que les recettes courantes prévues pour 2009 ne sont que de 1,0% supérieures aux revenus courants effectifs de 2008. Une stagnation des recettes ordinaires suffirait ainsi pour atteindre le niveau des prévisions; cette visée sera sans doute ratée de peu, alors qu'il sera autrement difficile de contenir les dépenses courantes à une progression maximale de 2,7% dégagée par le tableau, et ceci en dépit de l'inflation quasi inexistante.

d) l'exercice en cours (2009)

Concernant le premier semestre de 2009, la documentation jointe au projet de loi fournit des renseignements sur les recettes fiscales des quatre principaux impôts directs repris dans le tableau 11 ci-après. Il s'avère que l'impôt sur les traitements et salaires a rapporté pour la première moitié de l'année 2009, en dépit des deux abaissements successifs de la charge par réajustement du barème, 107 millions d'euros de plus, soit une hausse annuelle de +11,3%, et que l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette a progressé de +35 millions ou +18,9%. L'impôt sur le revenu des collectivités a avancé de +46 millions d'euros ou +6,8%, tandis que l'impôt sur le revenu des capitaux a reculé de -1,7%.

Tableau 11 – Principales rentrées fiscales au 1er semestre

(montants en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Rentrées au cours du 1er semestre:					
Impôt sur les salaires:	760	871	986	946	1.053
Impôt sur revenu des collectivités:	481	660	756	665	711
Impôt fixé par voie d'assiette:	161	179	189	186	221
Impôt sur revenu des capitaux:	99	265	121	200	196
Total:	1.501	1.975	2.052	1.997	2.181
Evolution interannuelle des rentrées du 1er semestre:					
Impôt sur les salaires:	+67	+111	+115	- 40	+107
Impôt sur revenu des collectivités:	+42	+179	+96	-91	+46
Impôt fixé par voie d'assiette:	+19	+18	+10	-3	+35
Impôt sur revenu des capitaux:	-5	+166	- 144	+79	-4
Total:		+474	+77	-55	+184
<i>Impôt sur les salaires:</i>	+9,6%	+14,6%	+13,3%	- 4,0%	+11,3%
<i>Impôt sur revenu des collectivités:</i>	+9,7%	+37,2%	+14,5%	+12,0%	+6,8%
<i>Impôt fixé par voie d'assiette:</i>	+13,3%	+11,4%	+5,2%	- 1,4%	+18,9%
<i>Impôt sur revenu des capitaux:</i>	-4,7%	+167%	-54,5%	+65,4%	-1,7%
<i>Total:</i>		+32,6%	+3,9%	- 2,6%	+9,2%

Au total, les recettes au titre de ces quatre types d'impôt ont augmenté de +184 millions d'euros ou +9,2%, ce qui constitue une progression considérable et inattendue, compte tenu, primo, du fait que l'inflation est devenue nulle, avec la conséquence que la croissance nominale correspond à la croissance réelle, secundo, de la réduction de la charge fiscale mise en oeuvre et, tertio, de l'évolution conjoncturelle prévoyant un recul de l'économie, au niveau du PIB, de -4,0%.

Les impôts directs ont connu une progression un peu plus rapide que d'autres impôts et taxes et que les recettes non fiscales, puisque la statistique „*Central Government Administration – Revenue*“ selon la norme SDDS („*Statistical Data Dissemination Standard*“) indique pour le premier semestre un recul de -6,9%, qui s'est toutefois réduit à -4,3% jusque fin août.

Dans sa présentation du projet de budget, le gouvernement fournit également des informations sur les huit premiers mois de l'année 2009, qui montrent un repli des recettes totales de -147 millions d'euros ou -2,5%. Une ventilation sur les principales recettes fiscales ressort du tableau 12 ci-après.

Tableau 12 – Principales rentrées fiscales au 31 août

(montants en millions d'euros)

<i>Rentrées de l'Etat au cours des 8 premiers mois:</i>				
	2008	2009	<i>Evolution</i>	
Impôt sur les salaires:	1.262	1.364	+103	+8,2%
Impôt sur revenu des collectivités:	785	843	+58	+7,4%
Impôt fixé par voie d'assiette:	210	258	+48	+23,1%
Impôt sur revenu de capitaux:	194	193	- 1	- 0,6%
Impôt sur la fortune:	131	132	+1	+0,9%
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.368	1.254	-114	-8,3%

	2008	2009	<i>Evolution</i>	
Taxe d'abonnement:	449	340	- 109	- 24,3%
Droits d'enregistrement:	155	67	- 88	- 57,0%
Accises UEBL:	676	625	-51	-7,5%
Accises autonomes:	91	83	-8	-8,8%
Total de ces recettes:	5.321	5.160	- 161	- 3,0%
Autres recettes:	584	598	- 14	+2,5%
TOTAL des recettes:	5.905	5.758	- 147	- 2,5%

3. Le poids de l'Etat dans l'économie nationale

Dans le débat politique sur les finances publiques, on se réfère fréquemment au poids relatif de l'Etat dans l'ensemble de l'économie et de la société modernes. Une discussion sensée à ce propos ne pouvant ignorer les faits chiffrés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait rappeler ceux-ci, d'une part dans leur évolution, et d'autre part en comparaison internationale.

a) dans son évolution récente

Sur l'axe du temps, cette comparaison peut mettre les agrégats budgétaires en relation avec le volume du PIB. Les chiffres du tableau 13 ci-après prouvent une nette tendance au repli, interrompue au cours des années de ralentissement économique 2002-2004, mais qui s'est renforcée dans la suite. Le poids de l'administration dans son ensemble (au sens large) est en effet passé, en trois ans seulement, de 42,6% en 2004 à 36,2% en 2007, soit une baisse de 6,4 points.

Tableau 13 – Part des dépenses publiques dans le total du PIB

(parts en pour cent du PIB annuel)

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Poids de l'administration gouvernementale</i>	<i>Poids du secteur public global</i>
1996	28,5%	41,1%
1997	28,0%	40,7%
1998	28,6%	41,1%
1999	27,3%	39,2%
2000	26,8%	37,6%
2001	26,4%	38,1%
2002	29,2%	41,5%
2003	29,1%	41,8%
2004	30,2%	42,6%
2005	29,4%	41,5%
2006	27,7%	38,3%
2007	25,9%	36,2%
2008	27,0%	37,7%

La stagnation du PIB en 2008 a amené certes un mouvement inverse du taux examiné, mais celui-ci n'est que de nature conjoncturelle. Néanmoins, la part des services publics dans le total de l'économie est restée en 2008 avec 37,7% au-dessous du niveau de la période 1996-2006. Le poids de l'Etat central en revanche est passé en 3 ans de 30,2% en 2004 à 25,9% en 2007, reculant de 4,3 points, pour revenir en 2008 à 27,0%.

Cette évolution générale dément manifestement la thèse que les dépenses publiques augmenteraient de façon excessive et que le secteur public, prétendument improductif, deviendrait ainsi un fardeau insupportable pour l'économie. Les théories sur la nécessité d'un „*Etat mince*“, présentant le secteur public comme un mal quasiment superflu à comprimer au maximum, ont été mises en échec par les erreurs grossières commises dans le secteur privé par les adeptes de la croyance dans les vertus absolues du marché et de ses mécanismes.

Nous avons besoin d'un Etat fort, pas d'un Etat faible. Le gâchis produit par les capitalistes gloutons et leurs valets dotés de „*bonus*“ indécents et amoraux pèsera encore lourdement sur notre société, notamment sous forme d'un chômage gonflé, difficile à comprimer, et sur nos finances publiques, du fait que la communauté nationale doit supporter les conséquences de la crise déclenchée.

b) en comparaison internationale

En conséquence de sa tradition de discipline budgétaire, notre pays obtient un excellent score quand il s'agit de comparer les dépenses publiques à l'économie nationale. Les chiffres à considérer sont puisés dans la banque des données harmonisées de l'UE sur les comptes des administrations publiques.

