

N° 5900^{1B}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2009**

* * *

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

(13.11.2008)

SOMMAIRE

I.	Le Luxembourg dans les contextes mondial et européen.....	2
II.	L'état général de l'économie luxembourgeoise.....	3
	1. La fin d'une croissance extraordinaire.....	3
	2. La solidité structurelle de l'économie.....	5
	3. La situation de la productivité luxembourgeoise.....	7
III.	Les finances publiques du Grand-Duché.....	9
	1. Le compte général de l'exercice 2007.....	9
	a) la situation antérieure.....	9
	b) le compte 2007 en comparaison du compte 2006.....	9
	c) le compte 2007 en comparaison du budget voté.....	11
	2. L'évolution budgétaire dans le temps.....	12
	a) les visions du long terme.....	12
	b) les calculs selon la formule de Maastricht.....	12
	c) les comparaisons du court terme.....	13
	d) l'exercice en cours (2008).....	14
	3. Le poids de l'Etat dans l'économie nationale.....	17
	a) dans son évolution récente.....	17
	b) en comparaison internationale.....	18
	c) le poids de la fonction publique.....	18
	d) l'évolution du partage équitable de la charge fiscale.....	22
	4. Les actifs financiers de l'Etat et la dette publique.....	22
	a) une dette publique modeste, voire négative.....	23
	b) les réserves budgétaires redécouvertes.....	23
	c) les réserves comme un amortisseur conjoncturel.....	24
	d) les réserves comme un arsenal stratégique.....	24
	e) les participations stratégiques de l'Etat.....	25
	f) du bon usage de la fortune de l'Etat.....	27
	g) l'aspect intergénérationnel des actifs et de la dette.....	28

IV. Le projet de loi pour le budget 2009.....	28
1. Les mesures d'allégement fiscal.....	29
2. Les autres accents politiques et les accents qui manquent...	29
3. Les chiffres contenus dans la loi budgétaire.....	30
V. L'éducation nationale.....	32
VI. La politique familiale.....	34
VII. La fonction publique.....	35

*

Par dépêche du 1er octobre 2008, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a demandé, „pour le 10 novembre 2008 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

Le projet de budget pour l'exercice 2009 est discuté devant la toile de fond de l'actuelle crise bancaire et financière et dans un contexte conjoncturel international nettement détérioré, alors que la situation de l'économie luxembourgeoise n'en reste pas moins enviable en comparaison internationale.

L'expansion réelle du Produit Intérieur Brut (PIB) luxembourgeois est restée très forte, atteignant – compte tenu du relèvement sensible des chiffres constatés par le Statec – une croissance de +5,2% en 2005, +6,4% en 2006 et +5,2% en 2007.

Pendant l'année courante, l'Europe dans son ensemble et la zone Euro ne connaissent, selon les experts internationaux, qu'une croissance effective se situant entre +1% et +2%, l'évolution étant similaire aux Etats-Unis. Pour l'année qui vient, les dernières prévisions (du mois de novembre) du Fonds Monétaire International (FMI) prédisent une récession des deux côtés de l'Atlantique, alors que les estimations plus détaillées des „*Perspectives Mondiales*“ du FMI (d'octobre) affichaient encore des taux de croissance situés entre 0,0% et +0,2%, comme il ressort du tableau 1 qui suit.

Une partie des estimations disponibles datent d'avant l'accélération de la crise du crédit et des bourses et ne tiennent donc pas encore compte du recul de confiance provoqué. De toute façon, les pronostics possibles au moment actuel restent forcément affectés d'un degré d'incertitude bien plus élevé que dans des périodes normales.

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

<i>selon le FMI</i>	2005	2006	2007	2008*	2009*
Monde:	+4,5%	+5,1%	+5,0%	+3,9%	+3,0%
Etats-Unis:	+3,1%	+2,8%	+2,2%	+1,6%	+0,1%
Zone „Euro“:	+1,6%	+2,8%	+2,6%	+1,3%	+0,2%
Luxembourg:	+5,0%	+6,1%	+4,5%	+2,3%	+1,8%
Allemagne:	+0,8%	+3,0%	+2,5%	+1,8%	-0,0%
France:	+1,9%	+2,2%	+2,2%	+0,8%	+0,2%
Belgique:	+2,0%	+2,9%	+2,8%	+1,4%	+0,2%
Pays-Bas:	+2,0%	+3,4%	+3,5%	+2,3%	+1,0%

<i>selon l'OCDE</i>	2005	2006	2007	2008*	2009*
Pays OCDE:	+2,7%	+3,1%	+2,7%	+1,8%	+1,7%
Etats-Unis:	+3,1%	+2,9%	+2,0%	+1,8%	+1,1%
Zone „Euro“:	+1,7%	+2,9%	+2,6%	+1,3%	+1,4%
Luxembourg:	+4,8%	+5,9%	+4,5%	+3,0%	+4,0%
Allemagne:	+1,0%	+3,1%	+2,5%	+1,5%	+1,1%
France:	+1,9%	+2,4%	+2,2%	+1,0%	+1,5%
Belgique:	+2,0%	+2,9%	+2,8%	+1,7%	+1,7%
Pays-Bas:	+1,5%	+3,0%	+3,5%	+2,3%	+1,8%
<i>selon Eurostat</i>	2005	2006	2007	2008*	2009*
Etats-Unis:	+2,9%	+2,8%	+2,0%	+1,25%	-0,25%
UE - 27:	+2,0%	+3,1%	+2,9%	+1,4%	+0,2%
Zone „Euro“:	+1,7%	+2,9%	+2,7%	+1,2%	+0,1%
Luxembourg:	+5,2%	+6,4%	+5,2%	+2,5%	+1,2%
Allemagne:	+0,8%	+3,0%	+2,5%	+1,7%	+0,0%
France:	+1,9%	+2,2%	+2,2%	+0,9%	+0,0%
Belgique:	+1,8%	+3,0%	+2,8%	+1,4%	+0,1%
Pays-Bas:	+2,0%	+3,4%	+3,5%	+2,3%	+0,4%
<i>selon le Statec</i>	2005	2006	2007	2008*	2009*
Luxembourg:	+5,2%	+6,4%	+5,2%	+2,5%	+3,0%

Données publiées ou mises à jour en juin/septembre (OCDE), en octobre (FMI, Statec) et en novembre 2008 (Eurostat)

* = prévisions pour 2008 et 2009

Trop de paramètres majeurs restent instables sans qu'une fin de la tourmente ne se dessine. Une normalisation des coûts énergétiques et des matières, contrepartie du ralentissement économique, est la bienvenue, tout comme la hausse du cours du dollar aidera les exportateurs européens.

Les accents budgétaires et fiscaux proposés par le gouvernement prennent une importance accrue suite aux événements récents, même s'il reste incertain que les ménages vont effectivement dépenser le pouvoir d'achat additionnel. Il est en tout cas intéressant de noter qu'en Allemagne le „*conseil des sages*“, regroupant des représentants des principaux instituts de recherche ciblés sur la conjoncture économique, recommandent à leur tour aux autorités de procéder, en réponse à la crise en cours, à une baisse sensible de la charge fiscale des ménages.

*

II. L'ETAT GENERAL DE L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE

1. La fin d'une croissance extraordinaire

L'analyse détaillée de l'évolution de notre économie nationale au cours des dernières années confirme l'impression relativement positive qui ressort, à propos du Grand-Duché, de la description faite ci-avant des évolutions européenne et internationale. Ces dernières années, la croissance luxembourgeoise est restée sensiblement supérieure à la moyenne européenne et à l'évolution nationale respective des pays voisins. Il est permis de penser que, grâce notamment aux impulsions dégagées par le budget proposé, ceci restera le cas durant la période moins dynamique dans laquelle nous sommes glissés entre-temps.

Rappelons qu'il y a quelques années, le développement de l'important secteur financier n'avait été que très modérément affecté par la récession boursière prolongée, de sorte que les répercussions sur

l'ensemble de l'économie nationale sont restées limitées, alors que la politique anticyclique des finances publiques contribuait à son tour à adoucir le ralentissement entamé.

En rétrospective, notre pays n'a finalement connu au cours des dernières années que deux exercices avec 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:	+4,5%
2000:	+8,4%	2005:	+5,2%
2001:	+2,5%	2006:	+6,4%
2002:	+4,1%	2007:	+5,2%
2003:	+1,5%		

Ainsi, le Luxembourg avait vite retrouvé une nouvelle phase de croissance rapide avec, pour la période 2005-2007, une moyenne de +5,6% (contre +2,4% pour la zone Euro). Ce boom remarquable débouche en toute probabilité sur une croissance très faible dans l'avenir immédiat, parce que la demande externe, jusqu'à l'année dernière le puissant moteur de la dynamique, a déjà fléchi et continuera de toute évidence à s'affaiblir encore.

Il n'est en revanche pas certain que les ménages luxembourgeois dépenseront leur pouvoir d'achat renfloué par les mesures fiscales et sociales annoncées pour l'année budgétaire 2009. Il faut voir à quel point la crise actuelle ébranle la confiance générale de la population concernant leur situation économique personnelle et dans quelle mesure cette incertitude favorisera la thésaurisation d'une partie des revenus nets additionnels.

Toute restriction de la politique de crédit appliquée par les banques luxembourgeoises, si elle venait à se confirmer, risque d'avoir un effet dévastateur sur le secteur de la construction, alors que pourtant le manque de logements subsiste comme conséquence de l'évolution démographique des dernières années.

Dans ce contexte, il est en tout cas à saluer que le gouvernement ait donné instruction à la Banque et Caisse d'Épargne de l'État de procéder à une baisse des taux d'intérêt sur les crédits immobiliers et que le législateur va décider l'exemption de la retenue à la source et de l'impôt sur les revenus pour les intérêts créditeurs de l'épargne-logement.

Une politique volontariste du gouvernement en matière d'investissements publics – tout d'ailleurs comme l'attitude proactive affichée par la SNCI en matière de crédits aux entreprises – est donc la bienvenue du point de vue conjoncturel et contribuera à amortir des effets néfastes sur les entreprises de la construction, sur leur main-d'œuvre et sur le marché de l'emploi en général.

L'évolution économique favorable des dernières années, preuve de la santé fondamentale des structures économiques du pays, se reflète par ailleurs dans l'excédent de la balance courante, qui a atteint en 2007 un niveau record de 3,6 milliards d'euros, se maintenant ainsi aux environs de 10% du PIB.

Tableau 2 – Balance courante de l'économie luxembourgeoise

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Excédent de la balance courante						
en millions d'euros:	+2.805	+2.046	+3.178	+3.324	+3.543	+3.572
en % du PIB annuel:	11,7%	8,0%	11,6%	11,1%	10,5%	9,8%
croissance annuelle:	+829	- 759	+1.132	+146	+219	+29
	+42%	- 27%	+55%	+4,6%	+6,6%	+0,8%
<i>p.m.: évolution du PIB annuel à prix courants</i>						
en milliards d'euros:	24,0	25,7	27,4	30,0	33,9	36,3
croissance nomin. en %:	+6,3%	+7,7%	+6,5%	+9,9%	+12,2%	+6,9%

Pour le premier semestre de l'exercice 2008, l'ampleur de l'excédent net de la balance est restée pratiquement inchangée, ce qui est une performance remarquable, compte tenu du renchérissement

significatif de l'énergie et des matières premières et du tassement des activités financières internationales intervenu dès la deuxième moitié de 2007.

Cette performance de longue haleine repose notamment sur l'accroissement constant du nombre des personnes actives dans le pays, qui a progressé au cours des 12 derniers mois de 16.450 unités pour s'établir actuellement à plus de 357.450 (contre 296.550, il y a 5 ans), et sur le niveau record de 149.100 frontaliers (contre 108.400 voilà 60 mois).

En parallèle, l'évolution favorable des finances publiques, devenue de plus en plus apparente, démasque l'image grotesque dessinée à ce propos, la propagande patronale ayant fait de la situation budgétaire un épouvantail pour freiner et renverser le progrès social. En fait, le déficit selon la fameuse formule de Maastricht n'a été qu'un incident mineur et passager de l'année 2004.

Ceci ressort de la récapitulation du solde net 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	- 0,1%
2002	+2,1%	2006	+1,3%
2003	+0,5%	2007	+3,2%
2004	- 1,2%	2008	+2,3% (<i>prévision</i>)

Dans cette question, le monde salarial, et notamment les représentants de la fonction publique, ne s'est à aucun moment laissé inculquer une mauvaise conscience, parfaitement injustifiée. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics continue à penser que les fameux critères de Maastricht sont inappropriés pour juger de l'état de santé des finances publiques d'un pays de la taille du nôtre et détenant, contrairement aux autres Etats membres, des actifs financiers dépassant les dettes publiques.

La gestion financière sérieuse de l'Etat et la solidité des finances publiques ont débouché sur des réserves budgétaires liquides extrêmement 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 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

Au moment où survient la stagnation, le constat d'une situation économique remarquable, surtout par comparaison avec les autres pays européens, ne dispense cependant pas de se poser la question de savoir dans quelle mesure cette prospérité ne serait que l'effet de circonstances conjoncturelles qui ont prévalu jusque très 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 importante qu'occupent dans notre économie les services financiers, d'une part (50.000 emplois), et les industries de sous-traitance automobile, de l'autre (9.000 emplois). Les problèmes actuels de la production de voitures de tourisme en Europe et dans le monde vont sans doute nous frapper de plein fouet, alors que les perspectives du secteur du crédit sont autrement difficiles à évaluer.

Les experts sont en principe unanimes pour constater que la place financière a su se créer, en comparaison internationale, une position solide et que de façon générale nos banques sont moins exposées dans les créneaux actuellement en difficulté. L'amère expérience de cet automne est toutefois que les dangers les plus graves proviennent des éventuels problèmes de la maison mère étrangère, une circonstance qui échappe totalement à l'action des autorités luxembourgeoises.