Comme le montre le relevé ci-après, le Grand-Duché occupe en 2008 le 6e rang parmi les 27 Etats membres de l'UE et seuls quelques „*nouveaux*“ Etats membres ont un secteur public moins coûteux, étant donné qu'ils assurent un service public bien plus limité et qu'ils disposent d'une sécurité sociale plutôt minimaliste. La part de l'Etat dans le PIB est au Luxembourg, avec 40,7% seulement, nettement moins élevée que la moyenne communautaire de 46,8%:

1. Slovaquie	34,9%	15. Grèce	44,9%
2. Lituanie	37,2%	16. Malte	45,3%
3. Bulgarie	37,4%	17. Pays-Bas	45,5%
4. Roumanie	38,5%	18. Portugal	45,9%
5. Lettonie	39,5%	Union Europ. (EU-27)	46,8%
6. Luxembourg	40,7%	19. Royaume-Uni	47,6%
7. Espagne	40,7%	20. Finlande	48,4%
8. Estonie	40,9%	21. Italie	48,7%
9. Irlande	41,0%	22. Autriche	48,7%
10. Rép. Tchèque	42,4%	23. Hongrie	49,8%
11. Pologne	43,1%	24. Belgique	49,9%
12. Slovénie	43,7%	25. Danemark	51,7%
13. Allemagne	43,9%	26. France	52,7%
14. Chypre	44,0%	27. Suède	53,0%

La cote de 40,7% et le 6e rang démarquent notre pays très avantageusement surtout des voisins et concurrents directs, l'Allemagne occupant le 13e rang avec 43,9% et les Pays-Bas la 17e place avec 45,5%, tandis que la Belgique est à la 24e place avec 49,9% et la France en 26e position avec 52,7%. Notre avance sur les voisins reste donc significative, présentant selon le cas entre 3,2 et 12,0 points de pour cent du PIB.

c) le poids de la fonction publique

Dans de nombreuses comparaisons, notre pays se classe comme un site particulièrement favorable aux investissements et à l'implantation d'activités économiques internationales et comme un endroit avec une qualité de vie exceptionnelle et une sécurité publique des plus élevées pour la population. Ces atouts, qui ne sont pas le fruit du hasard, seraient compromis par les coupes sombres dans les dépenses publiques, notamment pour la fonction publique, que certains milieux suggèrent ou exigent avec une obstination aveugle.

En effet, le maintien de la qualité du service public, tout comme celui de standards élevés pour le degré de compétence et la qualification des serviteurs de l'Etat, exigent une attractivité suffisante de l'employeur Etat sur le marché national de l'emploi.

Notre fonction publique polyglotte est un acquis majeur et le maintien de ses standards élevés reste décisif pour l'avenir économique du pays et pour l'accueil harmonieux d'une main-d'oeuvre étrangère de plus en plus nombreuse et requérant un facteur d'intégration du point de vue linguistique.

Ceci étant rappelé au niveau des principes, les données de la comptabilité nationale du Statec démentent le cliché de l'administration pléthorique et trop coûteuse et le démasquent comme une légende intenable. Les faits chiffrés documentent un recul graduel du poids relatif du secteur public luxembourgeois au cours de la dernière décennie, dans les dépenses publiques et dans l'économie nationale, la fonction publique étant définie une première fois dans une acception restreinte et une deuxième fois dans la définition la plus large.

Au niveau de l'Etat central, les coûts du personnel ont passé en 11 ans de 23,1% à 19,5% des dépenses totales, reculant ainsi de -3,6 points, alors que pour l'ensemble du secteur public, donc y incluant notamment les organismes de la sécurité sociale, les administrations communales et les établissements publics, la part des frais de personnel a baissé de 21,6% à 18,9% du total des dépenses correspondantes, donc de -2,7 points.

Le poids de la fonction publique au sein de la société luxembourgeoise dans son ensemble peut encore se mesurer en comparaison des comptes nationaux, en rapprochant les coûts pour le personnel du secteur public – Etat au sens restreint et administrations au sens le plus large – avec le PIB, d'une part, et avec les frais de personnel de tous les employeurs du Grand-Duché, de l'autre.

*Tableau 14 – Part des rémunérations des salariés
dans le total des dépenses publiques*

(montants en millions d'euros)

a) Etat proprement dit/„central government“			
<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Rémunération des salariés</i>	<i>Dépenses totales</i>	<i>Part relative dans le total</i>
1997	1.060	4.591	23,1%
1998	1.099	4.985	22,0%
1999	1.157	5.425	21,3%
2000	1.219	5.902	20,7%
2001	1.301	5.970	21,8%
2002	1.404	7.012	20,0%
2003	1.508	7.530	20,0%
2004	1.627	8.297	19,6%
2005	1.745	8.893	19,6%
2006	1.847	9.449	19,5%
2007	1.958	9.712	20,2%
2008	2.073	10.634	19,5%
b) Ensemble du secteur public/„general government“			
<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Rémunération des salariés</i>	<i>Dépenses totales</i>	<i>Part relative dans le total</i>
1997	1.444	6.675	21,6%
1998	1.485	7.150	20,8%
1999	1.559	7.794	20,0%
2000	1.661	8.270	20,1%
2001	1.785	8.606	20,7%
2002	1.939	9.964	19,5%

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Rémunération des salariés</i>	<i>Dépenses totales</i>	<i>Part relative dans le total</i>
2003	2.075	10.794	19,2%
2004	2.224	11.683	19,0%
2005	2.379	12.573	18,9%
2006	2.509	13.088	19,2%
2007	2.654	13.572	19,6%
2008	2.812	14.843	18,9%

Si on les exprime de la sorte en pour cent du PIB et en pour cent de la masse salariale totale payée dans le pays, les salaires et autres frais de personnel de l'administration publique ont connu, au-delà de quelques fluctuations de nature conjoncturelle, une baisse similaire, comme il ressort du tableau 15 ci-après.

Tableau 15 – Poids du coût de la fonction publique dans l'ensemble de l'économie nationale

(montants en millions d'euros)

a) en comparaison du Produit Intérieur Brut			
<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Volume du PIB</i>	<i>Personnel de l'Etat</i>	<i>Personnel toutes admin.</i>
1997	16.421	6,5%	8,8%
1998	17.415	6,3%	8,5%
1999	19.887	5,8%	7,8%
2000	22.001	5,5%	7,5%
2001	22.572	5,8%	7,9%
2002	23.992	5,9%	8,1%
2003	25.834	5,8%	8,0%
2004	27.455	5,9%	8,1%
2005	30.281	5,8%	7,9%
2006	34.149	5,4%	7,3%
2007	37.464	5,2%	7,1%
2008	39.346	5,3%	7,1%
b) en comparaison de la masse salariale totale du pays			
<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Masse salariale tous secteurs</i>	<i>Personnel de l'Etat</i>	<i>Personnel toutes admin.</i>
1997	7.872	13,5%	18,3%
1998	8.320	13,2%	17,8%
1999	9.108	12,7%	17,1%
2000	10.160	12,0%	16,3%
2001	11.138	11,7%	16,0%
2002	11.863	11,8%	16,3%
2003	12.228	12,3%	17,0%
2004	12.936	12,6%	17,2%

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Masse salariale tous secteurs</i>	<i>Personnel de l'Etat</i>	<i>Personnel toutes admin.</i>
2005	13.945	12,5%	17,1%
2006	14.974	12,3%	16,8%
2007	16.232	12,1%	16,3%
2008	17.373	11,9%	16,2%

Par rapport au PIB, les coûts du personnel se réduisent en 11 ans de -1,2 point dans le cas de l'Etat central et de -1,7 point pour le secteur public au sens large, tandis que la part relative dans le total des coûts de personnel du pays diminue pour l'Etat proprement dit de -1,6 point et pour toutes les administrations de -2,1 points de pour cent. Ce recul significatif est d'autant plus remarquable qu'il se constate également devant la toile de fond de la stagnation absolue du PIB en 2008.

Une dernière comparaison tout aussi instructive, présentée dans le tableau 16 qui suit, juxtapose les coûts en personnel de l'administration des différents Etats membres de l'Union Européenne en les rapprochant de leur PIB respectif. Tirées des statistiques harmonisées de l'UE sur les comptes des administrations publiques, ces données montrent que le Grand-Duché occupait en 2007 une excellente 3e position parmi les 27 Etats membres.

Avec un coût de la fonction publique au sens large représentant 7,3% du PIB, contre une moyenne européenne de 10,4%, notre pays se situe à 30% au-dessous du coût moyen constaté au sein de l'UE, alors que les prestations et les services assurés au profit de la population et des entreprises sont au moins égaux sinon supérieurs à ceux de la plupart des autres Etats membres de l'Union Européenne. De plus, les nombreuses contraintes nouvelles qui découlent de l'harmonisation communautaire causent une charge disproportionnée aux petits Etats.

Le coût modéré des dépenses de personnel au Luxembourg et leur poids modeste dans les comptes publics ainsi que le recul de ce poids au fil des années font que ces dépenses ne sauront déséquilibrer nos finances publiques.

De nombreuses administrations nationales en Europe avec une fonction publique autrement plus lourde sont loin d'offrir à leurs citoyens un service public aussi étendu et aussi fiable que celui que connaît le Luxembourg.