De très nombreuses banques européennes ayant été affectées directement ou indirectement par la crise, des repositionnements sont à prévoir dans la plupart des groupes financiers présents sur la place de Luxembourg. Dans ce contexte, de nombreux établissements luxembourgeois sont susceptibles de souffrir – et peut-être ponctuellement aussi de profiter – des mesures de restructuration et de rationalisation que leurs maisons mères étrangères seront amenées à prendre pour remédier à des faiblesses de leur situation particulière ou pour se repositionner face aux changements de leur paysage bancaire national.

Il ne fait pas de doute, d'autre part, que ceux des revenus des banques et des autres professionnels de l'„industrie des fonds“ qui sont calculés sur la valeur d'inventaire sont dès à présent gravement affectés par la baisse des cours boursiers. Pour le trésor public, ceci se traduit ipso facto par une baisse sensible immédiate des rentrées au titre de la taxe d'abonnement et, avec un certain délai, de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Dans la mesure où les épargnants étrangers formant la clientèle particulière de nos banques venaient à juger prudent de préférer des placements dans leur pays de résidence respectif et de se replier sur des produits traditionnels et simples par rapport aux instruments plus sophistiqués internationaux, certaines activités des banques internationales pourraient perdre de la clientèle.

De toute façon, la réorganisation des règles de fonctionnement du secteur financier international, des paramètres de bilan et des ratios applicables pourraient de façon générale rendre durablement moins profitable le métier bancaire, au-delà des répercussions passagères de l'actuel contexte de crise.

Il est toutefois prématuré d'oser une conclusion d'ensemble sur les répercussions concrètes de la crise sur le tissu bancaire luxembourgeois. 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 dans les circonstances difficiles actuelles un relatif optimisme. Pour le reste, il s'impose de souligner le professionnalisme avec lequel les autorités luxembourgeoises ont su gérer la crise. La qualité exceptionnelle de la fonction publique luxembourgeoise a une fois de plus fait ses preuves.

Ceci étant rappelé, l'attrait du pays comme site d'implantation pour des activités économiques reste manifestement intact. En huit ans, l'économie luxembourgeoise a en effet généré plus de 88.500 emplois additionnels (soit +11.000 en moyenne annuelle), qui ont été occupés par 29.500 résidents ou immigrés nouveaux (ou +3.700 par an) et par 59.000 frontaliers supplémentaires (donc +7.300 par an). Ce développement spectaculaire n'a pas empêché le nombre des demandeurs d'emplois de doubler de 4.700 à près de 9.900 personnes.

Tableau 3 – Evolution de l'emploi au Grand-Duché
(moyenne annuelle et évolution de la moyenne annuelle, sauf pour 2008)

	2003 année	2004 année	2005 année	2006 année	2007 année	2008 sept. *
Total des emplois:	294,2	302,4	312,0	324,1	340,5	357,5
idem, variation annuelle:	+5,3 +1,8%	+8,2 +2,8%	+9,6 +3,2%	+12,1 +3,9%	+16,4 +5,1%	+16,4 +4,8%
Travailleurs résidents:	187,2	189,6	192,6	196,5	202,1	208,4
idem, variation annuelle:	+1,3 +0,7%	+2,5 +1,3%	+3,0 +1,6%	+3,9 +2,0%	+5,5 +2,8%	+6,4 +3,2%
Travailleurs frontaliers:	107,0	112,8	119,4	127,6	138,5	149,1
idem, variation annuelle:	+3,9 +3,8%	+5,7 +5,4%	+6,6 +5,9%	+8,2 +6,9%	+10,9 +8,5%	+10,1 +7,2%
Demandeurs d'emploi:	7,7	8,7	9,7	10,3	9,8	9,9
idem, variation annuelle:	+1,5 +23,7%	+0,9 +11,9%	+1,1 +12,4%	+0,6 +5,9%	-0,5 -4,8%	+0,6 +7,0%

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

* = situation du mois de septembre 2008 et variation par rapport à septembre 2007

Par comparaison sur 12 mois, le nombre de demandeurs d'emploi a été en repli depuis l'automne 2007, mais depuis cet été la tendance est renversée de sorte qu'en septembre on a noté un accroissement interannuel de +640 personnes ou de +7,0%. Il faut évidemment redouter que les conséquences du repli conjoncturel en cours n'aient à cet égard un effet regrettable.

Les secteurs de pointe en matières de prestations de services et de production de biens emploient essentiellement une main-d'oeuvre hautement qualifiée, de sorte que leur demande en termes de col-

laborateurs ne répond que modérément à l'offre effective de notre marché de l'emploi. Une économie nationale n'étant d'autre part 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 d'activités connexes et similaires visant la „grande région“ et l'ensemble de l'Europe, prennent une importance particulière pour endiguer et faire reculer le chômage.

Une accélération des investissements publics et les diverses mesures favorisant le pouvoir d'achat des ménages sont dès lors utiles et nécessaires, également du point de vue du plein emploi. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne juge utiles en rien les recettes miracles préconisées par l'OCDE et d'autres théoriciens néolibéraux, telles des coupes sombres dans le soutien aux chômeurs et une politique restrictive au niveau de l'indexation des salaires ou du salaire social minimum.

3. La situation de la productivité luxembourgeoise

L'échec des ambitions du fameux „processus de Lisbonne“, c'est-à-dire du pari de l'Union Européenne de rattraper en peu d'années les Etats-Unis en matière de productivité, continue à interpellier les responsables politiques européens. Il n'est dès lors pas superflu de vérifier la position macro-économique du Luxembourg en comparaison européenne et transatlantique.

Le rapprochement du produit intérieur brut par habitant, tel que celui-ci ressort des indicateurs structurels des services statistiques de l'UE, se présente de la façon suivante pour l'année 2007, en appuyant la comparaison internationale sur les standards de pouvoir d'achat et en prenant comme étalon la moyenne pour l'Union Européenne „EU-27“:

Luxembourg	284,1
<i>Etats-Unis</i>	<i>151,0</i>
Irlande	143,9
Pays-Bas	132,6
Autriche	129,5
Danemark	126,0
Suède	123,7
Belgique	123,6
Royaume-Uni	119,6
Finlande	118,4
Allemagne	114,1
France	111,8
Italie	103,0
Espagne	102,6
Union Européenne „EU-27“	100,0
Portugal	73,9
Bulgarie	38,7

La comparaison montre pour notre pays un pouvoir de production par tête d'habitant représentant 2,84 fois celui de la moyenne de l'UE des 27, en progression sensible par rapport à la situation de l'année précédente (2,65 fois la moyenne européenne des 25). Le niveau du Luxembourg est supérieur de 154% (contre 147% en 2006) au niveau respectif de la France, de 149% (146%) à celui de l'Allemagne et de 130% (128%) à celui de la Belgique.

Le Luxembourg est du reste 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 88% (contre 80% un an plus tôt), remplissant ainsi amplement les objectifs définis pour le „processus de Lisbonne“.

La performance exceptionnelle du Grand-Duché dans cette comparaison est 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 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 2007, toujours appuyée sur la comparaison des standards de pouvoir d'achat et axée sur la moyenne européenne „EU-27“, fournit le classement suivant:

Luxembourg	183,8
<i>Etats-Unis</i>	<i>138,5</i>
Belgique	134,2
Irlande	132,9
France	125,2
Autriche	122,1
Pays-Bas	114,2
Finlande	113,3
Suède	112,8
Royaume-Uni	112,1
Italie	109,6
Danemark	107,2
Allemagne	106,3
Espagne	100,0
<i>Union Européenne „EU-27“</i>	<i>100,0</i>
Portugal	68,3
Bulgarie	36,4

Alors que les ordres de grandeur se sont quelque peu modifiés, la constatation fondamentale demeure valable: le Luxembourg reste en 1^{ère} position en Europe et il est le seul pays à déclasser les Etats-Unis. Il dépasse la moyenne européenne de 83% et le niveau américain de 33%, la Belgique de 37%, la France de 47% et l'Allemagne de 73%. Dans ce cas également, le Luxembourg a su accroître son avance, ce qui est une information intéressante au milieu de la pléthore de mesures de compétitivité, qui vont dans tous les sens et se contredisent concernant les progrès et reculs relatifs des différents pays européens.

Une troisième mesure disponible est celle de la productivité de la main-d'oeuvre par heure de travail, mais dans ce cas les données les plus récentes qui sont disponibles concernent l'année 2005 (et pour certains pays seulement 2004). Les chiffres publiés par Eurostat 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.

Les données en question – non directement comparables aux deux séries précédentes – fournissent l'image suivante:

Luxembourg	165,7
Belgique	125,1
Pays-Bas (2004)	119,2
France	117,6
<i>Etats-Unis</i>	<i>116,6</i>
Allemagne	110,8
Irlande	105,1
Suède	103,8

Danemark	102,8
Union Européenne „EU-15“	100,0
Portugal	57,6
Bulgarie	30,5

Dans cette comparaison comme dans les autres, le Luxembourg caracole en tête, devant la moyenne européenne de 66% et les Etats-Unis de 42%, la Belgique de 32%, les Pays-Bas de 39%, la France de 41% et l'Allemagne de 50%.

Ces différents classements suffisent amplement, et ceci en dépit du clivage intersectoriel existant chez nous comme dans les autres pays, à démasquer la propagande patronale sur la prétendue perte de compétitivité générale de notre pays et une dégradation dramatique de notre productivité. Si ces affirmations étaient correctes, comment expliquerait-on l'excédent de notre balance courante ainsi que la croissance soutenue de l'emploi?

*

III. LES FINANCES PUBLIQUES DU GRAND-DUCHE

L'actualité récente a mis en exergue la situation saine et enviable des finances publiques de notre pays. Redressement des soldes budgétaires, qui du reste n'avaient jamais été aussi négatifs qu'une certaine propagande avait voulu le faire croire, réserves budgétaires considérables déclenchant des discussions sur un possible „fonds souverain“ et permettant une opération de sauvetage dans le secteur bancaire largement en utilisant des liquidités accumulées, position budgétaire générale favorisant possible une baisse sensible de la charge fiscale: voilà quelques-unes des nouvelles qui ont marqué l'actualité et qu'il y a lieu d'examiner plus en détail.

1. Le compte général de l'exercice 2007

a) la situation antérieure

En abordant l'examen du compte provisoire de l'exercice budgétaire 2007, déposé à la Chambre des Députés le 10 juin 2008, il y a lieu de rappeler les résultats exceptionnels qui avaient marqué l'exercice précédent.

Les comptes de 2006 avaient en effet 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.

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.

On avait donc bien assisté en 2006 à un redressement spectaculaire des finances publiques. La comparaison avec 2005 montre pour le solde total une amélioration interannuelle de +946 millions d'euros qui provient d'une progression spectaculaire des recettes de +1.763 millions d'euros ou de 27% en un an.

L'exercice budgétaire 2007 suit donc un millésime exceptionnel marqué par des recettes extraordinaires et non récurrentes très significatives.

b) le compte 2007 en comparaison du compte 2006

Pour le compte général 2007, la comparaison avec l'année antérieure montre pour le solde total une amélioration interannuelle de +200 millions d'euros due à une progression des recettes de +517 millions d'euros, dépassant la progression des dépenses, qui a été de +317 millions.

Tableau 4 – Exercices 2006 et 2007/Evolution interannuelle

(montants en millions d'euros)

	2006 Compte général	2007 Compte général	Ex. 2006 et 2007 Augment. d'une année à l'autre	
– Recettes courantes:	7.890,8	8.657,2	+766,4	+9,7%
– Dépenses courantes:	7.040,1	7.289,6	+249,5	+3,5%
– Solde courant:	+850,7	+1.367,6	+516,9	
– Recettes en capital:	501,1	78,6	- 422,6	- 84,3%
– Dépenses en capital:	1.100,1	994,6	- 105,5	- 9,6%
– Solde en capital:	- 599,0	- 916,0	- 317,1	
– Total des recettes:	8.392,0	8.735,7	+343,8	+4,1%
– Total des dépenses:	8.140,2	8.284,2	+144,0	+1,8%
– Solde total:	+251,8	+451,6	+199,8	

Si au niveau des recettes totales, la progression a été de +4,1% seulement, elle était en revanche de +9,7% pour les recettes courantes. Le repli sensible des recettes en capital s'explique par les revenus exceptionnels qui ont été enregistrés en 2006 dans le contexte de la fusion Arcelor-Mittal, où l'Etat, en tant qu'actionnaire important d'Arcelor, avait notamment touché 461 millions d'euros de paiements en liquide. La progression des recettes courantes a été affectée à son tour par les revenus non récurrents touchés en 2006 en tant que conséquences fiscales de la même transaction.

Le caractère exceptionnel de l'exercice budgétaire 2006 suggère de rapprocher les résultats finaux pour 2007 à ceux de 2005. Cette comparaison, qui fait l'objet du tableau 4bis ci-après, montre que sur deux ans, la progression des recettes a été de +31,8% pour les recettes totales et de +32,6% pour les seules recettes courantes, grâce à des plus-values de plus de 2,1 milliards d'euros. En dépit du développement soutenu des dépenses, le solde budgétaire a ainsi progressé de 1,1 milliard d'euros en deux ans.

Tableau 4bis – Evolution budgétaire sur 2 ans

(montants en millions d'euros)

	2005 Compte général	2007 Compte général	Entre 2005 et 2007 Augmentation sur deux ans	
– Recettes courantes:	6.526,4	8.657,2	+2.130,7	+32,6%
– Dépenses courantes:	6.430,4	7.289,6	+859,2	+13,4%
– Solde courant:	+96,0	+1.367,6	+1.271,6	
– Recettes en capital:	102,9	78,6	- 24,3	- 23,6%
– Dépenses en capital:	893,2	994,6	+101,4	+11,3%
– Solde en capital:	- 790,3	- 916,0	- 125,7	
– Total des recettes:	6.629,3	8.735,7	+2.106,4	+31,8%
– Total des dépenses:	7.323,6	8.284,2	+960,5	+13,1%
– Solde total:	- 694,3	+451,6	+1.145,9	

Pour ce qui est des principales ressources fiscales, on constate une progression interannuelle particulièrement importante en 2007 pour la TVA (+222 millions d'euros ou +15,4%) et pour l'impôt retenu sur les salaires (+208 millions ou +12,5%). La croissance relative a été la plus forte pour les droits d'enregistrement (+31,7%), la taxe d'abonnement (+16,7%) et l'impôt sur la fortune (+14,5%).