*Tableau 16 – Comparaison internationale (2007):
coût relatif des salariés du secteur public dans l'économie*

(parts en pour cent du PIB national)

<i>Pays</i>	<i>Administration centrale</i>	<i>Ensemble du secteur public</i>
Slovaquie	3,9%	6,8%
Allemagne	0,9%	6,9%
Luxembourg	5,4%	7,3%
République Tchèque	3,9%	7,6%
Bulgarie	6,2%	9,0%
Autriche	4,4%	9,1%
Pays-Bas	2,8%	9,2%
Irlande	7,6%	9,3%
Roumanie	6,2%	9,5%
Pologne	3,9%	9,6%
Estonie	6,0%	10,0%
Lituanie	5,3%	10,0%

<i>Pays</i>	<i>Administration centrale</i>	<i>Ensemble du secteur public</i>
Espagne	2,1%	10,2%
Europe des 27	4,4%	10,4%
Slovénie	6,8%	10,6%
Italie	6,2%	10,7%
Royaume-Uni	5,8%	10,8%
Grèce	8,2%	11,1%
Hongrie	5,6%	11,5%
Lettonie	6,3%	11,5%
Belgique	2,4%	11,7%
Finlande	3,2%	12,9%
France	6,8%	12,9%
Portugal	10,8%	12,9%
Malte	12,9%	13,0%
Chypre	13,8%	14,5%
Suède	3,5%	15,1%
Danemark	4,7%	16,8%

d) L'évolution du partage équitable de la charge fiscale

Dans ses avis budgétaires des dernières années, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a fait part, concernant les impôts directs, de son vif intérêt pour le poids relatif de la charge fiscale des salariés et ménages d'une part, et des entreprises de l'autre.

Le tableau 17 montre qu'en 2008, les impôts retenus sur les salaires et traitements étaient en termes nominaux de +82% supérieurs au niveau de l'année 2000, dernier exercice non affecté par la réforme fiscale de 2001/2002, en atteignant 2.124 millions d'euros, contre 1.167 millions il y a huit ans. Les impôts fixés par voie d'assiette ont progressé de +57% alors que l'impôt sur le revenu des collectivités n'a augmenté pendant la même période que de +36%, de 1.009 millions en 2000 à 1.368 millions en 2008.

Tableau 17 – Evolution des rentrées au titre des impôts directs
suite à la réforme fiscale de 2001/2002

(montants en millions d'euros)

	2000	2008
Impôt revenu collectivités:	1.009	1.368
variation en huit ans:		+359
		+35,6%
Impôt sur les salaires:	1.167	2.124
variation en huit ans:		+957
		+82,0%
Autres impôts pers. phys. (assiette):	255	400
variation en huit ans:		+145
		+56,9%
Ventilation des impôts directs:		
1) collectivités	42%	35%
2) ménages	58%	65%
Total	100%	100%
<i>p.m.</i> : Taux normal de l'impôt sur le revenu des collectivités:	30%	22%
<i>p.m.</i> : Taux maximal de l'impôt sur le revenu des pers. physiques:	46%	38%

Il faut en conclure que la contribution fiscale relative des entreprises a été considérablement réduite. En effet, en 2008, leur apport au total des impôts directs ne représentait plus que 35% de ce total contre 42% en l'an 2000, avant la réforme fiscale, alors que la part des impôts sur le revenu des ménages a passé en huit ans de 58% à 65%.

Il est à noter à ce propos qu'en dépit des ajustements du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques intervenus au 1er janvier 2008 et 2009, la distorsion continue à se creuser encore, puisque les montants repris plus haut au tableau 12 impliquent un partage de 34% à 66% pour les 8 premiers mois de 2009, donc une nouvelle dégradation de la relation par rapport à 2008. On conviendra dès lors de la nécessité de continuer à observer avec attention cette évolution dans le moyen terme.

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

La situation patrimoniale de l'Etat est marquée par ses actifs – financiers et autres – et par ses dettes et engagements de toute nature. L'endettement public a été depuis des années un thème important du débat public européen, étant visé – ensemble avec le déficit budgétaire annuel générateur de cette dette – par les normes de la politique de convergence et donc par les fameux critères dit „de Maastricht“, à respecter par tous les pays membres de la zone monétaire de l'Euro.

Le stress accru auquel sont soumis depuis l'automne dernier les budgets publics ne manquera pas pour des années d'assurer une grande actualité à l'évolution des déficits publics, à l'endettement étatique et au non-respect croissant des normes européennes afférentes.

a) la dette publique luxembourgeoise

Pour l'endettement public, le plafond a été fixé par les décideurs européens à un maximum de 60% du PIB annuel. 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 entamer le chemin vers une mise en conformité. Depuis le 4e trimestre 2008, la situation a empiré dramatiquement.

Le Luxembourg reste manifestement le seul pays de la zone Euro avec une dette d'Etat modeste au niveau brut. Jusqu'à récemment, elle a même été inexistante en montant net du fait que les réserves liquides du Trésor étaient supérieures au volume de l'endettement brut. Selon la formule dite „*de Maastricht*“, qui inclut, outre les engagements de l'Etat central, également l'endettement communal et celui de la sécurité sociale et des divers établissements publics, la dette globale du secteur public luxembourgeois atteignait fin 2008 le niveau de 14,7% du PIB, une fraction seulement du maximum de 60%.

L'ampleur de la dette qui s'était stabilisée depuis des années entre 6% et 7% du PIB a progressé nettement en 2008, suite à l'emprunt public requis pour l'intervention de sauvetage dans le secteur bancaire. Elle devrait dans le futur proche encore évoluer à la hausse, en raison de la politique budgétaire anticyclique décidée pour contrecarrer la récession, pour relancer la demande et pour gérer les effets sociaux de la dégradation du marché de l'emploi.

Concernant la dette de l'Etat à proprement parler, donc celle de la seule administration gouvernementale couverte par les procédures budgétaires usuelles, l'évolution récente est décrite par le tableau 18:

Tableau 18 – Dette de l'Etat au 31 décembre

(montants en millions d'euros)

	2001	2004	2007	2008
Dette en millions d'euros:	697	392	532	3.232
<i>en % du PIB:</i>	3,09%	1,43%	1,42%	8,21%
<i>p.m.: PIB à prix courants:</i>	22.572	27.455	37.465	39.348

Il n'est pas superflu de rappeler que, si la prise de participation bancaire de l'Etat décidée en 2008 a certes entraîné un doublement de la dette publique *brute*, cette augmentation ne provient pas d'une dépense publique définitive, mais elle représente en fait le prix d'une acquisition d'actifs, puisque l'Etat détient désormais deux participations bancaires, l'une de plus de 1% dans BNP Paribas à Paris et l'autre de 34% dans BGL à Luxembourg.

Au niveau net, la fortune de l'Etat n'a ainsi pas été réellement entamée, puisqu'en cas de retour à meilleure fortune – une perspective qu'on peut dès à présent considérer comme fort probable – la valeur effective des actifs acquis atteindra le prix d'acquisition engagé et pourrait même venir à le dépasser considérablement.

b) les réserves liquides comme amortisseur conjoncturel

Ce qui différencie depuis de longues années la situation financière de l'Etat luxembourgeois de celle des pays voisins, c'est l'existence de liquidités appartenant au Trésor et comprenant tant les réserves budgétaires proprement dites, provenant des surplus annuels accumulés, que les fonds spéciaux, alimentés préalablement par des dotations annuelles à charge du budget.

Une partie des surplus accumulés doit rester disponible à court et moyen termes pour les dépenses publiques courantes, afin de rencontrer les fluctuations quotidiennes et saisonnières des recettes et dépenses, mais aussi afin de rester en mesure de réaliser, chaque fois que cela devient souhaitable, des dépenses renforcées dans le sens d'une politique budgétaire anticyclique.

Le respect du premier volet permet au Grand-Duché de ne pas devoir vivre à charge de comptes courants se trouvant en permanence dans une situation déficitaire. Le second aspect est la *conditio sine qua non* pour le confort budgétaire d'une gestion restant à l'abri des aléas conjoncturels.

Il est par ailleurs de tradition au Grand-Duché d'entretenir des fonds spéciaux pour les investissements publics prévus, qui sont dotés à charge du budget annuel des ressources couvrant les dépenses des grands projets d'investissement. Les moyens sont transférés sur ces comptes spéciaux dès la décision d'investir et ils ne sont utilisés pour les paiements aux entrepreneurs et fournisseurs qu'au fur et à mesure de l'avancement des chantiers en question. Le projet de budget pour 2010 prévoit des dotations financières de 524 millions d'euros pour ces différents fonds spéciaux. En temps de crise, ce „*coup de force*“ est d'autant plus remarquable que le message du „*Finanzierungsvorbehalt*“ véhiculé

par nos responsables politiques indique que bon nombre d'investissements publics ne seront pas réalisés ou du moins retardés dans leur exécution. Les dotations en question créent donc un déficit volontaire et servent plutôt à pérenniser les réserves de l'Etat qu'à éviter un budget trop déficitaire.

En matière de politique anticyclique, l'Etat ne sera réellement en mesure d'intervenir avec force, au cours des „*années des vaches maigres*“, que s'il a préalablement engrangé des surplus au cours de la période faste précédente. D'un côté, les réserves budgétaires ne viennent donc à exister que si l'Etat fait preuve, en temps utile, de la rigueur financière requise pour les constituer; de l'autre côté, elles ne peuvent jouer pleinement le rôle qui est le leur que si les autorités décident de les dépenser effectivement. Il est dès lors foncièrement incorrect de contester le déficit impliqué, en prétendant vouloir défendre l'orthodoxie financière.