Tableau 5 – Evolution interannuelle des principales recettes fiscales

(montants en millions d'euros)

	2006	2007	croissance interannuelle	
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.444	1.666	+222	+15,4%
Impôt sur les salaires:	1.654	1.862	+208	+12,6%
Impôt revenu des collectivités:	1.273	1.381	+109	+8,5%
Taxe d'abonnement:	618	721	+103	+16,7%
Droits d'enregistrement:	203	267	+64	+31,7%
Douanes et accises:	1.183	1.243	+61	+5,2%
Impôt fixé par voie d'assiette:	368	396	+28	+7,6%
Impôt sur la fortune:	150	172	+22	+14,5%
Impôt de solidarité:	105	116	+11	+10,1%
Impôt sur revenu de capitaux:	349	243	-106	-30,3%

Sur une période de deux ans, la progression relative est considérable pour pratiquement tous les impôts et taxes. Comme il ressort du tableau 5bis qui suit, les droits d'enregistrement ont avancé de +66%, la TVA de +59%, la taxe d'abonnement de +46%, la retenue sur les salaires de +26%, l'impôt sur les collectivités de +25% et l'impôt de solidarité de +24%.

Tableau 5bis – Evolution sur deux ans des principales recettes fiscales

(montants en millions d'euros)

	2005	2007	croissance sur 2 ans	
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.046	1.666	+620	+59,2%
Impôt sur les salaires:	1.477	1.862	+385	+26,0%
Impôt revenu des collectivités:	1.106	1.381	+275	+25,0%
Taxe d'abonnement:	494	721	+227	+46,1%
Droits d'enregistrement:	160	267	+107	+66,4%
Douanes et accises:	1.054	1.243	+189	+18,0%
Impôt fixé par voie d'assiette:	355	396	+41	+11,4%
Impôt sur la fortune:	165	172	+7	+4,3%
Impôt de solidarité:	93	116	+22	+24,1%
Impôt sur revenu de capitaux:	211	243	+32	+15,4%

La leçon à tirer de ces observations est certainement celle de la grande sensibilité des recettes fiscales luxembourgeoises aux effets conjoncturels. La faiblesse passagère des finances publiques – qui a été une source de panique pour d'aucuns et qui a été exploitée de façon éhontée par d'autres à leurs fins antisociales – était donc essentiellement un phénomène conjoncturel.

Les visées d'une politique budgétaire anticyclique sont celles d'amortir le choc d'un repli conjoncturel en réaffectant des moyens financiers épongés en période de croissance forte. Cette logique exige évidemment, outre des surplus budgétaires dans les années fastes, le courage d'accepter des déficits budgétaires modérés et passagers en temps de conjoncture ralentie.

c) le compte 2007 en comparaison du budget voté

Alors que le législateur avait prévu pour l'exercice budgétaire 2007 un déficit total de -188 millions d'euros, le compte final provisoire montre un surplus de +452 millions, les attentes ayant donc été dépassées de +640 millions. Rappelons que l'exercice 2006 avait également produit un résultat marqué

par un solde dépassant de +553 millions les attentes, mais ceci était dû en ordre principal aux recettes inattendues découlant pour l'Etat de la fusion Arcelor-Mittal.

Le surplus annuel net de +452 millions a été réalisé malgré un dépassement des dépenses de +255 millions (soit +3,2% du total des crédits votés), grâce à une progression du total des recettes de +894 millions d'euros. Concrètement, les estimations officielles inscrites dans la loi budgétaire ont été dépassées de +11,4% pour les recettes totales et de +11,5% pour les recettes courantes. Le redressement spectaculaire des finances publiques en 2006 a ainsi été consolidé, comme il ressort du tableau 6:

Tableau 6 – Exercice budgétaire 2007/Prévision et résultat

(montants en millions d'euros)

	<i>Budget définitif</i>	<i>Compte général</i>	<i>Dépass. des crédits et des estimations</i>	
– Recettes courantes:	7.761,0	8.657,2	+896,2	+11,5%
– Dépenses courantes:	7.239,6	7 289,6	+50,0	+0,7%
– Solde courant:	+521,4	1.367,6	+846,2	
– Recettes en capital:	80,7	78,6	-2,1	-2,6%
– Dépenses en capital:	789,9	994,6	+204,7	+25,9%
– Solde en capital:	- 709,2	- 916,0	- 206,8	
– Total des recettes:	7.841,7	8.735,7	+894,1	+11,4%
– Total des dépenses:	8.029,5	8.284,2	+254,7	+3,2%
– Solde total:	- 187,8	+451,6	+639,4	

2. L'évolution budgétaire dans le temps

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

a) les visions du long terme

Concernant la „soutenabilité“ à long terme des finances publiques luxembourgeoises, une description aussi succincte que précise, à laquelle la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut pleinement souscrire, est la suivante:

„Avec une population en âge de travailler relativement jeune et une croissance robuste de l'emploi – une croissance moyenne de l'ordre de 3% l'an enregistrée au cours des dix dernières années – la viabilité financière du système de pension est assurée à moyen terme.

Le solde de financement de la sécurité sociale est structurellement excédentaire et les surplus budgétaires sont systématiquement affectés à la réserve de financement du système de pension.

Le niveau peu élevé de la dette publique et l'existence d'importantes réserves de financement du système de pension (23% du PIB en 2008) font que le Luxembourg présente des caractéristiques de départ assez favorables pour affronter les défis économiques et budgétaires associés au vieillissement démographique. Il n'en reste que le défi d'assurer la pérennité budgétaire à long terme est réel.“

Cette description lucide est celle que le gouvernement a officiellement communiquée le 6 octobre 2008 aux instances de l'Union Européenne dans sa „10e Actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg“, sous le chapitre „Soutenabilité à long terme des finances publiques“.

b) les calculs selon la formule de Maastricht

Quant aux perspectives plus immédiates des finances publiques ainsi qu'à leur évolution récente, on peut notamment les analyser à la lumière des critères de Maastricht, sans 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 base des recettes et 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 7 ci-après:

Tableau 7 – Solde budgétaire annuel pour l’administration publique au sens large

<i>exercice budgétaire</i>	<i>PIB en Mio €</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	27.520	-332,8	-1,21%
2005	30.237	-30,4	-0,10%
2006	33.921	+432,8	+1,28%
2007	36.278	+1.171,1	+3,23%
total pour 13 ans:		+6.973,2	
moyenne sur 13 ans:		+536,4	+2,27%

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, que deux exercices avec un solde négatif, la situation la moins favorable étant restée, avec -1,2% en 2004, loin de la limite critique.

Le solde net cumulé d’une décennie est de 6 milliards d’euros, et pour 13 ans de près de 7 milliards, avec un solde annuel positif d’un ordre de grandeur moyen supérieur à 2,4% du PIB et à 5,5% des dépenses. Il s’avère donc que l’agitation publique à ce propos n’était qu’une manoeuvre de diversion, voire d’intoxication.

Ceci étant dit, la Chambre maintient ses réserves quant aux mérites de la formule de calcul utilisée selon les accords de Maastricht. Alors qu’une discipline budgétaire est indiscutablement nécessaire au sein de la zone Euro, il est intellectuellement incorrect de faire l’amalgame entre, d’une part, des déficits annuels couverts par un authentique endettement nouveau et, d’autre part, la légitime utilisation de surplus antérieurement accumulés pour pouvoir mener une politique anticyclique.

c) les comparaisons du court terme

Concernant l’évolution récente des grands agrégats budgétaires, le tableau 8 ci-après met en évidence un certain nombre de développements remarquables.

Les données de la partie supérieure du tableau montrent pour l’exercice 2007 des recettes effectives dépassant de près de 900 millions d’euros ou de plus de 11% les prévisions inscrites dans la loi budgétaire. En même temps, il a été possible de contenir les dépenses courantes dans les limites des crédits votés, à un degré jamais atteint depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Une comparaison interannuelle, qui ressort du deuxième tiers du tableau, montre que le budget voté pour 2008 accuse par rapport à la loi budgétaire précédente une croissance des recettes supérieure à l’expansion des dépenses, à l’image de l’évolution constatée l’année précédente.

Tableau 8 – Croissance budgétaire/Différentes optiques

(montants en millions d'euros)

	Budget voté 2007	Compte prov. 2007	Comparaison	
Recettes courantes:	7.761,0	8.657,2	+896,2	+11,5%
Recettes totales:	7.841,7	8.735,7	+894,1	+11,4%
Dépenses courantes:	7.239,6	7.289,6	+50,0	+0,7%
Dépenses totales:	8.029,5	8.284,2	+254,7	+3,2%
	Budget voté 2007	Budget voté 2008	Comparaison	
Recettes courantes:	7.761,0	8.355,4	+594,4	+7,7%
Recettes totales:	7.841,7	8.438,0	+596,3	+7,6%
Dépenses courantes:	7.239,6	7.631,3	+391,7	+5,4%
Dépenses totales:	8.029,5	8.458,5	+429,0	+5,3%
	Compte prov. 2007	Budget voté 2008	Comparaison	
Recettes courantes:	8.657,2	8.355,4	-301,8	-3,5%
Recettes totales:	8.735,7	8.438,0	-297,8	-3,4%
Dépenses courantes:	7.289,6	7.631,3	+341,7	+4,7%
Dépenses totales:	8.284,2	8.458,5	+174,4	+2,1%

Quand il s'agit d'appuyer la comparaison sur un repère solide, les chiffres de l'évolution antérieure effective sont toutefois plus importants que le niveau de prévisions qui se révéleront dans la suite comme ayant été plus ou moins incorrectes. Confrontées aux chiffres réels du décompte 2007, les recettes budgétisées pour 2008 s'avèrent inférieures à ceux-ci, le décalage étant de l'ordre de -300 millions d'euros ou -3,5% (3e volet du tableau 8).

Les prévisions pour le projet de budget 2009 partent précisément des données du budget voté pour 2008, alors que cet important point d'appui est donc sensiblement sous-estimé, puisque les recettes réelles de 2007 ont déjà dépassé celles qui sont prévues pour 2008. Or, les données devenues disponibles sur l'évolution des recettes effectives en 2008 sont à leur tour marquées par une croissance additionnelle par rapport à 2007.

d) L'exercice en cours (2008)

En effet, les données rendues publiques par le gouvernement montrent que l'évolution des recettes publiques a continué au 1er semestre 2008 et durant les 3 premiers trimestres de l'exercice 2008 à évoluer très favorablement. Jusque fin septembre, les recettes cumulées brutes de l'Etat au titre de l'exercice en cours se situaient à 7.313 millions d'euros, contre 6.769 millions un an plus tôt et 6.250 millions deux ans plus tôt.

La progression interannuelle a été l'année dernière de +518 millions d'euros ou +8,3% et cette année-ci de +545 millions d'euros ou +8,1%. Sur deux ans, la progression – toujours pour les neuf premiers mois de l'exercice budgétaire – a été de +1.063 millions, soit de +17%, une croissance étonnante si l'on considère que les rentrées de 2006 constituaient un record inattendu, avec une progression interannuelle de +1.064 millions d'euros pour 12 mois.

L'évolution pour 2008 est d'autant plus remarquable qu'elle se constate en dépit des allègements fiscaux entrés en vigueur au 1er janvier, qui ont freiné la croissance de l'ordre de 3 points de pour cent. Le tableau 9 ci-après fournit une ventilation des principaux impôts et taxes pour le 1er semestre de l'année, y compris pour l'exercice en cours:

Tableau 9 – Principales rentrées fiscales au 1er semestre

(montants en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008
Rentrées au cours du 1er semestre					
Impôt sur les salaires:	693	760	871	986	946
Impôt revenu des collectivités:	439	481	660	756	665
Impôt fixé par voie d'assiette:	142	161	179	189	186
Impôt sur revenu de capitaux:	104	99	265	121	200
Taxe sur la valeur ajoutée:			697	880	1.027
Taxe d'abonnement:			299	347	321
Droits d'enregistrement:			92	116	126
Total:			3.063	3.395	3.471
Evolution interannuelle des rentrées du 1er semestre					
Impôt sur les salaires:	+74	+67	+111	+115	-40
Impôt revenu des collectivités:	-66	+42	+179	+96	-91
Impôt fixé par voie d'assiette:	+4	+19	+18	+10	-3
Impôt sur revenu de capitaux:	+8	-5	+166	-144	+79
Taxe sur la valeur ajoutée:				+183	+147
Taxe d'abonnement:				+48	-26
Droits d'enregistrement:				+24	+10
Total:				+332	+76
<i>Impôt sur les salaires:</i>	<i>+12,0%</i>	<i>+9,6%</i>	<i>+14,6%</i>	<i>+13,3%</i>	<i>- 4,0%</i>
<i>Impôt revenu des collectivités:</i>	<i>-13,1%</i>	<i>+9,7%</i>	<i>+37,2%</i>	<i>+14,5%</i>	<i>+12,0%</i>
<i>Impôt fixé par voie d'assiette:</i>	<i>+2,7%</i>	<i>+13,3%</i>	<i>+11,4%</i>	<i>+5,2%</i>	<i>-1,4%</i>
<i>Impôt sur revenu de capitaux:</i>	<i>+8,3%</i>	<i>-4,7%</i>	<i>+167%</i>	<i>-54,5%</i>	<i>+65,4%</i>
<i>Taxe sur la valeur ajoutée:</i>				<i>+26,1%</i>	<i>+16,8%</i>
<i>Taxe d'abonnement:</i>				<i>+16,0%</i>	<i>-7,4%</i>
<i>Droits d'enregistrement:</i>				<i>+25,9%</i>	<i>+8,2%</i>
<i>Total:</i>				<i>+10,8%</i>	<i>+2,2%</i>

Au total, les sept impôts repris ont progressé cette année de +76 millions d'euros, en addition à la progression de +332 millions en 2007. La plus-value du 1er semestre a donc été en deux ans de +13,3%, en dépit de l'allègement fiscal mis en œuvre. Notons qu'après avoir progressé de +26,1% au 1er semestre 2007, la TVA a fait en 2008 un nouveau bond de +16,8%, accusant dès lors une progression de plus de +47% en seulement deux ans.