Au fil des dernières décennies, une gestion budgétaire sérieuse a été un souci majeur des gouvernements successifs, indépendamment de leur composition politique. Il faut s'en féliciter sans toutefois préconiser une rigueur excessive. Des finances publiques saines s'imposent dans l'intérêt supérieur du pays avant de découler des règles internationales d'un pacte de stabilité.

Les modalités des calculs statistiques „à la Maastricht“ ne sont hélas guère adaptées à notre cas particulier, l'utilisation de surplus préalablement accumulés étant en fait traitée comme un financement par déficit. Comme les critères en question ne sont plus respectés actuellement dans la plupart des pays, la discussion y relative devrait fournir l'occasion pour redresser les incongruités évidentes.

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

Un débat fondamental sur les finances publiques doit considérer celles-ci également dans leur dimension temporelle, donc dans la succession des exercices budgétaires, reconnaissant que la dette publique, en tant que résultat des déficits budgétaires, et sa contrepartie, les actifs publics, comme un patrimoine national créé à l'aide de surplus budgétaires, ont un aspect intergénérationnel important.

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 reposera donc sur un certain équilibre entre ces deux grandeurs.

L'Etat endetté est celui dont les générations présentes et passées laissent à leurs descendants et successeurs le soin de régler la note de dépenses déjà intervenues. Si celles-ci ont concerné des infrastructures publiques très développées et bien entretenues, il y a une justification réelle à l'endettement, puisque son amortissement rémunérera en fait l'utilisation d'outils préalablement mis en place.

Dans cette perspective, la situation patrimoniale du secteur public luxembourgeois est passablement correcte, puisque la communauté actuelle lègue aux générations à venir un patrimoine public considérable et libre d'un endettement correspondant. La thèse souvent avancée d'un comportement irresponsable face à l'évolution du long terme repose sur une perception sélective des faits et sur des spéculations prospectives, dont les calculs et extrapolations sur des dizaines d'années présupposent de façon irréaliste que les hypothèses sociétales sous-jacentes ne changeraient pas pendant des décennies.

En fait, ce sont les représentants de certains intérêts non avoués qui prêchent constamment l'austérité aux salariés et aux moins nantis et qui cultivent à cet effet le mythe de dépenses courantes dépassant de loin la valeur des biens créés. Cette légende, même si elle est constamment reprise et amplifiée par des gens désireux de se profiler politiquement en public, ne résiste pas à l'analyse des chiffres réels.

5. Les actifs de l'Etat comme arsenal stratégique

Comme la Chambre des fonctionnaires et employés publics accorde depuis toujours une importance particulière à la santé fondamentale et durable des finances publiques, ses avis budgétaires des années antérieures ont consacré des développements détaillés et approfondis aux actifs financiers que l'Etat a accumulés grâce à des surplus budgétaires successifs.

Ces réserves constituent un atout décisif pour sa capacité d'action politique, surtout dans des temps difficiles. L'intervention prompte de l'Etat en 2008 pour remettre à flot les banques privées Fortis et Dexia a été considérablement facilitée par la disponibilité immédiate de moyens liquides importants.

La santé traditionnelle de nos finances publiques sous-tend par ailleurs le crédit dont l'Etat luxembourgeois jouit dans la communauté financière et bancaire internationale, une situation qui n'est pas

aussi évidente en ces temps où d'autres petits Etats, comme l'Islande et les pays baltes par exemple, se sont soudainement retrouvés au bord de la faillite.

a) *L'importance redécouverte des réserves budgétaires*

Indépendamment de la crise financière soudaine, les réserves budgétaires luxembourgeoises, si longtemps ignorées dans le débat public, avaient été redécouvertes dans le courant de 2008 par la Chambre de commerce pour être proposées par elle comme l'embryon d'un „*fonds souverain*“ luxembourgeois, à créer et à faire gérer de façon professionnelle par des experts des marchés financiers.

Que cette caste particulière ne jouit plus de la confiance générale du public n'est toutefois pas la seule raison pourquoi cette suggestion n'ait pas fait long feu et ne va sans doute pas être reprise de sitôt. Il ne doit pas moins être permis d'y consacrer quelques réflexions de fond.

Ce sont paradoxalement les voix ayant régulièrement décrit nos finances publiques comme totalement délabrées qui ont découvert subitement ce pactole pour proclamer que ces ressources publiques devaient être investies aux quatre coins du monde à rendement maximal, en vue des besoins futurs lointains de notre pays.

Si le Ministre du Trésor avait alors aussitôt suivi ce conseil ou s'il l'avait même anticipé – l'on se rappelle que, tout au contraire, il avait promptement et fermement rejeté l'idée avancée, faisant ainsi preuve d'un solide bon sens et d'un courage politique louable – et s'il avait donc immobilisé ces moyens financiers aux antipodes, il se serait ipso facto privé des ressources soudainement requises fin septembre 2008 pour venir en aide au secteur bancaire.

Il est significatif que ceux qui invitent l'Etat à investir à rendement maximal dans des placements et participations à travers le monde sont les mêmes que ceux qui exigent qu'il se dessaisisse de ses participations au Grand-Duché. A cet égard, la Chambre des fonctionnaires et employés publics souligne depuis des années que la privatisation du service public, qu'il soit étatique ou communal, comme elle est préconisée par l'idéologie ultralibérale et néoconservatrice, est absolument contraire à l'intérêt général.

D'autres pays luttent contre de graves problèmes parce qu'ils ont permis que leurs secteurs hospitalier, des soins et de l'assurance-maladie soient en partie accaparés par des entreprises à finalité purement lucrative. La bureaucratie bruxelloise de l'Union européenne s'est engagée depuis de longues années sur une voie dangereuse en essayant d'imposer les règles de marché et de la concurrence sauvage aux services publics les plus divers.

Une leçon décisive à retenir des événements économiques et financiers récents est celle qu'il n'existe aucune raison valable au Luxembourg pour écouter ceux qui plaident constamment en faveur de la privatisation partielle ou totale, directe ou indirecte, ouverte ou larvée des entreprises du secteur public, dont notamment l'Entreprise des Postes et Télécommunications et la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, ou des divers services qui sont prestés par les administrations communales.

Une cession des grandes entreprises publiques mentionnées ne serait du reste concevable que moyennant une entrée en bourse ou moyennant la vente à un grand groupe étranger coté en bourse. Il est donc évident – à la lumière des turbulences récentes déclenchées par le diktat des cours boursiers et des bénéfices de court terme – dans quels risques une telle démarche aurait forcément placé le pays ou risquerait encore de le placer, si jamais cette recette était mise en oeuvre.

La deuxième leçon – pareillement importante – à tirer de la crise est celle que l'Etat luxembourgeois a un grand intérêt à garder durablement une présence solide dans les secteurs clés de l'économie. Cet engagement ne repose pas sur des considérations de rendement ou de domination, ni sur une quelconque conviction de l'Etat d'être lui-même mieux outillé que d'autres pour produire de l'acier, distribuer des crédits ou de l'électricité, opérer des satellites ou transporter des colis postaux.

Mais il vise exclusivement à sauvegarder au mieux les intérêts nationaux face à des opérations de spéculation pernicieuses. Les infrastructures, institutions et autres instruments de travail que le pays a créé au bout de décennies d'efforts ne doivent pas être saccagés, délocalisés, dépecés et vendus aux enchères pour être exploités au profit de capitalistes anonymes.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'est de multiples fois exprimée avec une grande fermeté contre toutes vellétés de privatisation des services de l'Etat. Elle doit s'opposer aujourd'hui avec une vigueur similaire contre des tendances analogues dans le secteur communal et contre tous les préparatifs pour d'autres manoeuvres de ce genre.

Pour ce qui est du secteur privé, il faut reconnaître que trop souvent les autorités publiques se voient obligées d'intervenir financièrement parce que de nombreux salariés résidents risquent de devenir les innocentes victimes de transactions hasardeuses de spéculateurs sans scrupules qui se saisissent de firmes pour les utiliser dans leurs vilains jeux de monopoly.

Dans ces cas, la communauté nationale doit, contre son gré, acquérir des participations dans des établissements financiers ou reprendre des firmes industrielles entières. La considération que l'Etat n'a pas vocation à devenir entrepreneur doit céder le pas à la constatation que, sans son intervention, la note à régler par la communauté nationale serait plus élevée, trop élevée. Il faut hélas s'attendre à ce que l'après-crise mette l'Etat de façon répétée dans des situations où il devra financièrement intervenir.

b) du rôle de l'Etat sur le plan financier

L'utilité et la nécessité des réserves budgétaires n'étant plus à prouver, la Chambre se dispense d'analyser une fois de plus en détail – comme elle l'avait fait à diverses reprises dans des avis antérieurs – le volume et la composition des actifs financiers de l'Etat, d'autant plus que l'intervention de l'Etat dans la crise bancaire et les restructurations des secteurs énergétique et de l'aviation ont entraîné et vont encore entraîner des modifications concernant ces actifs, avec moins de liquidités disponibles et davantage de ressources immobilisées dans des participations.