La mise à jour des informations au 30 septembre, obtenue sur demande auprès du Ministre du Trésor et du Budget, se présente comme suit:

Tableau 9bis – Principales rentrées fiscales au 30 septembre

(montants en millions d'euros)

	2006	2007	2008
Rentrées au cours des 9 premiers mois			
Impôt sur les salaires:	1.232	1.398	1.590
Impôt revenu des collectivités:	958	1.041	998
Impôt fixé par voie d'assiette:	268	287	287
Impôt sur revenu de capitaux:	294	189	229
Impôt sur la fortune:	103	117	139
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.390	1.582	1.900
Taxe d'abonnement (brut):	447	542	478
Droits d'enregistrement:	138	194	166
Douanes et accises, recettes UEBL:	750	743	763
Recettes non fiscales:	265	186	211
Total, avec autres recettes fiscales:	6.250	6.769	7.313
Evolution interannuelle pour les 3 premiers trimestres			
Impôt sur les salaires:		+166	+192
Impôt revenu des collectivités:		+83	-43
Impôt fixé par voie d'assiette:		+19	±0
Impôt sur revenu de capitaux:		-105	+40
Impôt sur la fortune:		+14	+22
Taxe sur la valeur ajoutée:		+192	+317
Taxe d'abonnement (brut):		+95	-64
Droits d'enregistrement:		+56	-28
Douanes et accises, recettes UEBL:		-7	+20
Recettes non fiscales:		-79	+25
Total, avec autres recettes fiscales:		+518	+545
<i>Impôt sur les salaires:</i>		+13,5%	+13,7%
<i>Impôt revenu des collectivités:</i>		+8,7%	-4,1%
<i>Impôt fixé par voie d'assiette:</i>		+7,1%	-0,0%
<i>Impôt sur revenu de capitaux:</i>		-35,7%	+21,2%
<i>Impôt sur la fortune:</i>		+13,6%	+18,8%
<i>Taxe sur la valeur ajoutée:</i>		+13,8%	+20,0%
<i>Taxe d'abonnement:</i>		+21,3%	-11,8%
<i>Droits d'enregistrement:</i>		+40,6%	-14,4%
<i>Douanes et accises, recettes UEBL:</i>		-0,9%	+2,7%
<i>Recettes non fiscales:</i>		-29,8%	+13,4%
<i>Total:</i>		+8,3%	+8,1%

Ces chiffres sur trois trimestres confirment donc la tendance générale devenue apparente au 1er semestre, même si les chiffres de ce tableau ne suivent pas en tout les définitions retenues dans les tableaux antérieurs. En effet, un certain nombre de données restent à l'état brut, ce qui signifie (surtout pour la TVA et les accises communes belgo-luxembourgeoises) que la totalité des montants absolus ne revient pas au Trésor.

Puisque notre analyse concerne l'évolution en termes relatifs, ceci ne porte toutefois pas à conséquence. Retenons notamment que les recettes de la TVA progressent pour les trois premiers trimestres de +20% en un an et de +37% en deux ans. Ceci est certainement dû au développement exceptionnel du commerce électronique, même s'il n'y a pas lieu de le souligner trop ouvertement, pour ne pas attiser les jalousies en Europe.

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, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait les rappeler, d'une part dans leur évolution, et d'autre part en comparaison internationale.

a) dans son évolution récente

Sur l'axe du temps, le constat des faits peut mettre les agrégats budgétaires en relation avec le volume du PIB. Les chiffres du tableau 10 prouvent une tendance au repli, interrompue au cours des années de ralentissement économique 2002-2004, mais qui s'impose avec force depuis lors. Le poids de l'administration dans son ensemble (au sens large) a en effet passé, en trois ans seulement, de 42,5% à 37,8%, soit une baisse de 4,7 points ou de plus d'un neuvième du niveau de départ.

Le poids de l'Etat central par contre a passé au cours de la même période de 30,1% à 26,8%, reculant de 3,3 points, soit également un neuvième. Dans l'un et l'autre cas, on est actuellement bien en deçà de la situation constatée il y a dix ans. Il est donc parfaitement incorrect de prétendre que les dépenses publiques augmenteraient de façon excessive et que le secteur public, prétendument improductif, deviendrait de cette façon un fardeau insupportable pour l'économie.

Tableau 10 – Part des dépenses publiques dans le total du PIB

(montants 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	30,1%	42,5%
2005	29,4%	41,8%
2006	27,9%	38,6%
2007	26,8%	37,8%

En présentant ces données sur la réduction des coûts de l'Etat, la Chambre ne voudrait pas manquer de souligner qu'elle n'adhère nullement aux thèses néo-conservatrices ou ultra-libérales accordant des vertus magiques à l'Etat „*aminci*“ et qu'elle ne préconise ni une réduction des fonctions et missions de l'Etat, ni une compression outrancière des coûts du secteur public.

Notre conception sociale et humaine du rôle de l'Etat – qui a une grande tradition en Europe de l'Ouest – ne s'accommode pas de visions minimalistes importées d'autres cieux. Les citoyens luxembourgeois attendent de l'Etat et de la fonction publique notamment le souci du bien-être de tous, du

sort des déshérités, des handicapés et des familles, et lui accordent les ressources requises pour remplir réellement cette tâche.

Ayant de telles exigences, les Luxembourgeois sont prêts à payer le prix que requiert un service public de première qualité. Ceci étant souligné, les faits chiffrés présentés ci-après démentent les affirmations mensongères concernant une prétendue obésité de notre secteur public.

b) en comparaison internationale

En conséquence de sa tradition de discipline budgétaire, notre pays obtient un excellent score en matière de dépenses publiques comparées à l'économie nationale. Les chiffres y relatifs sont puisés dans la banque de données harmonisées de l'UE sur les comptes des administrations publiques.

Comme le montre le relevé ci-après, le Grand-Duché occupe en 2007 le 6e rang parmi les 27 Etats membres de l'UE, les pays ayant un secteur public encore moins coûteux étant surtout des „nouveaux“ Etats membres assurant un service public bien plus limité et disposant d'une sécurité sociale plutôt minimaliste. La part de l'Etat dans le PIB est au Luxembourg, avec 37,8% seulement, nettement moins élevée que la moyenne communautaire de 45,7%:

1. Estonie	34,3%	15. Chypre	43,7%
2. Lituanie	35,2%	16. Allemagne	43,8%
3. Irlande	35,4%	17. Royaume-Uni	44,0%
4. Roumanie	36,9%	18. Pays-Bas	45,3%
4. Slovaquie	36,9%	Union Europ. (EU-27)	45,7%
6. Luxembourg	37,8%	19. Portugal	45,8%
6. Bulgarie	37,8%	20. Finlande	47,3%
8. Lettonie	38,0%	21. Italie	48,2%
9. Espagne	38,8%	22. Autriche	48,4%
10. Slovénie	42,1%	22. Belgique	48,4%
11. Malte	42,2%	24. Danemark	50,8%
12. Pologne	42,4%	25. Hongrie	50,0%
13. Rép. Tchèque	42,7%	26. France	52,4%
14. Grèce	43,5%	27. Suède	52,6%

La cote de 37,8% et le rang 6 nous démarquent également très avantageusement des voisins et concurrents directs, l'Allemagne occupant le 16e rang avec 43,8% et les Pays-Bas la 18e place avec 45,3%, tandis que la Belgique est à la 22e place avec 48,4% et la France en 26e position avec 52,4%. Notre avance sur les voisins est donc de 6,0 à 14,6 points de pour cent.

Une publication de la Chambre de Commerce venant de donner de l'administration publique luxembourgeoise une image grotesque, accusant quant au fond les responsables politiques et les serviteurs de l'Etat de gaspillage et d'incompétence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de souligner avec vigueur l'efficacité de notre secteur public, un grand atout pour l'attrait du pays comme site d'investissement et d'implantation d'activités internationales.

De même faut-il mettre en exergue le coût comparativement modeste de nos administrations, évident si l'on opère des comparaisons correctes et sensées. N'est-il pas ridicule en effet de s'appuyer sur l'attente de vie des populations en Europe pour „prouver“ l'incapacité des fonctionnaires luxembourgeois?

c) le poids de la fonction publique

Dans de nombreuses comparaisons, notre pays se classe non seulement comme un site particulièrement favorable aux investissements et à l'implantation d'activités économiques internationales, mais aussi 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 et exigent avec une obstination aveugle.

En effet, le maintien de la qualité du service public, tout comme celui de standards élevés pour la compétence et la qualification des serviteurs de l'Etat, exigent une attractivité suffisante de l'employeur Etat sur le marché de l'emploi. Notre fonction publique polyglotte est un acquis majeur et son maintien reste décisif pour l'avenir économique du pays, l'accueil harmonieux d'une main-d'oeuvre étrangère de plus en plus nombreuse 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 prouvent au-delà de tout doute que le cliché de l'administration pléthorique et trop coûteuse est une légende intenable. Les chiffres constatés dans les faits contredisent l'affirmation d'un accroissement du poids relatif du secteur public au cours de la dernière décennie, la fonction publique étant définie une première fois dans une acception restreinte et une deuxième fois dans la définition la plus large.

Le tableau 11 ci-après retrace l'évolution récente des dépenses de rémunération pour le personnel de la fonction publique, en comparaison du total des dépenses publiques.

Tableau 11 – Part des rémunérations des salariés dans le total des dépenses publiques

(montants en millions d'euros)

<i>exercice budgétaire</i>	<i>rémunération des salariés</i>	<i>dépenses totales</i>	<i>part relative dans le total</i>
<i>a) Etat proprement dit/„central government“</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	8.294	19,6%
2005	1.745	8.883	19,6%
2006	1.847	9.455	19,5%
2007	1.962	9.727	20,2%
<i>b) Ensemble du secteur public/„general government“</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%
2003	2.075	10.794	19,2%
2004	2.224	11.696	19,0%
2005	2.379	12.569	18,9%
2006	2.509	13.101	19,2%
2007	2.665	13.715	19,4%

Au niveau de l'Etat central, les coûts du personnel ont donc passé en dix ans de 23,1% à 20,2% des dépenses globales, reculant ainsi de -2,9 points, alors que pour l'ensemble du secteur public, donc y inclus notamment les organismes de la sécurité sociale, les administrations communales et les établis-

sements publics, la part des frais de personnel a baissé de 21,6% à 19,4% du total des dépenses correspondantes, donc de -2,2 points.

Tableau 12 – Poids du coût de la fonction publique dans l'ensemble de l'économie nationale

(montants en millions d'euros)

<i>a) en comparaison du Produit Intérieur Brut</i>			
<i>exercice budgétaire</i>	<i>volume du PIB</i>	<i>personnel de l'Etat</i>	<i>personnel de toutes les 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	27.520	5,9%	8,1%
2005	30.237	5,8%	7,9%
2006	33.921	5,4%	7,4%
2007	36.278	5,4%	7,3%
<i>b) en comparaison de la masse salariale totale du pays</i>			
<i>exercice budgétaire</i>	<i>masse salariale de tous secteurs</i>	<i>personnel de l'Etat</i>	<i>personnel de toutes les 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	12.988	12,5%	17,1%
2005	13.878	12,6%	17,1%
2006	14.867	12,4%	16,9%
2007	16.240	12,1%	16,4%

Le poids de la fonction publique dans notre société peut aussi se mesurer soit par rapport au total du produit intérieur brut du pays, soit au niveau des seuls coûts en personnel, en comparant ceux du secteur public – Etat au sens restreint et administrations au sens le plus large – avec ceux de l'ensemble de l'économie nationale.

Exprimés de la sorte respectivement 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 ont connu, au-delà de quelques fluctuations de nature conjoncturelle, une baisse similaire, comme il ressort du tableau 12 ci-avant.

Mesurés à l'aune du PIB les coûts du personnel se réduisent ainsi en dix ans de 1,1 point dans le cas de l'Etat central et de 1,5 point pour tout 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 1,4 point et pour

toutes les administrations même de 1,9 point de pour cent. Ce recul sensible est à son tour marqué par une continuité indéniable.

Une dernière comparaison tout aussi instructive, présentée dans le tableau 13 qui suit, juxtapose les coûts en personnel des différents Etats membres de l'UE en les rapportant à leur PIB respectif. Tirées des statistiques harmonisées de l'Union Européenne 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%, le pays se situe à 30% au-dessous du coût moyen constaté au sein de l'UE, alors que les prestations et 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.

Le coût modéré des dépenses de personnel et leur poids modeste dans les comptes publics ainsi que l'évolution décrite font qu'ils ne sauront déséquilibrer nos finances publiques. De plus, beaucoup d'Etats avec une fonction publique autrement lourde sont loin d'offrir à leurs citoyens un service public comparable.

*Tableau 13 – Comparaison internationale (2007):
coût relatif des salariés du secteur public dans l'économie*

(données 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%
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 suivi, en matière d'impôts directs, l'évolution du poids relatif des rentrées en provenance des salariés et ménages, d'une part, et des entreprises, de l'autre.

Le tableau 14 remet à jour cette comparaison, montrant qu'en 2007 les impôts retenus sur les salaires et traitements étaient en termes nominaux de +59,6% supérieurs au niveau de l'exercice 2000, le dernier exercice non affecté par la réforme fiscale de 2001/2002, atteignant 1.862 millions d'euros contre 1.167 millions. Pour les impôts fixés par voie d'assiette, la progression a été à son tour de +55,3%.

Tableau 14 – Evolution des rentrées au titre des impôts directs
suite à la réforme fiscale de 2001/2002

(montants en millions d'euros)

	2000	2002	2007
Impôt revenu collectivités: variation en sept ans:	1.009	1.312	1.382 +373 +37,0%
Impôt sur les salaires: variation en sept ans:	1.167	1.128	1.862 +695 +59,6%
Autres impôts pers. phys. (assiette): variation en sept ans:	255	264	396 +141 +55,3%
Ventilation des impôts directs:			
1) collectivités	42%	49%	38%
2) ménages	58%	51%	62%
Total	100%	100%	100%
<i>p.m.</i> : Taux normal de l'impôt sur le revenu des collectivités:	30%	22%	22%
<i>p.m.</i> : Taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques:	46%	38%	38%

Dans le cas de l'impôt sur le revenu des collectivités, la progression sur sept ans n'a été que de +37,0% avec 1.382 millions en 2007 contre 1.009 millions en 2000. A noter que les deux exercices comparés se situaient l'un et l'autre en phase de haute conjoncture économique, contrairement à l'exercice 2002, dont les résultats sont également repris dans le tableau.

Il faut constater en conclusion que la contribution fiscale relative des entreprises s'est considérablement réduite. En effet, en 2007, leur apport au total des impôts directs ne représentait plus que 38% contre 42% en l'an 2000, avant la réforme fiscale, alors que la part des impôts sur le revenu des ménages a passé de 58% à 62%. Cette évolution justifie que les nouvelles mesures fiscales annoncées pour l'exercice 2009 réduisent en ordre principal la charge fiscale des ménages.

Il est à noter à ce propos qu'en dépit de l'ajustement du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques déjà intervenu le 1er janvier, l'année 2008 a apporté un renforcement du déséquilibre, puisque les montants repris aux tableaux 9 et 9bis impliquent un partage de 37% à 63% pour le 1er semestre et de 35% à 65% pour les trois premiers trimestres de 2008!

4. Les actifs financiers de l'Etat et la dette publique

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 est depuis des années un thème important du

débat européen, étant visé – ensemble avec le déficit budgétaire annuel – par les normes de la politique de convergence et donc par les fameux critères „de Maastricht“, à respecter par tous les pays membres de la zone monétaire de l’Euro.

a) *une dette publique modeste, voire négative*

Le plafond étant fixé pour l’endettement national à un maximum de 60% du PIB annuel, de nombreux pays peinent à ne pas dépasser ce niveau, tandis que d’autres, qui se situaient dès le départ bien au-delà du plafond, mettent du temps à s’y conformer. Les efforts financiers requis pour redresser le secteur bancaire national sont venus contrecarrer durement les efforts de certains Etats pour rester sur le droit chemin. Déjà la revendication d’un assouplissement des règles européennes est avancée.

Le Luxembourg est le seul pays de la zone „euro“ avec une dette de l’Etat restant modeste au niveau brut et même inexistante en montant net. Selon la formule „de Maastricht“, incluant outre les engagements de l’Etat central également l’endettement communal, la dette globale du secteur public luxembourgeois était fin 2007 de l’ordre de 7% du PIB, soit légèrement plus qu’un dixième de la norme européenne fixée à 60%. Ce niveau s’était stabilisé depuis des années, mais il va maintenant évoluer à la hausse en raison de la prise de participations de l’Etat dans le secteur bancaire privé.

En effet, la communication du 6 octobre 2008 du gouvernement luxembourgeois aux autorités européennes dans le cadre des procédures relatives au „pacte de stabilité“ fait état, pour la fin de l’exercice 2007, d’une dette totale brute de 2.523,6 millions d’euros, représentant 7,0% du PIB annuel. La somme en question se répartit entre l’„administration centrale“ avec 1.689,9 millions d’euros ou 4,7% et les „administrations locales“ (communes et syndicats de communes) avec 833,7 millions ou 2,3% du PIB.

A ces engagements font toutefois face des actifs financiers liquides de 8.771,5 millions d’euros, soit la contre-valeur de 24,2% du PIB. En réalité, la dette publique nette est dès lors négative de 6.247,9 millions d’euros, ce qui correspond à 17,2% du PIB. Ce surplus des actifs liquides sur les dettes publiques est marqué par une tendance à la hausse.

A noter que les données chiffrées publiées sur l’endettement et les liquidités peuvent varier légèrement selon qu’elles concernent la date de calendrier du 31 décembre ou par contre la situation correspondant à la fin de l’exercice budgétaire, un concept qui tient compte de dépenses comptabilisées au cours de l’année nouvelle pour compte de l’exercice ancien. Le tableau 15 ci-après montre l’évolution de la dette de l’Etat au cours des dernières années par rapport à la date du 31 décembre:

Tableau 15 – Dette de l’Etat au 31 décembre

(montants en millions d’euros)

	1998	2001	2004	2007
Dette publique:	706	697	392	532
<i>en % du PIB:</i>	4,05%	3,09%	1,42%	1,40%
<i>p.m.: PIB à prix courants:</i>	17.415	22.572	27.439	37.874
Dette en € par habitant:	1.660	1.580	860	1.110

Les prises de participation de l’Etat dans le secteur bancaire privé, qui ont été décidées fin septembre et début octobre pour renflouer les banques Fortis et Dexia, entraînent évidemment un certain accroissement de la dette publique brute, même si le Ministre du Trésor peut en partie régler la note en ayant recours à des liquidités jusque-là placées en banque ou dans des instruments du marché monétaire.

Puisque ces investissements ont été réalisés moyennant une réelle contrepartie sous forme d’une participation, la fortune nette de l’Etat n’est pas entamée du même fait. En cas de retour à meilleure fortune, la valeur réelle des actifs acquis pourrait venir à dépasser considérablement la mise.

b) *les réserves budgétaires redécouvertes*

Dans ses avis budgétaires des années antérieures, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait consacré des développements importants aux actifs financiers accumulés par l’Etat grâce

à des surplus budgétaires successifs et constituant un atout majeur pour sa capacité d'action politique en cas de nécessité. La récente intervention prompte de l'Etat pour remettre à flot des banques privées de la place a été considérablement facilitée par la disponibilité de moyens liquides aussi importants.

Indépendamment des développements de la crise financière, les réserves budgétaires luxembourgeoises, si longtemps ignorées dans le débat public, avaient été redécouvertes dès l'été dernier pour être proposées comme l'embryon d'un „*fonds souverain*“ luxembourgeois à créer. Ce sont paradoxalement les voix ayant régulièrement décrit nos finances publiques comme totalement délabrées qui ont subitement reconnu l'existence de ce pactole pour proclamer que ces ressources devraient être gérées à rendement maximal, par l'intermédiaire d'un fonds souverain luxembourgeois allant les placer aux quatre coins du monde.

Si le Ministre du Trésor avait alors suivi ce conseil de la Chambre de Commerce – il l'a tout au contraire promptement rejeté, ce qui ne témoigne pas seulement d'un solide bon sens, mais également d'un courage politique louable – et s'il avait ainsi immobilisé ces moyens financiers aux antipodes, il se serait ipso facto privé des ressources requises fin septembre pour venir en aide au secteur bancaire.

L'existence des réserves budgétaires étant donc désormais bien connue et leur utilité n'étant plus contestée, la Chambre se dispense d'analyser une fois de plus le volume et la composition des actifs financiers de l'Etat, d'autant plus que l'utilisation dans la crise bancaire entraîne des modifications significatives de leur composition.

Suite aux propositions avancées par d'aucuns, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient en tout cas à souligner avec fermeté que ces ressources ne sont pas destinées à être détournées vers des placements plus ou moins spéculatifs au niveau planétaire, ni à être englouties dans des participations durables à l'étranger, du type qui est usuel pour les „*fonds souverains*“.

c) les réserves comme un amortisseur conjoncturel

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

Il est notamment de tradition au Grand-Duché d'entretenir des fonds spéciaux pour les investissements publics, qui sont dotés à charge du budget annuel des moyens financiers couvrant les dépenses des gros projets d'investissement, les moyens étant transférés sur ces comptes spéciaux dès la décision d'investir et utilisés pour les paiements aux entrepreneurs et fournisseurs, au fur et à mesure de l'avancement des chantiers en question.

La politique conjoncturelle évoquée repose sur la réflexion que, face à un fléchissement substantiel de la croissance économique, l'Etat peut ressentir l'obligation de donner des impulsions solides à la demande interne par un déficit public bien calculé. Les mesures politiques concrètes à retenir pour de telles dépenses publiques, et donc les conditions, modalités et bénéficiaires, sont à arrêter selon les circonstances particulières du moment.

Au cours des „*années des vaches maigres*“, l'Etat ne sera toutefois réellement en mesure d'agir de cette manière 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 le moment venu l'Etat fait preuve 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.

Une action énergique et efficace de l'Etat sur les fluctuations conjoncturelles et contre les méfaits économiques et sociaux durables qui peuvent découler de ces fluctuations a des mérites indiscutables. Il n'est donc pas acceptable que de telles mesures soient mises au pilori par des fétichistes statistiques „à la Maastricht“. Les fameux critères de convergence s'avèrent pourtant incapables – on ne peut cesser de le rappeler – de distinguer entre des déficits vicieux d'une politique laxiste et des interventions positives avec des moyens financiers préalablement économisés et explicitement réservés à cet effet.

d) les réserves comme un arsenal stratégique

Au-delà de cette finalité équilibrante dans le moyen terme, les réserves budgétaires accumulées peuvent évidemment assurer, dans des circonstances plus ou moins imprévisibles a priori, que l'Etat

luxembourgeois conserve une capacité d'action politique réelle, placé grâce à ces moyens dans une position stratégique favorable – ou moins défavorable, selon le cas – au moment où surviendra une crise inattendue.

La situation à laquelle le pays s'est vu confronté subitement et brutalement à propos du secteur bancaire n'avait été prédite par personne. Que les responsables politiques luxembourgeois se trouvaient alors néanmoins en mesure d'agir immédiatement, voilà qui est en bonne partie dû à la marge de manoeuvre financière dont disposait l'Etat. C'est le propre du bon „*père de famille*“ de se doter d'un coussin financier qui le met en mesure d'affronter des coups durs même improbables.

Dans des circonstances économiques identiques, des nations autrement importantes avaient à mettre en scène de pénibles débats internes avant d'avoir rassemblé les munitions requises pour leurs interventions dans le secteur financier, alors que le principe d'une telle intervention n'était guère contesté.

Il paraît d'autre part évident que désormais les relations complexes de l'économie globalisée vont nous réserver plus fréquemment des surprises désagréables de ce genre et qu'il faut s'armer en conséquence. Il convient de se rappeler la crise sidérurgique vécue il y a 30 ans – à un moment où la communauté nationale ne disposait pas de réserves financières aussi significatives – pour comprendre que des situations difficiles sont en partie inhérentes à la petite taille de notre pays et à l'impossibilité d'assurer, par la diversification des structures économiques dans leur ensemble, une répartition suffisante des risques.

Le poids total du secteur financier était en 2007, au niveau de la création de valeur ajoutée, de 39% pour les acteurs financiers eux-mêmes et de 6% pour les activités induites, soit un total de 45%. Les finances publiques tiraient leurs ressources à raison de 29% directement du secteur financier et à raison de 5% de secteurs ancillaires, soit une part totale de 34%. Enfin, au niveau de l'emploi, le poids relatif était de 13% pour les employeurs du secteur financier proprement dit (44.000 postes en 2007) et de 8% pour leurs sous-traitants (27.500), soit au total 21% du marché de l'emploi (71.500 salariés).

L'on ne peut pas prétendre pour autant que cette concentration des risques soit le résultat de l'ignorance, d'une négligence et d'une mauvaise politique. En effet, le risque est connu, mais sans remède. Dans la compétition internationale, le succès exige en effet d'atteindre, dans chaque créneau économique porteur, une certaine masse critique, pour les compétences humaines comme pour les infrastructures techniques.

Le pays ne peut donc avoir l'ambition d'héberger une demi-place financière, puisque le succès d'un développement „*frein à main tiré*“ est inconcevable. Ce qui vaut pour le secteur financier est pareillement valable dans d'autres domaines: une fois que la mécanique de croissance s'enclenche pour un métier donné, il n'est plus guère concevable de bloquer son évolution – par seul souci que ce secteur ne devienne trop important – sans rapidement mettre en péril sa santé et son existence.

Notre seul remède – et il n'est que partiel – est donc de diversifier au maximum le secteur financier et les domaines connexes, comme les acteurs luxembourgeois s'efforcent de le faire depuis des années, en ajoutant des métiers nouveaux, des produits nouveaux, des techniques nouvelles, des marchés nouveaux, des clients nouveaux. Même si des corrélations, des connexions et des interdépendances subsistent entre toutes ces activités, il se crée néanmoins un tissu plus étoffé reposant sur une base plus large et plus solide.

Production d'acier, sous-traitance automobile, services bancaires, „*industrie des fonds*“, commerce électronique: toutes les activités qui visent les marchés mondiaux et européens ont des faiblesses inévitables: dépendance d'une demande externe, risque de contamination par des dysfonctionnements survenus à l'étranger, décisions incompréhensibles des maisons mères, exposition à des mesures de protectionnisme des grands pays ainsi qu'à la fureur d'harmonisation et de déréglementation des eurocrates.

Tant que nous continuons à vivre sous la „*dictature des marchés*“ et que le fonctionnement de ces marchés n'est pas canalisé et encadré par une réglementation sensée et efficace, et tant que l'idéologie outrancière des globalisateurs de toute espèce n'est pas mise en déroute dans l'opinion publique, un pays comme le nôtre devra rester sur ses gardes et s'outiller au mieux en vue d'une défense efficace.

e) les participations stratégiques de l'Etat

N'est-ce pas la présence significative 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? N'est-ce pas la présence significative du secteur public dans le capital de SES-Astra qui sut contenir les appétits

colonisateurs des capitalistes américains, français et belges et maintenir la nationalité et le centre d'intérêt luxembourgeois du premier opérateur privé de satellites? Par contre, l'Etat n'avait pas la moindre présence dans le capital des BIL, BGL et autres RTL: tout le monde en connaît les conséquences.