Le recours actuel de l'Etat à des emprunts publics reflète donc moins un appauvrissement de l'Etat, comme veut le faire croire une certaine propagande, que l'accumulation parallèle d'actifs et de participations qui ont dû être acquis dans l'intérêt commun du pays et de son économie nationale.

Quant aux propositions de la Chambre de commerce de gérer les réserves de l'Etat selon une efficacité hautement capitaliste, notamment en prenant des participations au niveau mondial, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient, pour autant que de besoin, à souligner une fois de plus avec fermeté que les ressources et les moyens de l'Etat ne sont nullement destinés à être détournés vers des placements plus ou moins spéculatifs sur toute la planète, ni à être engloutis dans des participations durables à l'étranger du type qui est usuel pour les „fonds souverains“.

Placer utilement les réserves des fonds de pension est une chose, faire supporter aux contribuables des efforts financiers dans le seul but d'accumuler une fortune d'Etat afin d'alimenter les canaux de la finance internationale, en engraisant au passage les gestionnaires „à bonus“, en est une autre.

Le rôle et la fonction de l'Etat ne sont pas ceux d'un spéculateur ni d'un rapace louchant en permanence vers le rendement maximal sans considérations de risque. Ce constat clair étant acté et souligné avec insistance, la Chambre reste toutefois convaincue de la nécessité d'un patrimoine public approprié, judicieusement utilisé pour assurer les fonctions réelles qui sont à remplir par un Etat moderne.

Les actifs durables de l'Etat comprennent en premier lieu tous les outils et instruments requis pour assumer les missions du service public, donc notamment tous les immeubles publics avec leurs équipements et toutes les infrastructures publiques requises pour assurer une qualité de vie constamment améliorée pour les citoyens ainsi que le cadre opérationnel indispensable à un fonctionnement performant et compétitif des acteurs économiques.

Mais les moyens de l'Etat ne peuvent en aucun cas se limiter à ce minimum, puisqu'il s'impose en outre d'assurer l'existence et le fonctionnement correct de tous les grands prestataires de services publics, qui sont tout aussi indispensables pour le bien-être et le progrès économique et social. En effet, un Etat délaissant à des opérateurs commerciaux et mercantiles la mise en oeuvre de la totalité des services publics, y compris les services de base, manquerait gravement à sa mission.

c) une réflexion de fond à mener

Satisfaite dans l'ensemble de la gestion de la crise financière et économique par les autorités, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se demande pas moins si, à tous égards, l'Etat est armé de façon optimale pour des événements et développements d'après-crise auxquels il faut s'attendre. Il n'est en effet pas exclu que les circonstances pourraient rendre nécessaires des interventions financières plus fréquentes de l'Etat dans l'économie nationale

C'est ainsi que la gestion des diverses participations directes et indirectes de l'Etat, devenues au fil des années de plus en plus importantes, mériterait probablement d'obtenir une structuration plus consé-

quente et plus solide, peut-être dans le sens d'un regroupement dans une structure étatique à caractère financier des participations directes que l'Etat détient dans le secteur privé.

Il pourrait s'agir ici soit de la SNCI, qui gère déjà actuellement – pour le compte de l'Etat et sous la tutelle politique du gouvernement – un volume important de participations de l'Etat (SES, Cargolux, Creos/Enovos, Paul Wurth, etc.), ou, alternativement, d'une structure financière analogue, gérée éventuellement par la même SNCI selon les instructions arrêtées par les responsables politiques du pays.

Un regroupement systématique par l'Etat de la totalité de ses actifs financiers autres que ses placements liquides serait de nature à créer une structure capable – grâce à son statut crédible et à sa taille imposante – de mobiliser au besoin et dans des délais rapprochés des ressources additionnelles, par exemple grâce à un accès avantageux aux marchés financiers.

La capacité d'action et de réaction du gouvernement en matière financière serait ainsi sensiblement renforcée et accélérée, en évitant que celui-ci ne doive à chaque fois se soucier du financement approprié en trouvant une solution ad hoc. Le recours à un emprunt public en 2008 pour sauver les banques systémiques était une démarche parfaitement logique, mais devra-t-on agir de même à chaque fois qu'une compagnie d'aviation ou de distribution d'énergie procède à une augmentation de capital, au cours de laquelle les autorités ne veulent pas accepter une dilution de la part relative de l'Etat?

Deux considérations importantes justifient la suggestion avancée ici. La première, de nature externe au pays, est le constat de la concurrence de plus en plus manifeste en Europe et des tendances agressives de globalisation. Ce développement pourrait rendre souhaitables ou nécessaires des opérations financières d'envergure pour défendre des entreprises luxembourgeoises, par exemple contre une reprise hostile par un groupe étranger ou pour simplement dépasser un moment de faiblesse financière passagère.

L'hostilité commerciale et industrielle croissante ainsi que la virulence des agressions financières par des spéculateurs sans vergogne plaident pour la mise en place d'une stratégie nationale de défense permettant des réactions rapides chaque fois qu'une urgence se présente. Si certains de nos grands voisins croient nécessaire de s'armer contre des attaques de fonds souverains, pourquoi de telles défenses ne devraient-elles pas être envisagées chez nous?

Le second motif, interne au Grand-Duché, est à voir dans l'attitude inacceptable et les agissements néfastes de certains milieux financiers domestiques, avides de réaliser des profits de spéculation rapides par des opérations purement financières sur des entreprises luxembourgeoises. Trop de gens fortunés dans ce pays imitent les capitalistes mondiaux en se comportant à leur tour comme des aventuriers sans foi ni loi et comme des seigneurs sans patrie ni loyauté.

Il ne suffit dès lors plus que la communauté nationale se prémunisse contre les attaques venant du loin, mais le capitalisme outrancier s'est bien installé au sein de la société luxembourgeoise et tisse des intrigues qui sont bien loin du „*modèle luxembourgeois*“. Comme nos responsables politiques prennent à leur tour conscience de ces excès, ils devraient se doter d'outils pour assurer la défense des intérêts nationaux.

d) le visage hideux de la cupidité

Les capitalistes en question, qui s'affichent pourtant volontiers comme représentant „*les intérêts luxembourgeois*“ dans le monde des affaires, ne cessent depuis des années d'exercer des pressions publiques, notamment dans une certaine presse „*dans le vent*“, pour amener l'Etat à leur abandonner ses participations stratégiques dans le secteur privé et à privatiser ses entreprises publiques.

Ils prétendent sans cesse que l'Etat n'a pas de vocation d'actionnaire et que ses représentants – responsables politiques comme hauts fonctionnaires – ne sont nullement qualifiés pour s'impliquer efficacement et utilement dans les activités économiques. La présence de l'Etat dans toute activité économique est gênante pour eux, car elle réduit le terrain pour leurs agissements spéculatifs.

Les vautours n'ont donc pas tous un dossard à couleur étrangère. Ils sont présents quand une entreprise luxembourgeoise est à reprendre, de préférence avec du soutien public, notamment quand une entreprise qui a jadis dû être reprise par le secteur public pour pouvoir survivre est cédée à des propriétaires privés.

Après leur entrée en jeu ou après la prise de contrôle par eux, ces spéculateurs privés bien de chez nous opèrent à l'image de leurs idoles anglo-saxons en vidant ces entreprises de leur substance interne,

en prélevant des dividendes démesurés et en sortant les actifs de valeur constituant les réserves accumulées et le patrimoine de la firme.

Les délocalisations d'activités sur d'autres continents, prétendument utiles et inévitables, n'apportent en fait pas la consolidation promise pour l'implantation luxembourgeoise, et les appétits financiers des nouveaux actionnaires affaiblissent vite et rendent exsangues ces entreprises, en dépit du dévouement du personnel et de tous les efforts des gérants. Finalement, ces entités opérationnelles luxembourgeoises sont si affaiblies qu'au moindre retour conjoncturel leurs activités sont sérieusement compromises, avec la conséquence de grands coûts sociaux à charge de la communauté nationale.

e) gestionnaire de crises et rempart contre des agressions

On ne peut donc que mettre en garde contre les argumentations néoconservatrices et ultralibérales et contre le matraquage médiatique des capitalistes réunis, qui souvent se servent même des représentations patronales pour exercer des pressions publiques afin de réussir leurs attaques avides.

Alors que le souvenir de la situation inquiétante de l'automne dernier s'estompe, nous attendons toujours en vain que les hérauts du „*tout marché*“, de la déréglementation et des privatisations outrancières battent leur coulpe! Voilà le vrai scandale: les prophètes de ces théories funestes n'avouent rien et font simplement le dos rond, en attendant de pouvoir reprendre le commerce de leurs recettes miracles à effet toxique et de leurs théories pseudoscientifiques.

Quoi qu'il en soit, les entreprises publiques et les firmes privées qui ont été assainies avec de l'aide publique ne doivent pas être cédées aux spéculateurs en attente et à des fonds-vautours qui se mettent aussitôt à les dépiécer pour vendre les parties à rendement élevé et pour laisser tomber les restes, à charge de l'Etat ou du Fonds de l'emploi d'éponger les conséquences et de supporter les frais sociaux.

Cet ignoble jeu de la privatisation des profits et de la socialisation des risques et coûts doit être dénoncé avec fermeté. Mais il doit surtout aussi être contrecarré par une vigilance accrue et par la disponibilité réelle de l'Etat de riposter avec efficacité.

Il convient évidemment de rester sur ses gardes pour que le pays ne se sente pas systématiquement entraîné à régler la note de tous les désastres. Hélas, certains incidents majeurs survenant chez des employeurs de taille pourront toutefois prendre des dimensions graves et dramatiques, étant donné l'actuelle situation déprimée du marché de l'emploi. Or celle-ci risque de perdurer pendant des années, même en cas de reprise conjoncturelle.

Outre les situations sans perspectives sérieuses – du type Villeroy & Boch – on rencontrera de plus en plus fréquemment des circonstances quelque peu plus nuancées, où des activités importantes et saines en elles-mêmes ne sont menacées dans leur pérennité que par la seule attitude irresponsable des propriétaires et actionnaires, et où une intervention publique au niveau du capital est la seule solution socialement acceptable et financièrement sensée. Un exemple de cette nature s'est présenté, voilà des années, dans le nord du pays, où une grande entreprise d'origine américaine a pu être sauvée et remise à flot par l'intervention de la SNCI.

Le propos n'est pas ici de dire que sous telles ou telles circonstances une intervention publique s'impose, mais plutôt de demander si l'on s'est suffisamment préparé et outillé pour pouvoir agir, le moment venu, comme il le faudra s'il le faudra.

A ces réflexions sur les équipements de l'Etat-pompier, éventuellement confronté à des incendies graves, s'ajoute une autre considération non moins cruciale, à savoir celle que notre communauté nationale et l'Etat ont un intérêt évident, même en temps normal, de conserver un contrôle décisif dans certains domaines clés de l'économie, notamment en matière d'infrastructures publiques et de secteurs sensibles.

f) l'intérêt général d'une présence financière de l'Etat

Rappelons que c'est la présence effective de l'Etat dans l'actionnariat d'Arcelor qui a été décisive pour maintenir à Luxembourg le quartier général du sidérurgiste le plus important du monde. C'est également seule la présence significative du secteur public dans le capital de SES-Astra qui a su contenir au fil des années les appétits colonisateurs successifs de capitalistes franco-belges, allemands, britanniques et américains et qui a réussi à maintenir la nationalité et le centre d'intérêt luxembourgeois

pour ce grand opérateur privé de satellites, en dépit de toutes les manoeuvres de globalisation et autres.

Alors que l'opérateur des satellites Astra va fêter le 25e anniversaire de sa création, il convient de souligner que cette firme paie par an à l'Etat luxembourgeois plus de 100 millions d'euros en impôts sur ses résultats, y non inclus les dividendes de la participation du secteur public de 22%. La firme a été créée à l'initiative de l'Etat, dans le rejet absolu du prétexte que l'Etat ne devrait pas se faire entrepreneur.

Son ancrage territorial au Grand-Duché n'aurait pas pu être assuré dans la suite si les intérêts des spéculateurs intéressés avaient prévalu. Aussi cette firme constitue-t-elle la meilleure preuve que sur le plan économique et commercial, il ne faut précisément pas se fier aux seuls jeux du marché et des forces brutes du capitalisme pour assurer le bien public et l'intérêt général.

Les prétendus problèmes naissant forcément de toute présence de l'Etat dans l'actionnariat, où se sont-ils donc manifestés dans le cas d'Arcelor ou d'Astra? Et où se situent-ils concrètement au niveau de l'Entreprise des Postes et Télécommunications ou de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat?

Là en revanche où, dans le courant des dernières décennies, l'Etat n'avait pas de présence aux moments critiques et décisifs dans le capital de firmes importantes comme RTL, BIL et BGL, celles-ci sont passées, peu à peu ou subitement, sous un contrôle étranger intégral, avec un affaiblissement sensible de leur position et de leur présence au Grand-Duché, et ceci avec toutes les conséquences néfastes que l'on connaît.

Ces réflexions devront être dûment prises en considération, avec le sérieux requis, quand l'Etat viendra à envisager une cession de ses 34% dans la banque BGL ou une dilution de ses parts dans le capital des entreprises du secteur de l'aviation ou de l'énergie. Rester un actionnaire de poids dans une société n'implique en effet nullement qu'on ait l'intention de s'impliquer constamment et directement dans la gestion courante.

Il est hautement souhaitable qu'on puisse assurer dans certains domaines à la communauté nationale la possibilité réelle de faire prévaloir l'intérêt général sur une rentabilité maximale, surtout dans des circonstances critiques. Le moment est dès lors venu de discuter sérieusement d'une stratégie politique pour la défense des intérêts publics et nationaux dans le domaine économique, face aux agissements malsains auxquels on doit assister tous les jours.

Du moment que les actionnaires privés les plus fortunés du pays sont animés d'une cupidité inacceptable et que les responsables des grandes entreprises n'ont plus le sens de la mesure et de leurs responsabilités sociales et nationales, l'Etat doit s'armer au mieux pour faire contrepoids aux rapaces. Ces prétendus experts ne visent en fait que leurs petits profits de spéculateurs.

Une communauté nationale qui veut conserver un minimum d'influence sur son économie ne doit pas écouter les faux prophètes qui lui opposent qu'il n'a pas une vocation économique. Pour ne pas en rester à un niveau théorique et pour illustrer ces réflexions générales par des exemples concrets et actuels, la Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait évoquer quelques dossiers du secteur énergétique et de l'aviation.

g) des nuages noirs à l'horizon

Dans la mesure où récemment le groupe Arcelor-Mittal a avoué réfléchir à une cession de ses participations ne faisant pas partie de son coeur de métier („*core business*“), le pays doit se demander si on ne sera pas confronté à une certaine déstabilisation de pans importants voire stratégiques de notre économie.

Arcelor-Mittal n'est en effet pas seulement un actionnaire de référence chez un employeur et exportateur important comme Paul Wurth, mais également, avec plus de 25% de participation, le second actionnaire du groupe énergétique Creos/Enovos (ex-Cégédel). Le principal distributeur électrique luxembourgeois est contrôlé, au niveau de son capital, d'un tour de table plutôt étonnant, où se côtoient notamment les concurrents allemands EON Ruhrgas et RWE Energy et le belge Electrabel.

Des incertitudes encore plus grandes entourent les fondements de notre secteur de l'aviation, un des actionnaires principaux de Cargolux étant toujours le liquidateur de la société Swissair en faillite, un handicap délicat à un moment où Cargolux devrait renforcer sa base de capitalisation. La compagnie Luxair en revanche, l'actionnaire de référence de Cargolux et affectée à son tour comme Cargolux par

le recul de la rentabilité du trafic aérien, a besoin d'un partenaire international sur lequel il puisse s'appuyer utilement.

Le renforcement, préconisé dans ce contexte par l'ancien Ministre des Transports, de la participation détenue par Lufthansa dans Luxair est toutefois hautement problématique, du fait de conflits d'intérêt plus qu'évidents. Dans le passé, Lufthansa s'était surtout fait remarquer en se servant de Luxair comme un apporteur de clients vers sa plaque tournante de Francfort et par des pressions plus ou moins ouvertes pour détourner le trafic intercontinental au départ et à destination de Luxembourg vers Francfort, au dépens de Londres et de Paris.

Une influence accrue pour la compagnie allemande, cotée en bourse et de ce fait pleinement engagée dans une voie de maximisation des bénéfices, réduira forcément les possibilités de préserver l'intérêt national dans la définition des priorités opérationnelles de Luxair. Or, notre compagnie aérienne nationale a été créée pour assurer une connexion optimale de notre capitale avec les principales villes européennes, sans se laisser guider en dernière instance par le degré de rentabilité commerciale des routes en question.

Le maintien d'un réseau dense de routes aériennes, même peu rentables voire déficitaires, est en fait crucial, non seulement pour la qualité de vie des Luxembourgeois et des habitants étrangers du Grand-Duché, mais surtout aussi pour l'attractivité comparative du site économique et pour son potentiel de développement, compte tenu de la compétitivité au niveau du continent.

Du moment que le maintien et l'ouverture des connexions sont soumis à une logique purement lucrative, notre compagnie nationale cessera d'être au service du Luxembourg et des Luxembourgeois et ne connaîtra plus que ses actionnaires et leurs dividendes. De toute façon, la marge de manoeuvre du pays est devenue extrêmement étroite dans ce domaine et pour des questions analogues, du fait que les bureaucrates communautaires font la chasse à toute subvention publique susceptible de passer pour une „*distorsion de concurrence*“.

Le rôle crucial que Luxair joue dans le capital de Cargolux renforce ce malaise sous-jacent au point d'appeler les réserves les plus formelles. En effet, Lufthansa Cargo, la filiale de transport de fret de Lufthansa, est non seulement un concurrent virulent de Cargolux, mais surtout aussi la source des dénonciations auprès des autorités anticartel européennes et américaines qui ont abouti aux pénalités extrêmement élevées qui rendent très déficitaires les derniers exercices de Cargolux.