Toutes ces expériences étant acquises, les responsables politiques devraient y regarder à trois fois avant de vouloir se séparer un jour des participations bancaires qu'ils ont dû prendre. Un Etat qui veut conserver son mot à dire dans son économie nationale ne doit pas écouter ceux qui lui opposent qu'il n'a pas une vocation d'actionnaire: ceux-là ne visent en fait que leurs petits profits de spéculateurs.

Il s'avère que nos voisins français, longtemps des champions de la privatisation des entreprises publiques, veulent maintenant se doter d'un fonds d'Etat pour maintenir l'indépendance de leurs secteurs industriels stratégiques. Ce fonds souverain devrait empêcher que des spéculateurs fortunés, y compris des fonds souverains d'autres continents, n'utilisent la déprime boursière pour des rachats à vil prix.

On pourrait objecter aux Français que leur économie nationale serait hélas excessivement dominée par les grands groupes engraisés à coup de subventions et de commandes publiques. On pourrait également critiquer leur réflexe de protection national comme réellement surprenant de la part d'un pays dont les conglomérats rivalisent depuis longtemps dans le jeu des rachats des entreprises chez les petits voisins de la France.

Il n'en reste pas moins vrai qu'un tel fonds souverain à usage interne présente un réel sens dans l'intérêt national, contrairement aux propositions avancées par la Chambre de Commerce luxembourgeoise appelant l'Etat à s'engager sur les marchés financiers mondiaux avec des visées purement financières.

Si l'Etat luxembourgeois venait à se désengager du secteur de l'aviation assurant la connexion du Grand-Duché avec les principales capitales de l'Europe, nous devrions un jour le regretter amèrement. Il en est de même des participations publiques dans le secteur de la distribution de l'énergie à travers le pays ou dans ceux des chemins de fer.

Sont à rejeter pareillement les plaidoyers des adhérents du „*tout privé*“, préconisant constamment de sous-traiter les missions administratives de l'Etat à des établissements publics, et de gérer ceux-ci comme des entreprises privées, sur le plan de la comptabilité comme en matière de droit du travail. Les responsables politiques devraient se prononcer clairement contre ces thèses pernicieuses.

D'autres pays luttent avec de graves problèmes parce qu'ils ont permis que les secteurs hospitalier et des soins soient en partie accaparés par des entreprises à finalité purement lucrative. La bureaucratie centrale de l'Union Européenne est sur une voie dangereuse en imposant des règles de marché et de concurrence sauvage aux services publics. La privatisation du service public préconisée par l'idéologie ultra-libérale et néo-conservatrice est contraire à l'intérêt général.

Une leçon décisive à retenir par le Luxembourg, compte tenu des événements récents, est celle qu'il n'existe aucune raison d'écouter ceux qui plaident depuis des années 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.

Une cession de ces entités n'aurait jamais été concevable et ne sera concevable dans l'avenir que moyennant une entrée en bourse ou moyennant la vente à un grand groupe coté en bourse. Il est donc évident – à la lumière de l'expérience – dans quels risques une telle démarche nous aurait placés ou risquerait de nous placer si jamais elle était mise en oeuvre.

Une autre leçon – pareillement importante – à tirer de la crise actuelle est celle que l'Etat luxembourgeois a un grand intérêt à garder durablement une présence solide dans les secteurs clés de l'économie – non pas pour des considérations de rendement ou de domination ou encore en raison de la conviction d'être lui-même mieux outillé que d'autres pour produire de l'acier, distribuer des crédits ou de l'électricité, opérer des satellites et transporter des colis postaux, mais pour sauvegarder les intérêts nationaux face aux opérations de spéculation pernicieuses, chaque fois que les instruments de travail créés dans le pays au bout de décennies d'efforts risquent d'être saccagés, délocalisés, dépecés et vendus aux enchères pour disparaître, et chaque fois que de nombreux salariés résidents risquent de devenir les victimes de spéculateurs sans scrupules.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est de multiples fois exprimée avec une grande fermeté contre toutes velléités de ce genre. L'on attend toutefois en vain que les hérauts de la privatisation battent maintenant leur coulpe! Voilà le vrai scandale: les prophètes du „*tout marché*“

n'avouent rien et font simplement le dos rond, en attendant de pouvoir reprendre la diffusion de leurs recettes miracles à effet toxique et de leurs théories pseudo-scientifiques funestes.

f) *du bon usage de la fortune de l'Etat*

Le Trésor public peut-il toutefois – tel pourrait être une objection aux développements qui précèdent – utiliser les réserves budgétaires de l'Etat comme des moyens liquides pour contrecarrer les fluctuations conjoncturelles et les affecter simultanément à des investissements stratégiques? La réponse est que, si une affectation double des mêmes moyens semble exclue en apparence et à première vue, elle ne l'est pas en réalité.

Si l'Etat luxembourgeois décide de maintenir un contrôle intégral de son secteur public et de posséder durablement des participations significatives dans le secteur privé, ceci peut évidemment réduire ses disponibilités liquides et éventuellement exiger la levée d'emprunts, autrement non requis. Il ne s'agit là toutefois que d'un endettement apparent, dont le coût en intérêts est contrebalancé par les revenus des actifs détenus en contrepartie.

Notre Etat disposant d'une fortune investie considérable (et simultanément d'un budget en équilibre, d'une balance courante excédentaire, d'une croissance tendancielle forte et bien au-dessus de la moyenne internationale), il ne ressentira aucune difficulté pour lever en un tour de main des moyens liquides très importants, chaque fois que ceci s'avérera nécessaire.

Faut-il rappeler le standing financier exceptionnel du Grand-Duché? L'Etat luxembourgeois constitue en effet un débiteur potentiel que des milliers de banques à travers le monde se disputeraient si seulement il consentait à s'endetter. En témoignent par exemple les „*Country Credit Ratings*“ (évaluation du crédit des pays) de la revue bancaire spécialisée Institutional Investor, qui donne lieu tous les six mois à un „*Global Country Ranking*“ (classement mondial des pays): dans celui-ci le Luxembourg rivalise constamment avec la Norvège et la Suisse pour un des 3 premiers rangs, sur les 177 pays classés.

Il est permis de tirer de ces développements la conclusion que l'immobilisation d'une partie des réserves budgétaires dans des placements durables n'est pas de nature à compromettre réellement la liquidité du Trésor, parce que la possibilité d'emprunter subsiste et s'accroît même ipso facto. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque en conséquence son ferme support pour la politique suivie dans le passé par le gouvernement en termes de maintien du contrôle intégral de l'Etat sur les entreprises du secteur public et pour son engagement ponctuel dans des entreprises clés du secteur privé, et elle encourage fortement les autorités à maintenir cette attitude proactive dans l'intérêt national.

Ce qui pourrait être discuté à ce propos, c'est la possibilité d'un regroupement fonctionnel de toutes les participations de l'Etat dans une structure particulière appropriée, sans que les compétences ministérielles relatives aux entreprises et établissements en question ne soient évidemment mises en cause. Un tel regroupement pourrait par exemple se faire au sein de la SNCI ou, alternativement, sous forme d'un fonds géré en marge de la SNCI.

Par ailleurs, une telle structure pourrait facilement et rapidement lever des financements additionnels si les autorités politiques venaient à le juger opportun. L'idée toutefois d'ouvrir ensuite le capital d'un tel fonds à une participation d'investisseurs institutionnels ou privés est strictement à déconseiller, puisque des considérations de rendement financier viendraient alors se superposer à l'objectif visé de l'intérêt général.

De même, l'ouverture au „*grand public*“ pourrait risquer de mener à terme à une privatisation rampante, ce qu'il faut éviter à tout prix.

La Chambre voudrait pour le reste souligner que, dans une optique de durabilité des perspectives du pays, l'attention du débat parlementaire en matière de budget annuel ne devrait pas se perdre dans des controverses populistes sur mille mesures politiques particulières pour les diverses clientèles politiques, mais plutôt se focaliser sur la santé des finances publiques. Les éléments déterminants de celle-ci sont les soldes budgétaires annuels et les réserves budgétaires, la politique fiscale et ses conséquences et résultats, les fonds liquides de l'Etat et son endettement, la gestion des entreprises publiques et les participations publiques dans des entreprises privées.

De même, les orientations de l'action politique dans le domaine économique et de l'emploi devraient retenir l'attention générale. Face aux incapacités évidentes dont ont fait preuve les meneurs du secteur

privé, surtout dans le domaine bancaire et financier, l'Etat doit repenser prospectivement son rôle et ses missions sur le plan économique. Il ne suffit certainement pas de définir et d'imposer de nouvelles règles opérationnelles pour les métiers du crédit et de nouveaux instruments de surveillance.

Il faut avant tout rétablir une primauté de l'intérêt général par rapport à la liberté excessive qui a sacrifié toutes considérations sociales aux opportunités de gains spéculatifs. Concernant les droits d'intervention de l'Etat dans les processus de décision des entreprises et concernant les possibilités concrètes de mettre effectivement en oeuvre ces droits, l'on voit mal comment un pays aussi petit que le nôtre pourrait parvenir à imposer ses exigences sans posséder une prise concrète, par exemple parce qu'il est un des copropriétaires de certains grands acteurs économiques.

g) *l'aspect intergénérationnel des actifs et de la dette*

La discussion de ces matières fondamentales exige par ailleurs de situer les finances publiques dans le déroulement du temps, en constatant que la dette publique, comme résultat de déficits budgétaires, et sa contrepartie, les actifs publics, comme patrimoine national créé à l'aide de surplus budgétaires, ont un aspect intergénérationnel.

L'endettement public est en principe une hypothèque laissée à charge des générations futures, tandis que le patrimoine public est un héritage transmis à titre gratuit aux descendants. Dans ce sens, une politique raisonnable consiste à assurer une balance judicieuse entre ces deux grandeurs.

L'Etat fortement 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 ces dernières concernent des infrastructures publiques très développées et bien entretenues, il y a une justification morale à l'endettement, puisque son amortissement rémunère en fait l'utilisation d'outils préalablement mis en place.

Sous cet angle de vue, la situation patrimoniale du secteur public est exemplaire au Luxembourg, où l'on lègue aux générations à venir un patrimoine public considérable libre d'un endettement correspondant. Ceux qui avancent constamment la thèse d'un comportement irresponsable face à l'évolution du long terme font reposer leur argumentation sur une perception sélective des faits et sur des spéculations prospectives, dont les calculs et extrapolations plutôt séculaires présupposent en principe, et de façon fort irréaliste, que les grands paramètres ne changent pas pendant des décennies.

En fait, ce sont les représentants de certains intérêts non avoués et leur presse amie 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. La 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.

Des décisions correctes et équilibrées exigent toutefois préalablement, dans le domaine public comme ailleurs, une information factuelle correcte et exempte d'affirmations contraires à la vérité. Un Etat dont les budgets publics sont pratiquement toujours excédentaires ne vit manifestement pas au-dessus de ses moyens, tout comme un pays qui a une balance courante constamment en surplus significatif n'est visiblement pas en train de s'appauvrir.

*

IV. LE PROJET DE LOI POUR LE BUDGET 2009

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2009, tel qu'il a été déposé le 1er octobre 2008 à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget, reflète la santé fondamentale des finances publiques résultant de la politique conservatrice des dernières années et est avant tout marqué par des mesures fiscales répondant dans une large mesure aux revendications de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics formulées depuis des années.

Les mesures sociales, notamment en faveur des familles avec enfants, constituent à leur tour un solide coup de pouce à la demande interne, comme il a été exposé dans la partie de cet avis consacrée à la situation macroéconomique et conjoncturelle. La Chambre voudrait noter avec une satisfaction particulière que le „*bonus fiscal pour enfant*“ introduit au début de 2008 fera désormais l'objet d'un déboursement mensuel, comme elle l'avait exigé avec insistance.

L'ajustement du barème de l'impôt sur les revenus prévu pour le 1er janvier 2009, même s'il ne répond pas pleinement à toutes les attentes, constitue – cumulé avec l'ajustement opéré il y a un an – une mesure significative contre l'aggravation fiscale des dernières années et contre le déséquilibre de la répartition de la charge fiscale entre les ménages et les entreprises, comme il a été exposé plus haut.

1. Les mesures d'allègement fiscal

Le paquet fiscal comporte surtout pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques un ajustement des échelons du barème de 9% s'ajoutant à celui de 6% entré en vigueur au début de cette année. Ce second geste n'est cependant toujours pas suffisant pour éliminer intégralement l'alourdissement fiscal intervenu depuis la réforme fiscale de 2002.

A ce propos, le gouvernement a certes prétendu l'année dernière qu'il ramenait l'imposition à un niveau très bas en comparaison historique, mais pour pouvoir „prouver“ cette thèse, il tablait ses comparaisons sur des temps fort lointains. Le raisonnement n'est intellectuellement acceptable que si l'on néglige le niveau de la charge fiscale atteint en 2002, en le considérant comme indûment bas.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne suit pas cette dernière logique, estimant que le gouvernement d'alors et son Ministre des Finances avaient fait en 2001 une bonne politique, dont ils ont d'ailleurs été amplement félicités. Depuis lors, il y a indiscutablement eu une aggravation significative de la charge, qui ne disparaîtra de toute évidence pas complètement du fait de ce deuxième ajustement.

A en croire les estimations gouvernementales, l'adaptation du barème coûtera l'année prochaine 342 millions d'euros, s'ajoutant aux 185 millions lâchés cette année-ci. L'abattement compensatoire des salariés et retraités ainsi que l'abattement monoparental sont remplacés par des crédits d'impôt, une mesure qui ne bénéficiera de façon substantielle qu'à une partie des contribuables.

Toutes les mesures d'allègement fiscal pour les salariés sont toutefois à saluer, et ceci à divers égards. Elles ont d'abord une signification sociale indéniable pour les ménages à revenus modérés et moyens, et elles constituent ensuite pour l'ensemble des particuliers le redressement d'une spoliation due à l'inflation combinée à la non-indexation des barèmes.