Nous sommes en train d'inviter à bord celui qui vient de décimer la valeur intrinsèque de notre aviation! Les faits constatés ne devraient-ils pas disqualifier Lufthansa comme actionnaire dans Luxair, au moins tant que cette dernière possède une influence décisive dans Cargolux? Le nouveau Ministre des Transports et le gouvernement dans son ensemble devraient revoir la stratégie hautement malhabile et fondamentalement incompréhensible suivie les dernières années en matière d'aviation.

Au cas où l'on maintient l'idée d'une entrée de Lufthansa dans le tour de table de Luxair, le conflit Lufthansa/Cargolux mentionné exige la vente des actions Cargolux détenues par Luxair. Or, tôt ou tard, le liquidateur de Swissair sera vendeur à son tour, tandis que Cargolux doit procéder de toute façon à une augmentation de capital pour financer la modernisation de sa flotte.

Du moment que la rentabilité de Luxair souffre ou que la modernisation de sa flotte exige des moyens financiers accrus, la compagnie pourrait être amenée – à moins de se désengager de Cargolux – à céder le paquet d'actions propres qu'elle détient ou à procéder à une augmentation.

Si dans l'ensemble des transactions mentionnées, plus ou moins probables, les actionnaires publics (Etat, SNCI et Caisse d'Epargne) ne veulent pas se laisser diluer dans le capital de Luxair et de Cargolux, ils seront en toute probabilité amenés à engager des mises considérables. Il se pose concrètement la question de savoir si, à ces fins, l'on veut augmenter le budget et gonfler la dette publique où s'il ne serait pas préférable de trouver d'autres voies et moyens.

h) plaidoyer pour un Etat s'outillant pour intervenir

De toute évidence, l'Etat n'a pas – du moins si l'on se trouve en dehors des services publics – une vocation d'entrepreneur ou de commerçant. Mais, comme il vient d'être exposé, le maintien d'une présence significative de l'Etat dans le capital des entreprises s'impose dans des secteurs clés de l'économie, comme les transports et l'aviation ou la distribution d'énergie. Il en découle dans les circonstances actuelles la nécessité de mobiliser des fonds additionnels considérables pour tenir le pas avec les développements économiques et technologiques.

De même, des situations particulières risquent de se présenter – surtout en période de faible conjoncture – où l'Etat se voit en fait obligé d'intervenir pour sauver des entités du secteur privé qui sont en principe viables mais momentanément déstabilisées. Il doit à cet effet mettre à leur disposition des fonds propres additionnels, pour une période plus ou moins limitée ou durable.

Un tel secours public, jusqu'à présent assuré par la SNCI dans le cas d'entreprises de petite ou moyenne taille, est d'une nature similaire à la prise en charge partielle par le Fonds pour l'emploi du coût du chômage partiel. Il s'agit en effet d'intervenir dans l'intérêt des salariés d'entreprises en principe performantes, mais subitement déséquilibrées par des événements échappant totalement à leur contrôle.

Si ces situations venaient toutefois à se multiplier et à concerner des firmes plus importantes – une perspective présentant désormais un certain degré de probabilité – les outils en place, comme la SNCI, ne suffiront plus tels quels à la tâche. Du moment que l'Etat ne se voit pas lui-même en mesure de reprendre de telles entreprises à charge du budget, il devrait veiller à mettre en place, le cas échéant avec des partenaires, une structure ad hoc pouvant intervenir dans des circonstances de cette nature.

Différentes solutions sont concevables, notamment celle d'une SNCI portée à une dimension nouvelle par une augmentation de ses moyens, grâce à l'apport dans ses livres de toutes les participations privées directes de l'Etat. Il serait logique dans cette approche que le Trésor obtienne pour la nouvelle mise un flux de revenus annuels correspondant aux dividendes touchés auparavant.

Mais il doit être permis de penser plus loin. Le moment est peut-être venu pour prendre en considération des modèles inédits. Ne vivons-nous pas des temps où nombre d'épargnants privés cherchent des placements stables à consonance éthique, sociale et responsable, étant donc moins animés par l'attrait d'un rendement maximal que par des perspectives durables?

Pourquoi donc ne pas réfléchir à un fonds public, dans lequel l'Etat transférerait ses participations actuelles dans le secteur privé, à commencer par Arcelor-Mittal, SES-Astra, BGL et BNP-Paribas, Luxair, Cargolux, Creos/Enovos, SEO, Paul Wurth, Bourse de Luxembourg et tant d'autres, et auquel le grand public pourrait s'associer, par exemple avec des actions sans droit de vote mais avec une rémunération préférentielle.

Certainement que l'on trouverait dans ce pays des citoyens responsables disposés à participer personnellement à l'effort requis pour la défense des intérêts économiques du pays. Il n'y a évidemment pas lieu de concevoir un tel partenariat public-privé en association avec les capitalistes, et notamment avec leurs gestionnaires „à bonus“, ce qui entraînerait forcément une logique de maximisation des rendements, aux antipodes de la défense des intérêts nationaux.

Des réflexions de ce type pourraient aboutir à des solutions évitant que l'Etat ne doive s'endetter excessivement pour remplir des missions et contraintes qui s'imposent désormais nolens volens à lui, probablement pour de longues années, parce que les responsables du secteur privé s'avèrent incapables de remplir correctement leurs missions et d'assumer leurs responsabilités, en observant les règles les plus élémentaires de l'éthique, de la morale et d'un comportement correct, digne et humain.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait en appeler au gouvernement d'analyser la situation évoquée pour dégager une approche plus structurée de la gestion des interventions étatiques et de considérer les propositions esquissées, qui pourraient constituer la pierre angulaire pour une réponse aux défis qui viennent d'être mentionnés.

La proposition n'est bien entendu pas celle de mettre en place un instrument destiné à accumuler des fonds ni à viser ou à rendre possible une mainmise de l'Etat sur des entités du secteur privé, mais plutôt de doter la communauté nationale de tous les outils requis pour sauvegarder l'intérêt national en cas de situations imprévues, mettant en danger des domaines sensibles et stratégiques de l'économie et de l'emploi ou exigeant des interventions plus ou moins passagères dans des entreprises diverses.

*

IV. LE PROJET DE LOI POUR LE BUDGET 2010

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010, déposé le 29 septembre 2009 à la Chambre des députés par Monsieur le Ministre des Finances, se démarque fondamentalement des budgets antérieurs en ce qu'il tient compte de l'affaissement prononcé d'un certain nombre de paramètres économiques.

Qu'il soit permis de rappeler que le budget pour l'exercice en cours avait été déposé très peu de temps après la faillite de la banque Lehman Brothers de New York, qui avait précipité la crise, et que, avant le vote parlementaire, il n'avait pas été modifié en profondeur pour tenir compte du nouvel environnement conjoncturel international. L'intervention étatique devenue nécessaire pour stabiliser le secteur bancaire avait toutefois encore été prise en charge par l'exercice 2008.

Le budget proposé pour 2010 est le premier depuis plus d'un demi-siècle à se caractériser par un déficit courant. Le solde négatif des opérations courantes de -452 millions d'euros, établi moyennant des estimations prudentes concernant les recettes, est la conséquence directe et logique du choix politique de pratiquer une politique budgétaire anticyclique, en ligne avec les accords de la conférence tripartite. Le projet dit plus précisément: „*Le gouvernement continuera à mener une politique anticyclique et laissera jouer les stabilisateurs automatiques durant la période de récession économique.*“

Dans le passé, les opérations courantes ont toujours dégagé un excédent important – il a été de 851 millions d'euros en 2006, de 1.368 millions en 2007 et de 988 millions en 2008 – qui a permis de financer l'essentiel des investissements publics. En 2010, les dépenses en capital sont à financer, selon les propositions du gouvernement, par un emprunt public de 1.350 millions d'euros, correspondant à près de 3,5% du PIB. Compte tenu de l'émission effective d'un emprunt de cette ampleur, le budget se clôturera, selon les prévisions officielles, avec un solde positif de 13 millions d'euros, comme il ressort du tableau 19 ci-après:

Tableau 19 – Evolution budgétaire interannuelle

(montants en millions d'euros)

	Budget 2009	Projet 2010	Evolution interannuelle	
Recettes courantes:	9.188,7	8.398,7	- 790,0	- 8,6%
Dépenses courantes:	8.327,1	8.850,9	+523,8	+6,3%
Solde courant:	+861,6	- 452,2	-1.313,8	
Recettes en capital:	88,2	1.420,2	+1.332,0	+1.510%
Dépenses en capital:	937,6	942,9	+5,3	+0,6%
Solde opér. en capital:	- 849,4	+477,3	+1.326,7	
Recettes totales:	9.276,9	9.818,9	+542,0	+5,8%
Dépenses totales:	9.264,8	9.793,8	+529,0	+5,7%
Solde total:	+12,2	+25,1	+13,0	

Pour mettre le projet de budget 2010 dans le contexte normal de l'évolution tendancielle, le tableau 20 ci-après le compare au compte effectif de l'exercice 2007, dernière „*année normale*“, puisque les chiffres de 2008 ont déjà été affectés par les mesures de stabilisation bancaires.