En troisième lieu, elles constituent une importante injection de pouvoir d'achat dans l'économie, susceptible de contrecarrer en partie les effets de la crise financière et du ralentissement conjoncturel sur le commerce et les prestataires de services domestiques. Ceci est un réel soutien pour ces commerçants et pour l'emploi dans leurs entreprises.

Enfin, ces allègements fiscaux représentent pour les entreprises exportatrices de biens et services et pour leur compétitivité internationale une réduction du fameux „*coin fiscal*“ („*tax wedge*“ ou „*Lohnnebenkosten*“). L'impôt direct sur la masse salariale constitue en effet un facteur majeur pour expliquer la différence entre, d'une part, les coûts salariaux bruts à charge de l'employeur et, d'autre part, le revenu net touché par le salarié.

Les entreprises luxembourgeoises bénéficient dès lors à plus d'un titre de cet ajustement fiscal en faveur des ménages. En outre, n'étant pas soumis à un barème progressif pour leur imposition, leurs bénéfices n'ont pas été réduits par un alourdissement fiscal dû à l'inflation. Il faut donc considérer comme une largesse du gouvernement la décision d'abaisser également le taux applicable à l'impôt sur le revenu des collectivités.

La Chambre ne voudrait pas manquer de saluer tout particulièrement la proposition du gouvernement d'exempter les taux créditeurs de l'épargne-logement tant de la retenue à la source que de l'impôt sur le revenu à déclarer. Il convient de rappeler que cette imposition constituait dès le départ une erreur, les intérêts créditeurs en question étant dans beaucoup de cas contrebalancés par des intérêts débiteurs sur un crédit intérimaire, de sorte que l'on imposait en fait un revenu fictif, purement comptable.

Alors que le secteur immobilier et les métiers de la construction risquent d'être frappés sensiblement par la politique restrictive des banques en matière de crédits et par l'insécurité générale qui a saisi les ménages quant à la gestion de leur revenu et de leur fortune, ce petit geste en faveur de l'épargne-logement est certainement un pas dans la bonne direction.

2. Les autres accents politiques et les accents qui manquent

Concernant les accents politiques résultant de l'ensemble des crédits budgétaires proposés, et plus spécialement des accroissements significatifs prévus dans des domaines précis, la Chambre ne voudrait pas entrer dans les détails de toutes les mesures envisagées et inscrites dans le projet de budget.

Elle ne voudrait pas moins relever et saluer les efforts additionnels dans le domaine familial et social, notamment en faveur des enfants, des personnes âgées et des handicapés, concernant l'infrastructure médicale et la recherche, l'enseignement et la formation professionnelle, ceux en faveur de l'environnement et des infrastructures du transport public et privé, pour la sécurité des citoyens, le logement social ainsi que les efforts accrus en faveur de l'aide au développement.

Elle ne peut toutefois cacher sa déception devant le fait que le gouvernement n'ait pas eu le courage d'annuler les diverses mesures d'austérité aux dépens de la population qui ont été prises au sein de la conférence tripartite sur base d'informations chiffrées qui se sont dans la suite révélées comme généralement incorrectes.

Il s'agit évidemment en tout premier lieu de la „*modulation du système d'indexation automatique*“, donc du report de l'application des tranches indiciaires et de l'aggravation de la spoliation des salariés par le gel de l'index, du report et de l'échelonnement de l'ajustement des rentes et pensions ainsi que du relèvement de 1,0% à 1,4% du taux de la contribution dépendance à charge des salariés pour financer une réduction tendancielle de la participation de l'Etat.

Par ailleurs, la Chambre ne saurait que dénoncer la rupture des promesses politiques formelles, itérativement faites au fil des années, concernant une révision salariale d'ensemble dans la fonction publique. Le budget 2009 ne prévoit hélas pas de crédits à cette fin.

Sur un autre plan, il faut regretter l'approche trop timide du „*pacte logement*“, finalement adopté après des retards considérables, ainsi que le caractère indirect et compliqué de la plupart des mesures prévues par cette réforme et, surtout, l'absence d'incitations financières substantielles à effet immédiat.

D'importants volets de la loi en question mettront des années avant de devenir opérationnels, à supposer qu'un jour elles aient bien des effets réels. L'accès au logement propre dans le chef des jeunes ménages requiert en fait des mesures autrement énergiques, dont certaines avec un effet puissant immédiat. La construction est désormais en perte de vitesse, puisque le volume des crédits immobiliers accordés était en recul de -4% au 1er semestre 2008.

Quant aux mesures d'aide au logement actuellement existantes, elles mériteraient un doublement de leur enveloppe financière globale. En même temps, la hausse du prix des terrains à construire ne peut être laissée au libre jeu du marché.

Comme les statistiques du marché de l'emploi révèlent qu'au cours des 12 derniers mois le nombre des salariés résidents a augmenté de 6.400 personnes (en plus des 10.100 frontaliers supplémentaires), il est évident que ce développement fulgurant n'est pas concevable sans une forte accélération de l'immigration. Il n'y a pas de doute que le développement spectaculaire du nombre des frontaliers est à son tour en partie dû à la cherté du logement, amenant de plus en plus de gens à s'établir dans les régions frontalières des pays voisins et à contribuer à un trafic professionnel renforcé.

Simultanément, l'expansion rapide de l'Université du Luxembourg attire actuellement une forte population estudiantine d'origine étrangère qui est à loger pendant la majeure partie de l'année, un développement qui ne risque pas de décélérer dans les années à venir. La politique gouvernementale reste en défaut d'apporter une réponse volontariste à ces différents défis démographiques. Ces carences sont hautement regrettables.

3. Les chiffres contenus dans la loi budgétaire

Les chiffres inscrits dans la loi budgétaire ont cette année retenu l'intérêt du public encore moins que dans le passé, la crise financière ayant subitement le devant de la scène, dès avant la date de dépôt du budget. L'attention donnée aux propositions de la loi budgétaire s'est concentrée sur la révision du barème fiscal et les mesures en faveur des familles. Il ne s'impose pas moins d'analyser les chiffres en question, en comparaison de ceux de l'exercice précédent, dans la distinction usuelle entre le budget courant et le budget en capital.

L'analyse des détails chiffrés formant la loi proposée au vote parlementaire, comparés aux données similaires du budget précédent, donc la juxtaposition des chiffres repris à l'article 1er du projet de loi aux chiffres correspondants de la loi votée en décembre 2007 pour l'exercice 2008, montre une progression effective des dépenses de +6,2% pour le budget ordinaire, de +13,2% pour le budget en capital et de +6,9% pour le total.

Au niveau des recettes, la progression est de +7,3% pour le budget courant comme pour le budget d'ensemble, comme ceci ressort du tableau 16 ci-après.

Tableau 16 – Evolution budgétaire interannuelle

(montants en millions d'euros)

	<i>Budget voté 2008</i>	<i>Projet 2009</i>	<i>Evolution interannuelle</i>	
Recettes courantes:	8.355,4	8.968,7	+613,3	+7,3%
Dépenses courantes:	7.631,3	8.107,1	+475,8	+6,2%
Solde courant:	+724,0	+861,6	+137,5	
Recettes en capital:	82,6	88,2	+5,7	+6,9%
Dépenses en capital:	827,2	936,6	+109,4	+13,2%
Solde opérat. en capital:	-744,6	-848,4	-103,8	
Recettes totales:	8.438,0	9.056,9	+619,0	+7,3%
Dépenses totales:	8.458,5	9.043,8	+585,3	+6,9%
Solde total:	-20,6	+13,2	+33,7	

Il est permis de noter que la progression des dépenses reste dès lors inférieure à la progression des recettes, mais aussi que les deux agrégats n'avancent pas plus vite que l'évolution tendancielle de l'économie nationale luxembourgeoise. Rappelons que le PIB en termes nominaux a progressé en 2005 de +9,9%, en 2006 de +12,2% et en 2007 de +6,9%, contre une croissance réelle de +5,2%, +6,4% et +5,2% respectivement.

Dans le projet proposé, les dépenses en capital d'un total de 936 millions d'euros sont couvertes à raison de 92% par le solde courant positif de 862 millions. Ceci correspond à une politique très saine, la plupart des autres Etats finançant leurs investissements en majeure partie sinon totalement par des dettes nouvelles. En Allemagne par exemple, la constitution fédérale prescrit que les dépenses du budget courant doivent être couvertes intégralement par des recettes courantes, les investissements pouvant en revanche être financés par un nouvel endettement net.

Etant donné la sous-estimation traditionnelle des prévisions budgétaires luxembourgeoises, il n'est sans doute pas superflu de comparer les propositions du projet de loi pour 2009 avec les derniers chiffres des finances publiques effectivement confirmés. En comparaison du compte provisoire de l'exercice budgétaire 2007, les propositions gouvernementales pour l'année 2009 se présentent comme décrites dans le tableau 17 ci-après.

Tableau 17 – Croissance budgétaire sur deux ans

(montants en millions d'euros)

	<i>Compte prov. 2007</i>	<i>Projet 2009</i>	<i>Evolution sur deux ans</i>	
Recettes courantes:	8.657,2	8.968,7	+311,5	+3,6%
Dépenses courantes:	7.289,6	8.107,1	+817,5	+11,2%
Solde courant:	+1.367,6	+861,6	- 506,0	
Recettes en capital:	78,6	88,2	+9,7	+12,3%
Dépenses en capital:	994,6	936,6	- 57,9	- 5,8%
Solde opérat. en capital:	- 916,0	- 848,4	+67,6	
Recettes totales:	8.735,7	9.056,9	+321,2	+3,7%
Dépenses totales:	8.284,2	9.043,8	+759,6	+9,2%
Solde total:	+451,6	+13,2	- 438,4	

Il en ressort au premier coup d'oeil que les recettes prévues pour l'année à venir ne sont supérieures à celles réellement constatées dans l'exercice 2007 que de +3,6% pour les recettes courantes et de +3,7% pour les recettes totales. Il faut en conclure que l'estimation des recettes futures a été faite avec une prudence évidente, puisqu'une progression en termes nominaux sur deux ans limitée à cette ampleur correspondrait à une contraction sensible en montants réels. Or, il a été signalé plus avant que, pour les neuf premiers mois de 2008, la progression effective des recettes dépasse une ampleur de +8% en seulement un an.

Une expansion des recettes aussi modérée permet, comme le tableau l'illustre, de réaliser l'équilibre budgétaire pour 2009 avec des dépenses proposées en hausse de +9,2% pour le total et de +11,2% pour les affaires courantes. A ce propos, la Chambre tient à exprimer sa conviction qu'une progression nominale d'un tel ordre de grandeur sur deux ans n'a rien d'excessif. Le pays ne glisse pas en direction d'un Etat obèse et d'une administration trop coûteuse.

Il n'en reste pas moins vrai que la crise bancaire et boursière va en toute probabilité avoir des conséquences sérieuses sur l'évolution économique générale et – par ricochet et partiellement avec un certain délai – sur les rentrées fiscales de l'Etat. La crise n'a pas encore forcément atteint le creux de la vague, et des mois passeront avant que les poussières soulevées ne se posent et que la vue ne s'éclaircisse et permette une évaluation sereine de l'évolution future de l'économie dans son ensemble.

De ce fait, les perspectives immédiates des rentrées de l'Etat ne peuvent guère être évaluées. Le projet de budget était déjà conçu, dans ses grandes lignes comme dans ses détails, au moment où la crise bancaire s'est étendue sur le secteur bancaire luxembourgeois. Ainsi, les chiffres présentés ne tiennent pas compte d'un fait majeur qui influencera considérablement la marche des affaires dans notre pays en 2009. C'est regrettable, mais inévitable.

On ne peut au moment actuel exclure que l'Europe dans son ensemble subisse des dégâts économiques tels que, de façon générale, les recettes publiques soient en chute libre. Si l'évolution venait à suivre un tel scénario sombre, les Etats ne pourraient certainement pas aligner leurs dépenses sur les recettes, sous peine d'assommer définitivement la conjoncture, mais ils devraient – et n'en déplaise à Maastricht – accepter des déficits substantiels pour freiner la chute des activités et pour entamer une remontée graduelle.

De tels dangers restant réels, l'on ne voit pourtant pas les mérites d'une révision en profondeur du projet de loi déposé, avant le vote de celui-ci. Il se pourrait évidemment que des ajustements deviennent nécessaires d'ici le printemps ou l'été pour adapter l'action économique et financière de l'Etat aux nouvelles circonstances. Malheureusement que la date des élections législatives n'est pas propice à un réajustement de cap, devrait-il devenir nécessaire.

Les comparaisons du tableau 17 révèlent par ailleurs des dépenses en capital qui sont en repli. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le regrette dans le contexte conjoncturel actuel et elle ne voudrait pas manquer de souligner l'importance de l'extension des infrastructures nationales pour tenir compte du développement démographique du pays et de la nécessité de moderniser et de diversifier l'économie, notamment dans l'intérêt du combat du chômage et du soutien conjoncturel du pouvoir d'achat et de la demande interne.

*

V. L'EDUCATION NATIONALE

Considérations générales

Durant les dernières quatre années, l'Enseignement s'est transformé en un large chantier dont personne ne connaît encore ni l'envergure définitive, ni la fin, ni les résultats escomptés. Loin de vouloir s'opposer à toute innovation et réforme, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics met cependant en garde le Ministère de l'Education nationale de ne s'investir que dans des réformes coordonnées et structurées qui visent des buts clairement définis et de s'abstenir de tout accommodage ou bâclage. En outre, elle exige du gouvernement qu'il associe activement tous les professionnels de l'enseignement (enseignants, groupes de travail, commissions nationales pour les programmes entre autres) à ces discussions.

Dans le cadre des réformes de l'Education nationale, l'accent a été mis pour l'année scolaire en cours sur l'approche par compétences, l'évaluation et le développement de l'enseignement des langues.