Tableau 20 – Evolution budgétaire sur trois ans

(montants en millions d'euros)

	Compte 2007	Projet 2010	Evolution sur trois ans	
Recettes courantes:	8.657,2	8.398,7	- 258,5	- 3,0%
Dépenses courantes:	7.289,6	8.850,9	+1.561,3	+21,4%
Solde courant:	+1.367,6	- 452,2	-1.819,8	
Recettes en capital:	78,6	1.420,2	+1.341,7	+1.707%
Dépenses en capital:	994,6	942,9	- 51,6	- 5,2%
Solde opér. en capital:	- 916,0	- 477,3	+1.393,3	
Recettes totales:	8.735,7	9.818,9	+1.083,2	+12,4%
Dépenses totales:	8.284,2	9.793,8	+1.509,7	+18,2%
Solde total:	+451,6	+25,1	- 426,5	

Ce tableau montre dans son volet courant un recul net des recettes de -3% – sous l'effet non seulement des événements conjoncturels, mais également suite à des mesures pour abaisser la charge fiscale – contre une expansion des dépenses de +21%. Le solde budgétaire total se détériore de -427 millions d'euros, auxquels il faut ajouter les 1.350 millions d'endettement programmé.

Alors que les dépenses ne se laisseront guère comprimer par rapport aux crédits prévus, si l'on ne veut pas trop nuire à la conjoncture, l'évolution effective des recettes fiscales dépendra par contre fortement du déroulement de la reprise conjoncturelle. Les estimations représentent un scénario minimal, qui pourra être ponctuellement dépassé si la reprise économique attendue se concrétise prochainement et gagne rapidement de la substance.

1. Des recettes estimées avec prudence

A cet égard, les pronostics sont évidemment difficiles, comme il a été analysé au chapitre introductif. Certains des paramètres économiques, en déclin depuis le début de l'année 2008, ont récemment commencé à remonter, tandis que d'autres données viennent seulement très récemment d'être affectées négativement par le ralentissement et le repli économique. Comme toujours, les mouvements conjoncturels ont leurs précurseurs, tels les cours boursiers, et des conséquences tardives, tels les chiffres du marché de l'emploi.

Si l'ébranlement de la confiance entre banquiers est manifestement apaisé, et si dans l'industrie la chute vertigineuse des commandes enregistrées et du volume de travail presté est arrêtée, la consolidation actuelle se situe néanmoins à un niveau très bas, et la reprise industrielle ne se concrétise que dans la sidérurgie.

Il se confirme en revanche que certains secteurs, comme l'artisanat et une bonne partie du commerce de détail, n'ont pas été frappés sérieusement, peut-être suite aux mesures de soutien prises par le gouvernement. Les établissements financiers ont dans leur majorité déjà réussi un certain tournant, bien que l'une ou l'autre banque doive redouter encore les effets négatifs de mesures structurelles qui ne vont que se mettre en place.

L'évolution des rentrées financières au titre de l'impôt sur les salaires souffrira en 2010 de la progression fortement freinée du nombre de salariés ainsi que des revenus affectés par le chômage partiel. Les dépenses de personnel des banques ont à leur tour reculé de -2,4% en termes nominaux pour les 9 premiers mois de l'année courante.

Par contre, les résultats d'exploitation des banques (qui ont un impact significatif – mais très tardif – sur l'impôt sur le revenu des collectivités) ont accusé pour la même période une hausse surprenante de +28% pour le bénéfice avant provisions, après avoir reculé pour l'ensemble de l'année 2008 de -11% au niveau du résultat avant provisions et de -88% chez le résultat annuel net.

Ce qui complique la tâche de prédire l'évolution des revenus fiscaux, c'est le fait que l'impact de la conjoncture sur les recettes publiques présente des décalages temporels très inégaux. Ainsi, l'impôt

sur les salaires et la taxe sur la valeur ajoutée sont pour l'essentiel collectés dès le mois qui suit le paiement générateur, de sorte que leurs rentrées accusent rapidement tout ralentissement et toute accélération conjoncturels.

A l'opposé, l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt fixé par voie d'assiette mettent en partie plusieurs années avant d'être encaissés. Ceci explique également le maintien de leur progression en 2009 (de respectivement +7% et +23% pour les 8 premiers mois de l'année), cette croissance reflétant la croissance économique qui avait prévalu jusque fin 2007.

Mentionnons encore que la valeur nette d'inventaire (VNI) de tous les fonds d'investissement, qui est le principal facteur déterminant le rendement de la taxe d'abonnement, avait reculé de -25% entre l'échéance du 31 décembre 2007 et celle du 31 mars 2009, avec la conséquence que pour les 8 premiers mois de 2009 la taxe d'abonnement s'est affaïssée de -24% par rapport à la même période de 2008. Or, voici que la somme des VNI vient de s'accroître depuis fin mars de +15%, et tout permet de croire que le mouvement se poursuivra. Comme le projet de budget prévoit pour la taxe d'abonnement en 2010 des rentrées restant de -11% inférieures à l'encaissement réel de 2008, ces estimations sont manifestement prudentes.

De même, l'on peut noter que, pour les dividendes que l'Etat encaissera sur sa participation directe dans la société SES-Astra de Betzdorf, les auteurs du projet de budget ont inscrit dans leurs estimations une baisse de revenu de -50%, alors que la firme elle-même a confirmé positivement le maintien dans les années à venir d'une progression du bénéfice distribué. D'autres sous-estimations similaires se constatent dans les détails du budget des recettes.

Concernant la TVA, le projet de budget prévoit pour 2010 des recettes nettes restant inférieures aux recettes réelles de 2008 d'un montant de -45 millions d'euros ou -2,3%. Compte tenu de la progression du chiffre nominal du PIB annuel, cette estimation n'a rien d'excessif.

2. Un déficit suite aux efforts conjoncturels

Quant aux crédits budgétisés pour 2010, il faut rappeler que les dépenses courantes prévues sont en progression de +6,3% par rapport au budget voté pour 2009 et de +9,1% par rapport au décompte 2008. En temps normaux, on serait tenté de juger que, compte tenu du taux d'inflation très faible, cette progression nominale est trop élevée, mais dans les circonstances conjoncturelles actuelles, l'enveloppe se justifie comme correspondant à une politique anticyclique prononcée.

Le déficit du budget courant proposé s'élève à -452 millions d'euros, ce qui ne représente en fait que -1,1% du PIB. Le déficit total prévu pour 2010 s'établit, si on l'augmente de l'emprunt programmé de 1.350 millions, à un total de -3,4% du PIB. En additionnant cependant les soldes annuels du secteur communal et de la sécurité sociale, le déficit annuel de l'ensemble du secteur public s'établira à un ordre de grandeur de -1,6%, à supposer que l'exécution budgétaire suive exactement les chiffres du projet, du côté des recettes comme du côté des dépenses.

Si les calculs sur la formule de Maastricht n'aboutissent pas moins, selon les indications du gouvernement, à un déficit excédant les limites européennes définies, ceci n'est dû qu'au fait que, dans ces calculs, l'utilisation par l'Etat des réserves budgétaires préalablement accumulées est assimilée à un déficit ordinaire, au même titre qu'une dépense financée par endettement nouveau.

Au 31 décembre 2008, le montant total des réserves des fonds spéciaux s'élevait à 2,2 milliards d'euros. Ce montant est à rapprocher des chiffres qui sont fournis à propos des investissements totaux programmés. Le gouvernement estime que le total des investissements de l'Etat s'élèvera à 892 millions d'euros en 2009 et à 1.107 millions en 2010, ce qui représente respectivement moins de 2,4% et 2,9% du PIB. A noter que les calculs présentés à ce propos à la page 28* du document parlementaire 6100 sont incorrects puisque basés sur des données totalement dépassées quant au volume annuel du PIB.

Si l'on tient compte des investissements publics qui ne sont pas réalisés par les services gouvernementaux, mais bénéficient de subventions de sa part, le total des investissements passe à 1.686 millions en 2009 et à 1.879 millions en 2010, soit respectivement 4,5% et 4,9% du PIB. L'effort supplémentaire en matière d'investissements n'a pas seulement un effet conjoncturel positif, mais il permettra également de résorber en partie les insuffisances de nos infrastructures publiques, que le pays doit à la sous-estimation par les responsables politiques du développement démographique et à la croissance réelle de l'économie.

Le gouvernement présente sa politique budgétaire comme faisant des efforts additionnels en matière de politique familiale et sociale, de mesures en faveur des personnes âgées et dépendantes, d'aide au développement ainsi que dans le domaine de la recherche et de l'innovation.

Sans vouloir entrer dans les détails des mesures concrètes, la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut donner son aval à la direction générale de ces accents budgétaires.

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 novembre 2009.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