Sous l'égide du slogan „*Wëssen – Kënnen – Wëllen*“, le Ministère de l'Éducation nationale compte promouvoir un enseignement qui, au-delà de la transmission et de l'acquisition de connaissances, „*accorde une plus grande importance à la capacité des élèves d'appliquer ce qu'ils ont appris, à l'école comme dans la vie*“ (conférence de presse du 11 septembre 2008 de Madame le Ministre de l'Éducation nationale). Si en effet l'école d'aujourd'hui doit préparer les jeunes aux défis de la vie professionnelle et leur montrer l'utilité et la praticabilité des savoirs qu'ils sont supposés acquérir, il n'en est pas moins important de maintenir la performance de la transmission des connaissances et de dispenser des cours de haute qualité. Avant de pouvoir mettre à l'épreuve des savoirs et des connaissances dans la vie pratique, il faut les avoir acquis. C'est pourquoi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saurait accepter que les connaissances théoriques – base de tout savoir-faire ultérieur – soient sacrifiées à un enseignement principalement pratique. Les jeunes d'aujourd'hui, souvent victimes de nouveaux médias à contenu fort douteux, disposent de moins en moins de connaissances culturelles, historiques entre autres. Ce fait devrait plutôt amener les acteurs de l'Éducation nationale à remettre l'accent sur des éléments et des connaissances dites „*de base*“. Il faudra aussi éviter que l'enseignement luxembourgeois ne devienne la marionnette du monde économique, voire du patronat, qui sont toujours prompts à exiger de l'enseignement public de leur fournir une main-d'œuvre avec un savoir-faire spécifique, mais sans se soucier de la transmission de connaissances générales, condition sine qua non pour développer un authentique sens critique.

L'approche par compétences

L'approche par compétences poursuit le but de différencier l'enseignement et de soutenir chaque élève dans son parcours scolaire selon son savoir-faire. En outre, la diversification des méthodes d'évaluation devrait servir à illustrer plus efficacement le progrès mais aussi les déficiences des apprenants. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut approuver cette démarche qui sert à accompagner le mieux possible chaque individu dans son projet personnel. Néanmoins elle met en garde contre un nivellement vers le bas des études qu'une telle approche risquerait d'entraîner. Même si chaque élève doit être formé selon ses compétences intellectuelles, il ne s'agit pas nécessairement de n'exiger de lui que le minimum. L'école a également la tâche de solliciter des efforts conséquents de la part des jeunes, et ceci notamment en vue de leur insertion dans la vie professionnelle moderne qui, parfois, s'avère être sans pitié. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande aux acteurs de l'Éducation nationale chargés de mettre en œuvre des réformes de ne pas perdre de vue le nombre important d'élèves excellents qui, eux aussi, ont le droit d'être encadrés et motivés.

L'enseignement des langues

Dans le cadre du plan du réajustement de l'enseignement des langues, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics insiste sur l'importance capitale de la maîtrise des langues française, allemande et anglaise tant au Luxembourg qu'à l'intérieur de l'Union européenne. Une approche plus „*moderne*“ de l'enseignement des langues est sans doute justifiée, mais elle ne devra pas donner la possibilité de négliger une de ces trois langues au profit des deux autres. Le principal atout des Luxembourgeois, qui a depuis toujours été la maîtrise de trois à quatre langues, ne devra pas être dilapidé par des réformes irréfléchies ou mal coordonnées. En outre, il faudra éviter que l'enseignement des langues ne se voie réduit à la simple transmission de savoirs „*techniques*“: réduire la langue à de simples compétences langagières, c'est-à-dire rabaisser la langue à un simple moyen de communication, signifierait l'appauvrir. Aussi faudra-t-il prendre soin que tant au niveau de l'enseignement fondamental qu'à celui de l'enseignement secondaire, les aspects culturels, philosophiques et philologiques gardent leur place bien justifiée dans l'enseignement des langues.

L'évaluation externe

Après la création d'un nouveau SCRIPT et la réforme de l'enseignement supérieur, l'évaluation externe des établissements scolaires luxembourgeois vient d'être lancée. Si, à l'instar des pays voisins du Luxembourg, une telle évaluation externe s'avère nécessaire, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que celle-ci ne devra pas se limiter aux enquêtes menées par des acteurs de l'Université du Luxembourg, qui, pour ce qui est de l'enseignement luxembourgeois, reste peu expérimentée. Une évaluation externe ne saurait être fructueuse que si les chercheurs assument un rôle

objectif et neutre, c'est-à-dire si différents instituts de recherche internationaux participent aux enquêtes. Aussi faudra-t-il éviter tout excès de zèle enclin à troubler le déroulement serein de l'enseignement au fil des jours.

La politique de recrutement

Finally, la Chambre réitère sa revendication d'engager prioritairement voire exclusivement des enseignants dûment diplômés, aussi bien au niveau de l'enseignement fondamental qu'à celui de l'enseignement secondaire. Si le Ministère de l'Education nationale envisage de réformer les concours de recrutement, il ne devra pas s'agir de réviser à la baisse les exigences de cet examen afin de pouvoir embaucher davantage de personnel, mais d'adapter les critères aux besoins spécifiques de l'école luxembourgeoise. Dans ce contexte, il est également essentiel que la profession d'enseignant au Luxembourg continue à attirer les meilleurs candidats et que le Ministère de l'Education nationale défende corps et âme l'image des enseignants luxembourgeois, image trop souvent dénigrée par toutes sortes de détracteurs malveillants.

*

VI. LA POLITIQUE FAMILIALE

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics plaide depuis toujours pour une politique cohérente et efficace en faveur des familles. Elle a soutenu les initiatives politiques tendant à améliorer et à assurer le bien-être matériel des familles et à les soutenir dans leurs tâches éducatives et sociales.

La politique poursuivie par le gouvernement au cours de la dernière décennie était marquée par trois options fondamentales successives:

- l'abolition progressive des avantages fiscaux en faveur des familles et leur remplacement par une augmentation uniforme des prestations familiales;
- la désindexation des prestations familiales dans le cadre des mesures prévues par la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements;
- l'introduction, dans le cadre du budget de l'Etat pour 2009, du système de „chèques-services“ consistant dans la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de crèches ou d'autres services socio-éducatifs.

Les trois étapes ci-avant esquissées dans le développement de la politique familiale laissent apparaître une certaine suite, sans que l'on puisse toutefois déceler le ou les buts de la politique familiale actuelle et future.

L'abolition des avantages fiscaux en faveur des familles était motivée, dès la fin des années 80, par le principe d'un traitement égalitaire de tous les enfants, sans prise en compte des revenus des parents. La loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales avait déjà abandonné le principe du droit aux allocations familiales pour les parents pour le remplacer par celui du droit de l'enfant aux allocations familiales. Il était dans la logique de ce principe et dans celui de l'égalité devant la loi que tous les enfants devraient bénéficier des mêmes montants d'allocations familiales, d'où la revendication de supprimer les abattements fiscaux dont étaient évidemment exclues les familles qui ne payaient pas d'impôts en raison de leurs faibles revenus.

La suppression progressive des avantages fiscaux en faveur des familles était accompagnée, dès 1992 et dans les années subséquentes, d'un relèvement important des prestations familiales. Cette politique a entraîné une véritable explosion des dépenses budgétaires afférentes, d'autant plus que, suite à la loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises, l'Etat a repris le paiement des cotisations dues par les entreprises du secteur privé. Les dépenses budgétaires pour assurer le financement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire sont passées de 5 milliards de francs en 1990 à 8,9 milliards de francs en 1994, puis à 16,8 milliards de francs en 2000 et à près de 700 millions d'euros en 2007, soit plus de 28 milliards de francs!

Pour freiner cette évolution foudroyante, le gouvernement a proposé, dans le cadre de l'accord tripartite intervenu en 2006, de désindexer les prestations familiales, mesure prévue par la loi précitée

du 27 juin 2006. Cette mesure a montré ses effets puisqu'aux budgets de 2008 et de 2009, les dépenses pour les mêmes allocations restent au-dessous de la limite des 700 millions d'euros prévus pour 2007.

Conjointement, le gouvernement s'est engagé en 2006, dans un souci d'équité sociale, à élaborer un système de crédits d'impôts, en tenant compte des travaux du Conseil économique et social et en examinant les mécanismes des abattements fiscaux existants.

Les mesures nouvelles prévues à cet effet dans le projet de budget de l'Etat pour 2009 en relation avec la création des chèques-services devraient répondre aux engagements pris par l'Etat en 2006 dans le cadre de l'accord tripartite. Au moment de la rédaction du présent avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne dispose ni d'un projet de loi ni d'un projet de règlement grand-ducal lui permettant d'apprécier la conformité des mesures envisagées avec les engagements pris par le gouvernement en 2006.

Toutefois, la Chambre peut d'ores et déjà réaffirmer son attachement à une politique familiale dynamique et son opposition à toute tentative visant à démanteler progressivement les acquis sociaux de la famille pour les remplacer par des mesures pointillistes limitées à certaines catégories de personnes ou de familles.

Pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la politique familiale doit s'orienter sur la base d'objectifs précis, visant à garantir à toutes les familles un même droit à des prestations familiales afin de compenser les charges qui leur incombent du chef de leur(s) enfant(s).

Dans cette optique, la Chambre se prononce pour une simplification des diverses mesures et leur adaptation aux besoins successifs des familles, compte tenu de l'âge des enfants.

Par ailleurs, le gouvernement doit veiller à respecter le choix des parents soit de s'occuper eux-mêmes de l'éducation des enfants soit de les confier à une institution de garde. L'annonce faite par le Premier Ministre dans la déclaration sur l'état de la Nation le 22 mai 2008, à savoir que les pouvoirs publics doivent à l'avenir assurer la gratuité de la garde des enfants, ne doit pas conduire à l'exclusion des parents qui assurent eux-mêmes l'éducation des enfants en bas âge de prestations familiales correspondantes.

Enfin, il ne faut pas négliger, dans le cadre d'une politique familiale d'ensemble, les mesures destinées à permettre aux familles l'accès à la propriété d'un logement. Les aides en faveur du logement, qui constituent des investissements durables, doivent rester accessibles à toutes les familles tout en favorisant davantage et d'une façon substantielle les familles à revenus faibles ou modérés.

*

VII. LA FONCTION PUBLIQUE

Le budget 2009 a été confectionné au moment où le gouvernement et le monde politique en général se trouvaient engagés dans la dernière ligne droite précédant la campagne électorale pour les élections de juin 2009.

La crise boursière, dégénérée en crise financière aiguë touchant de près l'économie réelle, a dangereusement hypothéqué les projections budgétaires des gouvernements du monde entier, le Luxembourg non exempté. Dans ces conditions, une évaluation objective et réaliste des grandes lignes du budget 2009, même si la prudence s'impose, reste quand même inéluctable. Rappelons que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ainsi que la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP félicitent le gouvernement et surtout les ministres directement concernés de leur prompt réaction face aux désastres bancaires successifs.

Il est évident que, si les dégâts collatéraux de la crise actuelle pèseront dans les mois à venir sur l'évolution économique du pays et la politique budgétaire du gouvernement, cette dégradation éventuelle fournira sans doute un prétexte supplémentaire aux détracteurs traditionnels et saisonniers de la Fonction Publique pour en découdre avec elle.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que mettre en garde le gouvernement de ne pas céder à ces pressions insidieuses et intéressées, venant précisément de milieux économiques et financiers dont les protagonistes internationaux nous ont entraînés dans le pétrin actuel.

La Fonction Publique luxembourgeoise se situe en excellente position au niveau européen et mondial quant à son coût, ses effectifs, sa croissance relative et son efficacité, comme le démontrent les tableaux

plus haut. Par conséquent, la Chambre se fait le porte-parole de tous les agents publics en rappelant aux responsables politiques leurs engagements non encore tenus vis-à-vis d'eux et les attentes légitimes de ses ressortissants:

- l'accès à une pension complémentaire, à l'instar de ce que la loi permet à tous les autres salariés;
- la primauté des intérêts de l'Etat national et de ses citoyens en cas d'ouverture de la Fonction Publique;
- l'abandon des tendances pernicieuses de démantèlement de la Fonction Publique par la voie brutale des privatisations et par la voie douce des créations intempestives d'établissements publics;
- la réalisation du compte „*épargne temps*“ à l'instar du privé – une initiative du public disparue dans les tiroirs de l'administration;
- l'avancement du projet de la révision générale des traitements de la Fonction Publique;
- la défense déterminée des agents publics par l'Etat-patron quand ils font l'objet d'attaques gratuites et calomnieuses.

Même si certains de ces engagements étatiques ou des attentes syndicalistes vont au-delà du cadre budgétaire, d'autres y touchent, et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette qu'ils soient passés sous silence dans le projet de budget 2009.

Enfin, le rétablissement intégral de l'indexation des salaires dans les meilleurs délais n'est pas seulement de nature à préserver voire à rétablir le pouvoir d'achat des consommateurs, mais il constitue aussi et surtout une mesure anticyclique efficace pour amortir les retombées négatives de la crise actuelle sur l'économie et le commerce. Alors que nos „*partenaires socio-économiques du privé*“, pour une fois, ne se trompent pas de cible en tirant sur leur propre but! Dans cette affaire, les intérêts des salariés sont strictement les mêmes.

*

Par dépêche du 7 novembre 2008, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a transmis à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics un amendement gouvernemental au projet de la loi budgétaire, avec prière d'avis „*dans les meilleurs délais*“.

Ledit amendement poursuit un double but:

- d'une part, il approuve et confirme les dispositions du règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia, règlement pris sur la base de l'article 32 (4) de la Constitution et qui n'a donc qu'une durée de validité de trois mois;
- d'autre part, il porte de 20.000 à 100.000 euros le montant de la „*garantie des dépôts auprès des établissements de crédit*“ inscrit à l'article 62-2 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Eu égard aux considérations que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a développées dans le présent avis, il va de soi qu'elle marque son accord avec l'amendement en question.

*

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 novembre 2008.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG