

N° 6350^{1D}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2012**

* * *

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

(18.11.2011)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
I. Le contexte mondial et européen	2
II. L'état général de l'économie nationale	4
1) La croissance	4
2) La balance externe	4
3) L'emploi	6
4) Une situation atypique de notre économie	7
5) La productivité	8
III. Les finances publiques du Grand-Duché	10
1) Le contexte budgétaire européen	10
2) Le compte général de l'exercice budgétaire 2010	12
a) Le compte 2010 en comparaison du budget voté	12
b) Le compte 2010 en comparaison du compte 2009	14
3) Les tendances budgétaires	16
a) La durabilité dans les finances publiques	16
b) L'évolution vue selon le pacte de stabilité	16
c) L'évolution du moyen terme	17
d) L'évolution au cours de l'année 2011	18
4) Le poids de l'Etat dans l'économie nationale	22
a) L'évolution récente	22
b) La comparaison internationale	23
c) Le poids de la fonction publique	23
5) La dette publique et les actifs financiers de l'Etat	27
a) Le surendettement, péché paneuropéen	27
b) L'absence de dette, atout majeur luxembourgeois	28
c) Les participations comme un puissant outil	29
d) Vers une optimisation de la gestion des actifs	30
6) L'évolution du partage équitable de la charge fiscale	31

IV. Le projet de loi pour le budget 2012	32
1) Une progression budgétaire raisonnable	32
2) Des accents politiques de valeur inégale	35

*

Par dépêche du 28 octobre 2011, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

*

I. LE CONTEXTE MONDIAL ET EUROPEEN

L'analyse du projet de budget de l'Etat pour 2012 doit se faire à un moment de grande incertitude quant aux perspectives immédiates de l'économie luxembourgeoise. Certes, les premiers mois de l'année courante avaient apporté un développement très positif, de sorte qu'il y a seulement trois mois où l'on pouvait estimer que la faiblesse conjoncturelle était définitivement dépassée en Europe.

Et voilà que les séquelles de la crise ont rattrapé notre continent dans son ensemble et la zone monétaire de l'euro en particulier, sous l'effet de l'endettement public excessif dans de nombreux pays, entraînant un ébranlement fondamental de leur crédit.

Aussi ne peut-on plus exclure une rechute dans la récession, même de la partie septentrionale du continent, la croissance luxembourgeoise devant forcément être affectée par ce développement. Entre-temps, les responsables politiques se précipitent de sommet en sommet, et leurs propos souvent irréflechis, généralement destinés aux électeurs nationaux, déstabilisent les marchés internationaux.

Tout jugement valable sur la situation effective de la conjoncture et des fondements structurels doit se défaire des impressions sans cesse changeantes de l'actualité immédiate et des manchettes de la presse, trop inspirées par les propos lancés par des milieux intéressés. L'„infotainment“ dont les médias arrosent l'opinion publique n'est trop fréquemment que de la propagande bien camouflée.

En 2010, l'Union Européenne et la „zone Euro“ sont revenues vers une croissance réelle proche de +2% au niveau du Produit Intérieur Brut (PIB), après un repli supérieur à -4% en 2009. Pour 2011, les estimations les plus récentes prévoient un déclin du rythme déjà faible de la croissance actuelle.

L'évolution récente et les perspectives ainsi décrites ne se présentent toutefois pas de façon uniforme, mais elles accusent des divergences sensibles selon les pays et les régions du continent. Une césure très nette sépare tout le Nord de l'Europe, c'est-à-dire l'Allemagne, l'Autriche et le Benelux ainsi que les pays scandinaves, baltiques et du nord-est européen (Pologne, Hongrie, ex-Tchécoslovaquie), qui affichent tous une croissance nettement supérieure à la moyenne, et le Sud et l'Ouest de notre continent, c'est-à-dire tous les riverains communautaires de la Méditerranée ainsi que les îles britanniques, en situation difficile.

Il est significatif que le même clivage se présente également, à quelques nuances près, pour les excédents et déficits de la balance courante et pour la gravité des déficits publics et de l'endettement étatique. Nous avons désormais, sur le plan du développement économique, une Europe à deux vitesses.

L'Union Européenne s'est fissurée, et ses composantes ont commencé à s'éloigner les unes des autres, sans que les responsables politiques en aient pris conscience et y aient porté remède par des mesures énergiques. Les contradictions se sont accentuées au point d'entamer désormais sérieusement la crédibilité de la cohésion européenne.

La confiance du public et surtout celle des acteurs financiers ont été ébranlées au point que la normalisation prendra, même si des efforts conséquents sont maintenus, une longue période de convalescence. Le vrai problème est que la réduction des dépenses publiques et l'amélioration des recettes fiscales – des mesures certes indispensables au regard de la situation budgétaire – se combineront pour freiner le développement économique, puisque la double ponction affaiblira sur une période prolongée le pouvoir d'achat tant des ménages que des entreprises.

Quelque grave que soit toutefois la situation européenne, il faut se garder de reporter, sans une différenciation judicieuse, les constats de la scène internationale sur la situation luxembourgeoise, comme le font hélas trop de faiseurs de l'opinion publique.

Alors que les pronostics les plus récents des augures officiels divergent considérablement, il ne se dégage pas moins pour le Grand-Duché la perspective d'une croissance réelle du PIB représentant le double du rythme européen, comme l'illustre le résumé des prévisions qui suit:

Tableau 1

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

<i>selon le FMI</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011*</i>	<i>2012*</i>
Monde:	+2,8%	-0,6%	+4,7%	+4,2%	+4,2%
Etats-Unis:	+0,0%	-2,6%	+3,0%	+1,5%	+1,8%
Zone Euro:	+0,5%	-4,1%	+1,8%	+1,6%	+1,1%
Luxembourg:	+0,0%	-4,1%	+3,5%	+3,6%	+2,7%
Allemagne:	+1,0%	-4,7%	+3,6%	+2,7%	+1,3%
France:	+0,1%	-2,5%	+1,4%	+1,7%	+1,4%
Belgique:	+0,8%	-2,7%	+2,1%	+2,4%	+1,5%
Pays-Bas:	+1,9%	-3,9%	+1,6%	+1,6%	+1,3%
<i>selon Eurostat</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011*</i>	<i>2012*</i>
Etats-Unis:	-0,3%	-3,5%	+3,0%	+1,6%	+1,5%
UE-27:	+0,5%	-4,3%	+2,0%	+1,6%	+0,6%
Zone Euro:	+0,4%	-4,2%	+1,9%	+1,5%	+0,5%
Luxembourg:	+0,8%	-5,3%	+2,7%	+1,6%	+1,0%
Allemagne:	+1,1%	-5,1%	+3,7%	+2,9%	+0,8%
France:	-0,1%	-2,7%	+1,5%	+1,6%	+0,6%
Belgique:	+1,0%	-2,8%	+2,3%	+2,2%	+0,9%
Pays-Bas:	+1,8%	-3,5%	+1,7%	+1,8%	+0,5%
<i>selon le Statec</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011*</i>	<i>2012*</i>
Luxembourg:	+0,8%	-5,3%	+2,7%	+4,0%	+3,8%

* = prévisions pour 2011 et 2012

Au Luxembourg, l'évolution a été marquée depuis 2009, sous l'effet de la solidité structurelle sous-jacente de notre économie, par un retour rapide à une croissance ferme qui a vite dépassé les taux décevants prédits par la plupart des augures. Le rythme d'avant-crise n'est toutefois pas encore atteint, le retournement de la situation conjoncturelle européenne plombant nos perspectives immédiates.

Si les affaires vont mal pour nos voisins et partenaires ou en tout cas pour une bonne partie d'entre eux, nos exportations en subissent forcément le contrecoup. Les efforts considérables déployés pour améliorer notre position sur les marchés non européens sont d'autant plus louables.

Leurs effets sont encourageants, mais ils ne peuvent nous mettre à l'abri de la faible conjoncture européenne. Le moins qu'on puisse dire, c'est que les perspectives immédiates de nos exportateurs de biens et services souffrent d'une visibilité réduite.

En comparaison toutefois de ses voisins et de l'ensemble de l'Europe, le Luxembourg se porte relativement bien. En témoignent notamment un taux de croissance supérieur, un surplus solide et en hausse pour la balance courante, un développement dynamique de l'emploi et un rétablissement plus que surprenant des finances publiques.

Un examen plus approfondi de la situation économique du pays le démontre.

II. L'ETAT GENERAL DE L'ECONOMIE NATIONALE

La santé fondamentale de nos structures économiques, qui permet au pays d'affronter avec confiance tant les difficultés conjoncturelles que la tourmente ébranlant la cohésion européenne, se révèle à différents niveaux.

1) La croissance

Avant la crise de 2008, la croissance tendancielle du Grand-Duché a été de l'ordre de +5% à +6% par an en termes réels, soit un rythme représentant le double de celui constaté en moyenne dans les autres pays européens. Pour la dernière douzaine d'années, l'évolution du PIB a en effet été la suivante:

1999	+8,4%	2005	+5,4%
2000	+8,4%	2006	+5,0%
2001	+2,5%	2007	+6,6%
2002	+4,1%	2008	+0,8%
2003	+1,5%	2009	-5,3%
2004	+4,4%	2010	+2,7%

Les pronostics pour 2011 sont contradictoires sur l'ampleur de la progression, soit de +3,6% (FMI) à +4,0% (Statec), soit de +1,6% (Eurostat). Pour 2012, les prévisions sont en recul pour le Luxembourg comme pour l'ensemble de l'Europe, mais convergent pour confirmer une évolution qui serait le double de la croissance des voisins et partenaires.

Selon Eurostat, la performance relative de notre pays comparée à celle de l'Union Européenne et de la „zone Euro“ pour les dernières années se présente comme suit:

	<i>UE-27</i>	<i>zone Euro</i>	<i>Luxembourg</i>
2005	+2,0%	+1,7%	+5,4%
2006	+3,2%	+3,0%	+5,0%
2007	+3,0%	+2,8%	+6,6%
2008	+0,5%	+0,4%	+0,8%
2009	-4,3%	-4,2%	-5,3%
2010	+1,9%	+1,8%	+2,7%
<i>2011 (prév.)</i>	<i>+1,6%</i>	<i>+1,5%</i>	<i>+1,6%</i>
<i>2012 (prév.)</i>	<i>+0,6%</i>	<i>+0,5%</i>	<i>+1,0%</i>

Le Luxembourg conserve donc un dynamisme nettement supérieur à la norme internationale. Ainsi, les aléas conjoncturels ne doivent pas faire oublier que l'évolution future bénéficiera de façon décisive de la solidité actuelle des structures de l'économie de notre pays. Celles-ci ont pu être préservées au cours de la tourmente, grâce à l'action volontariste de l'Etat.

Les perspectives pessimistes avancées pour notre pays par les prêcheurs de l'austérité et les adversaires du progrès social reposent au contraire sur des slogans incorrects, nous présentant un appareil de production en mauvaise posture, une compétitivité érodée et une communauté nationale en déclin et vieillissante, consommant plus qu'elle ne produit.

2) La balance externe

Or, la performance de la balance des paiements courants, donc du tableau comparatif des revenus en provenance et des dépenses en direction de l'étranger, dément ces affirmations et ébranle toutes les „preuves“ du prétendu manque de compétitivité externe de nos entreprises, comme le montre la statistique suivante:

	<i>Excédent de la balance courante</i>		<i>p. m.: PIB en mio €</i>
	<i>en mio €</i>	<i>en % du PIB</i>	
1995	+1.835	+12,1%	15.110
1996	+1.772	+11,2%	15.797
1997	+1.707	+10,4%	16.421
1998	+1.598	+9,2%	17.415
1999	+1.663	+8,4%	19.887
2000	+2.909	+13,2%	22.001
2001	+1.976	+8,8%	22.572
2002	+2.526	+10,5%	23.992
2003	+2.103	+8,1%	25.834
2004	+3.254	+11,9%	27.456
2005	+3.495	+11,5%	30.282
2006	+3.516	+10,4%	33.920
2007	+3.784	+10,1%	37.491
2008	+2.086	+5,3%	39.436
2009	+2.612	+7,0%	37.393
2010	+3.255	+8,1%	40.267

Pour les seize années reprises ci-avant, l'excédent a été en moyenne de +9,7%. Bon an, mal an, le Luxembourg parvient depuis des décennies à dégager régulièrement un surplus courant, avec une moyenne proche de 10% du PIB.

La crise conjoncturelle qui avait brutalement comprimé le volume des échanges internationaux n'a pas manqué de se répercuter sur les commandes de nos exportateurs industriels, qui ont dû réduire la production et recourir massivement à du chômage partiel. Un pays largement ouvert sur l'étranger subit forcément avec virulence les effets d'une récession internationale. Il est donc remarquable que le surplus de notre économie soit resté substantiel.

Depuis 2009, la reprise conjoncturelle pourtant hésitante a permis de remonter la pente. Ce retour à une position excédentaire qui reste exceptionnelle pour la région prouve le caractère structurel de la solidité de notre situation, au-delà des fluctuations conjoncturelles et des changements profonds qui affectent au niveau planétaire les affaires économiques entraînées vers une concurrence de plus en plus farouche, dans le contexte de l'intégration européenne et de la globalisation sans barrières commerciales. A noter que pour 2011, le premier semestre confirme la performance externe de l'année passée.

En comparaison internationale, la position luxembourgeoise se démarque favorablement de la situation de l'UE et de la „zone Euro“. L'Europe dans son ensemble reste structurellement en déficit, comme l'illustre la comparaison suivante consacrée au solde de la balance courante, exprimé en termes du PIB:

	<i>Luxembourg</i>		<i>zone Euro</i>	<i>UE-27</i>
	<i>en mio €</i>	<i>en % PIB</i>	<i>en % PIB</i>	<i>en % PIB</i>
2004	+3.254	+11,9%	+0,8%	-0,3%
2005	+3.495	+11,5%	+0,1%	-0,8%
2006	+3.516	+10,4%	-0,1%	-1,2%
2007	+3.784	+10,1%	+0,1%	-1,0%
2008	+2.086	+5,3%	-1,5%	-2,0%
2009	+2.612	+7,0%	-0,3%	-0,9%
2010	+3.255	+8,1%	-0,4%	-0,8%

La performance économique de longue haleine du Grand-Duché repose évidemment sur ses atouts comme un lieu de travail hautement apprécié sur le plan international. Cette attractivité est documentée par l'accroissement constant du nombre des personnes actives au Luxembourg.

3) L'emploi

Entre septembre 2000 et septembre 2011, l'économie luxembourgeoise a créé, tous secteurs confondus, plus de 110.000 emplois additionnels, qui ont été occupés à raison de 60% par des frontaliers supplémentaires et à raison de 40% par des résidents, en majorité de nouveaux immigrants.

L'évolution de la population active du pays ressort en détail du tableau qui suit, avec des moyennes annuelles exprimées en milliers de personnes et des variations annuelles en pour cent. L'évolution est affichée tant pour l'ensemble des personnes actives dans le pays que pour les seuls résidents (y compris les nouveaux immigrants) et pour les frontaliers:

<i>Année</i>	<i>Total des actifs</i>		<i>Résidents</i>		<i>Frontaliers</i>	
2000:	265		177		87	
2001:	280	+5,6%	182	+2,8%	97	+11,4%
2002:	289	+3,2%	186	+1,8%	103	+5,8%
2003:	294	+1,9%	187	+0,8%	107	+3,8%
2004:	301	+2,4%	189	+1,2%	112	+4,7%
2005:	310	+3,0%	192	+1,4%	118	+5,8%
2006:	322	+3,8%	196	+2,1%	126	+6,7%
2007:	336	+4,4%	200	+2,1%	136	+8,0%
2008:	353	+4,8%	207	+3,2%	146	+7,2%
2009:	356	+1,1%	209	+1,2%	147	+1,0%
2010:	363	+1,8%	213	+1,8%	150	+1,7%
<i>croissance en 10 ans:</i>						
au total:	+98	+37%	+35	+20%	+63	+72%

Ce développement correspond à la création nette, en moyenne annuelle, de 9.960 emplois additionnels. La crise financière mondiale a certes provoqué un ralentissement des engagements nets, mais n'a pas occasionné une interruption de la croissance nette du nombre d'actifs. Cette progression avait été en 2008 de +16.220 postes et en 2009 de +3.844 unités seulement, pour revenir à +6.315 emplois supplémentaires en 2010.

Depuis 2009, le recrutement a connu une accélération sensible, puisqu'en septembre 2011 on note une croissance nette sur douze mois de +11.870 emplois ou de +3,2% (contre +70 postes seulement en septembre 2009 et +8.250 en septembre 2010). En conséquence, le volume de l'emploi était en septembre 2011 de 378.484 actifs, dont 221.740 résidents et 156.744 frontaliers.

Voilà onze ans, le Luxembourg comptait au mois de septembre moins de 269.000 actifs, dont 90.000 frontaliers, de sorte que la croissance pendant cette période a été de 109.500 actifs, soit pratiquement de 10.000 travailleurs par an. Le développement actuel dépasse ainsi la tendance décennale, ralentissement conjoncturel inclus.

La perte d'attrait comme site économique, l'affaiblissement de la compétitivité, le déclin de la productivité: tout ce tableau sombre des propagandistes est donc ouvertement contredit par les statistiques sur l'évolution réelle, marquée par l'afflux de nouvelles entreprises et un développement puissant de l'emploi, avec une immigration nette continue et un gonflement du flot quotidien de frontaliers.

Sans doute que certaines entreprises et certains secteurs de production sont en perte de vitesse. Mais que l'on appelle alors un chat un chat: les patrons luxembourgeois traditionnels qui demandent en fait que l'Etat supplée à leurs propres carences ne le font pas pour assurer le développement de l'économie dans son ensemble, mais au contraire pour supporter leurs secteurs en perte de vitesse. Ils ne visent en fait que la défense de leurs rentes de situation, au risque de freiner la mutation des structures du pays et par là l'éclosion de nouvelles activités.

Que la communauté nationale doive prendre des mesures sociales appropriées pour aller au secours de victimes de faillites d'entreprises ou pour accompagner des employeurs réduisant ou cessant leurs activités, par exemple par des mesures du type „*maintien dans l'emploi*“, voilà une évidence. Mais bien autre chose est de subventionner durablement, sous des prétextes erronés ou mensongers, des activités foncièrement non rentables et forcément condamnées à terme.

Ceux qui demandent de ne pas ajuster le salaire social minimum ou de manipuler l'indexation des salaires exigent en réalité de faire survivre des firmes et des secteurs industriels foncièrement incapables d'améliorer leur productivité. L'Etat doit se garder de subventionner – fût-ce en renonçant au progrès social – des activités non performantes et des secteurs à la traîne. S'il estime devoir donner à l'esprit d'entreprise l'un ou l'autre coup de pouce, notamment sectoriel, que l'Etat le fasse donc plutôt pour faire démarrer et pour faire éclore des secteurs d'avenir!

La stratégie protectionniste et rétrograde qui est réclamée par les représentants du patronat va à l'encontre des conclusions de la science économique (nécessités soulignées par Schumpeter) et du bon sens. Elle se dirige contre le progrès économique et l'amélioration de la productivité, essayant de soustraire aux secteurs nouveaux et en progression les ressources limitées dont ceux-ci ont besoin.

L'Etat serait mal avisé de soutenir les activités à croissance réduite, à productivité stagnante et à faible valeur ajoutée, et ceci aux dépens des créneaux capables de faire avancer la compétitivité internationale du pays. La lutte pour une productivité améliorée ne se gagne pas par des développements spectaculaires dans les ateliers de la Fedil, mais par une restructuration fondamentale de notre économie. Le progrès vient, pour le décrire de façon concrète, en remplaçant la production de faïenceries par l'exploitation de „*data-centers*“ ciblés sur la demande des internautes.

4) Une situation atypique de notre économie

Toute réflexion sérieuse sur notre évolution économique récente et sur ses perspectives doit donc tenir dûment compte des modifications fondamentales que l'économie luxembourgeoise et ses secteurs exportateurs ont vécues au cours des dernières décennies.

En 2010, la production de biens industriels n'a plus représenté que 6,2% du total de la valeur ajoutée brute du Grand-Duché, contre encore 13,9% en 1995 et 41,7% en 1974. Le secteur industriel possédant toujours un poids de l'ordre de 15% pour l'ensemble de l'Europe et une part de 22% en Allemagne, il faut convenir que le Luxembourg a atteint, plus que ses voisins et concurrents, un stade économique qu'il faut qualifier de „*postindustriel*“.

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

Au niveau mondial comme à celui de l'Europe dans son ensemble, la répartition du total des biens et services exportés se fait dans une proportion de l'ordre de 80% pour les biens contre 20% pour les services. Pour le Luxembourg toutefois, la relation est strictement inverse, puisque notre économie exporte quatre fois plus de services que de biens.

Notre balance courante pour 2010 reprend en effet des biens matériels exportés pour 12,7 milliards d'euros et des prestations de services facturées à l'étranger pour 50,9 milliards, soit un total de 63,6 milliards. Il s'ensuit que les biens représentent désormais moins d'un cinquième du total des revenus courants:

Exportation de biens:	12.687 millions €	(19,9%)
Exportation de services:	50.951 millions €	(80,1%)
Total des exportations:	63.638 millions €	(100,0%)

A propos de la productivité luxembourgeoise, il faut donc se garder d'un faux débat. Le Ministère de l'Economie se concentre à tort sur des classements internationaux de la productivité relative, qui ne tiennent en rien compte des particularités luxembourgeoises. Le patronat parvient par son influence sur les médias à donner une certaine crédibilité à des produits de pure propagande concoctés par des „*think tanks*“ conservateurs d'outre-Atlantique imprégnés de préjugés néolibéraux évidents.

Le Grand-Duché a bénéficié au cours des dernières décennies d'une croissance exceptionnelle, en s'appuyant fondamentalement sur sa capacité d'attirer constamment des activités nouvelles bénéficiant

d'une valeur ajoutée supérieure à celle que génèrent les occupations traditionnelles. Le pays doit poursuivre dans cette voie pour réussir à se dégager graduellement mais résolument des secteurs économiques faibles et en déclin.

Un progrès remarquable et persistant a été réalisé par l'ensemble de notre économie, et ceci sans l'abolition de l'indexation des salaires et sans le gel du salaire social minimum, pourtant jugés indispensables par un certain patronat. Cette avancée a été assurée grâce à une politique résolue et efficace de l'Etat et grâce à des efforts publics proactifs et persistants pour créer un cadre économique propice et accueillant, pour assurer un environnement institutionnel et administratif favorable, pour offrir des infrastructures exemplaires.

Il faut souligner que le succès de cette stratégie est à mettre au compte de l'Etat, cette bête noire des ultraconservateurs et des néolibéraux, un prétendu obstacle, non productif, obèse et coûteux. En fait, la politique de promotion et de diversification économique a réussi à accueillir et à accompagner des initiatives novatrices et des concepts porteurs, à attirer des promoteurs et des capitaux, à assurer l'importation de talents et de savoir-faire, à réussir un formidable „*brain drain*“ comme base durable d'une productivité croissante.

Les opérateurs privés de nouvelles activités internationales qui sont venus se fixer au Luxembourg ne s'intéressent du reste pas aux combats d'arrière-garde de la Fedil et à ses batailles acharnées contre des moulins à vent.

5) La productivité

Pour évaluer la situation comparative du pays face à l'étranger, bien des approches existent. D'innombrables classements ont été dressés, reposant sur des indicateurs composites avec des philosophies sous-jacentes disparates et curieuses, des indicateurs parfois franchement saugrenus, des sondages d'une valeur discutable et d'autres statistiques „*soft*“. Dans bien des cas le seul but était dès le départ de renflouer la caisse des vendeurs d'études et d'analyses.

Si l'on veut juger les performances réelles des économies en compétition, il est préférable de s'en tenir aux statistiques „*dures*“, notamment à celles des comptes nationaux.

Les indicateurs structurels des services statistiques de l'UE établissent, en utilisant les standards de pouvoir d'achat (plutôt que les taux de change trop volatiles), une comparaison internationale du produit intérieur brut par habitant, l'étalon 100 retenu étant la moyenne pour l'Union Européenne („*UE-27*“). En voici les données pour 2010:

1.	Luxembourg	274
	<i>Etats-Unis</i>	<i>149</i>
2.	Pays-Bas	133
3.	Irlande	127
4.	Autriche	126
5.	Danemark	125
6.	Suède	123
7.	Belgique	119
8.	Allemagne	117
9.	Finlande	116
10.	Royaume-Uni	114
11.	France	107
12.	Espagne	100
12.	Italie	100
	<i>Union Européenne „UE-27“</i>	<i>100</i>
...		
19.	Portugal	81
...		
27.	Bulgarie	44

Notre pays possède donc pour la production par habitant un poids qui représente 2,7 fois la moyenne de l'UE. Cette performance constitue 230% du niveau de la Belgique, 234% de celui de l'Allemagne et 256% de celui de la France.

Le Grand-Duché est le seul pays de l'UE avec une production par habitant l'emportant sur celle des Etats-Unis, marquant une avance supérieure de 84% et remplissant ainsi amplement le but ultime du „*processus de Lisbonne*“, c'est-à-dire l'objectif de rattraper et de dépasser les Etats-Unis, qui est devenu pour l'Europe un échec tellement cinglant.

Cette performance du Luxembourg est certes en partie due au nombre élevé de frontaliers contribuant au Grand-Duché à doper le niveau du PIB, sans pour autant faire partie de la population résidente prise en compte dans le calcul de la comparaison qui précède.

Une évaluation redressée évitant ce biais statistique est fournie par la productivité par personne occupée, également pour l'année 2010, toujours appuyée sur la comparaison des standards de pouvoir d'achat et axée sur la moyenne européenne „*UE-27*“. Celle-ci produit le classement suivant:

1.	Luxembourg	171,7
	<i>Etats-Unis</i>	<i>143,9</i>
2.	Irlande	136,7
3.	Belgique	127,6
4.	Autriche	115,4
5.	France	115,2
6.	Pays-Bas	113,7
7.	Finlande	113,5
8.	Suède	113,3
9.	Danemark	109,2
10.	Espagne	109,0
11.	Italie	108,9
12.	Royaume-Uni	107,9
13.	Allemagne	105,1
	Union Européenne „UE-27“	100,0
...		
19.	Portugal	77,3
...		
27.	Bulgarie	41,5

Alors que les rangs du classement et les ordres de grandeur de la performance se modifient légèrement par rapport à la comparaison précédente, le constat fondamental demeure inchangé: le Luxembourg est le champion d'Europe et le seul pays à déclasser les Etats-Unis. Il dépasse la moyenne européenne de 72% et le niveau américain de 19%, la Belgique de 35%, la France de 49% et l'Allemagne de 63%.

Une troisième comparaison disponible est la productivité de la main-d'œuvre par heure de travail en 2010. Ici, le Luxembourg caracole invariablement en tête, dépassant la moyenne de l'UE de plus de 89%, les Pays-Bas de 39%, la Belgique de 40%, les Etats-Unis de 42%, la France de 43% et l'Allemagne de 53%, comme le montre le relevé ci-après:

1.	Luxembourg	189,0
2.	Pays-Bas	136,4
3.	Belgique (2009)	134,6
	<i>Etats-Unis (2009)</i>	<i>132,8</i>
4.	France	132,6
5.	Irlande	125,5

6.	Allemagne	123,7
7.	Danemark	117,6
8.	Suède	115,5
9.	Autriche	114,9
10.	Finlande	111,2
11.	Espagne	107,8
12.	Royaume-Uni (2009)	107,1
13.	Italie	101,4
	Union Européenne „UE-27“	100,0
...		
19.	Portugal	65,3
...		
27.	Bulgarie	41,6

Ces trois classements, concordant quant au fond, confirment le constat d'une force intrinsèque évidente de nos structures économiques. La solidité économique du Luxembourg est par ailleurs soutenue par la bonne tenue des finances publiques. A ce propos, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait, les dernières années, hardiment et énergiquement contredit les pronostics pessimistes du gouvernement et de l'ensemble des parlementaires.

Son appréciation s'est révélée correcte, alors que les annonces officielles ont été erronées.

*

III. LES FINANCES PUBLIQUES DU GRAND-DUCHE

Tout examen de la situation financière du pays et de la politique budgétaire du gouvernement doit situer celles-ci dans l'environnement international et dans le contexte conjoncturel du moment.

1) Le contexte budgétaire européen

L'actualité politique a été largement dominée, les derniers mois, par l'évolution dramatique des déficits budgétaires et le niveau catastrophique de l'endettement public. Dans bien des pays, les finances du secteur étatique se sont effritées jusqu'au point de déboucher sur le risque d'une insolvabilité, en Grèce comme dans d'autres pays de l'Europe du Sud.

Ce n'est pas l'endroit de s'étendre longuement sur cette évolution et sur les moyens mis en œuvre par les responsables européens pour colmater la brèche. En analysant la situation des finances publiques luxembourgeoises, on ne peut toutefois se soustraire à une mise en perspective de la situation des finances de notre Etat avec l'ensemble des secteurs publics en Europe.

Toutes les comparaisons de ce genre montrent que notre pays est l'élève modèle de la classe, auquel ne se comparent dans la „zone Euro“ que l'Estonie et la Finlande. Seuls ces deux pays ont respecté avec nous les normes dites „de Maastricht“, à savoir un déficit annuel maximal représentant -3% du PIB et un endettement maximal correspondant à 60% du PIB.

La performance et la situation des 17 pays de la „zone Euro“ pour 2010 sont reprises dans le double tableau qui suit, étant entendu que pour 2011 les données de la plupart de ces pays seront encore plus désavantageuses. La première colonne chiffrée montre le solde budgétaire, la seconde la dette publique, chaque fois exprimés en pour cent du PIB. Il s'agit de chiffres calculés selon la formule consacrée européenne pour l'ensemble des budgets du secteur public („general government“) dans le cadre des procédures sur le „déficit excessif“.

a) classement selon le solde budgétaire annuel:

Estonie	+0,2%	6,7%
Luxembourg	-1,1%	19,1%
Finlande	-2,5%	48,3%
Maximum de Maastricht	-3,0%	60,0%
Malte	-3,6%	69,0%
Belgique	-4,1%	96,2%
Allemagne	-4,3%	83,2%
Autriche	-4,4%	71,8%
Italie	-4,6%	118,4%
Pays-Bas	-5,1%	62,9%
Chypres	-5,3%	61,5%
Slovénie	-5,8%	38,8%
France	-7,1%	82,3%
Slovaquie	-7,7%	41,0%
Espagne	-9,3%	61,0%
Portugal	-9,8%	93,3%
Grèce	-10,6%	144,9%
Irlande	-31,1%	94,9%

b) classement selon le niveau de la dette publique:

Estonie	+0,2%	6,7%
Luxembourg	-1,1%	19,1%
Slovénie	-5,8%	38,8%
Slovaquie	-7,7%	41,0%
Finlande	-2,5%	48,3%
Maximum de Maastricht	-3,0%	60,0%
Espagne	-9,3%	61,0%
Chypres	-5,3%	61,5%
Pays-Bas	-5,1%	62,9%
Malte	-3,6%	69,0%
Autriche	-4,4%	71,8%
France	-7,1%	82,3%
Allemagne	-4,3%	83,2%
Portugal	-9,8%	93,3%
Irlande	-31,1%	94,9%
Belgique	-4,1%	96,2%
Italie	-4,6%	118,4%
Grèce	-10,6%	144,9%

Pour 2011 et 2012, le déficit du Luxembourg „selon Maastricht“ sera en repli. Force est de constater, en tenant compte du contexte international reflété par ces chiffres, que l'Etat luxembourgeois a pu maintenir, en dépit de la crise, des comptes financiers sains et conformes à sa longue tradition.

Ceux qui ont affirmé et clamé le contraire, comme les organisations patronales, l'opposition parlementaire, mais également une partie considérable des parlementaires majoritaires, se sont manifestement trompés, à moins qu'ils n'aient sciemment dramatisé, dans l'intérêt de leurs visées antisociales

ou personnelles, pour imposer des mesures d'austérité non requises ou pour se profiler personnellement devant l'opinion publique.

Les prophéties erronées de ces Cassandre non expertes étaient accompagnées d'accents stridents venant du gouverneur de la Banque centrale. Dans son cas et vu son métier, le manque de lucidité doit évidemment faire douter de sa compétence professionnelle.

Par ailleurs, l'analyse du projet de budget soumis à avis doit tenir compte de l'évolution récente, et notamment des comptes de l'année écoulée.

2) Le compte général de l'exercice budgétaire 2010

Avant de porter un jugement d'ensemble sur les comptes de l'exercice écoulé, il convient de rappeler d'abord l'évolution macroéconomique. En 2009, le PIB luxembourgeois avait, selon les estimations les plus récentes du Statec, reculé en termes réels de -5,3%, après une croissance qui s'était ralentie à +0,8% en 2008. En 2010, le PIB luxembourgeois n'aurait ensuite, selon l'estimation officielle, progressé que de +2,7% en termes réels et de +7,7% en termes nominaux.

Devant cette évolution de l'économie luxembourgeoise dans son ensemble, le développement des agrégats budgétaires s'avère remarquablement positif, quelle que soit l'optique qu'on choisisse pour l'analyser.

Le compte provisoire de l'exercice 2010, déposé à la Chambre des députés le 7 juillet 2011, affiche un excédent budgétaire global de +911 millions d'euros, alors que le budget pour 2010, arrêté par la loi du 18 décembre 2009, avait prédit un excédent de +25 millions d'euros seulement. Le solde réel a donc dépassé les attentes officielles de +886 millions d'euros.

Ces chiffres incluent les recettes extraordinaires provenant d'emprunts publics, prévus ou réalisés. Si l'on s'en tient au seul budget courant, excluant donc les opérations en capital, l'on constate un surplus réel de +362 millions d'euros contre un déficit prédit de -452 millions, soit une plus-value nette de +814 millions d'euros par rapport aux estimations.

D'autre part, comme le compte général de l'année précédente 2009 avait présenté un déficit total de -785 millions d'euros, le surplus de +911 millions pour 2010 constitue une amélioration interannuelle de +1.696 millions pour le budget global. Ceci s'explique toutefois en partie par le fait qu'en 2009 les dépenses d'investissement ont été couvertes par une réduction des réserves budgétaires, sans recourir à un emprunt.

Pour les seules opérations courantes, l'année 2009 avait produit un surplus de +247 millions d'euros, de sorte que le surplus de +362 millions pour 2010 constitue une progression interannuelle effective de +115 millions.

Face à ce développement positif constaté, il faut rappeler l'hystérie qui avait saisi les milieux parlementaires, opposition comme majorité, ainsi que le gros de la presse, les uns et les autres s'étant laissé manipuler par une habile propagande patronale. N'a-t-on pas agité, surtout avant la tripartite de printemps 2010, le spectre d'un „*trou de deux milliards d'euros*“?

On accusait alors les syndicats de mener le pays vers l'abîme et le gouvernement de ne pas être capable de gouverner, et on exigeait surtout la fin de l'indexation et toutes sortes de mesures antisociales, sous peine d'assister à une catastrophe nationale. Les exigences outrancières du patronat et de ses alliés n'ont pas été acceptées et réalisées, et pourtant la fin du monde n'est pas arrivée!

Le compte général de l'exercice 2010, qui se situe aux antipodes de ce qui avait été annoncé par des milieux intéressés, mérite donc un examen poussé, en confrontant les chiffres finaux avec, d'une part, les prévisions de la loi budgétaire et, d'autre part, les résultats de l'exercice antérieur.

a) Le compte 2010 en comparaison du budget voté

Le solde global de +25 millions d'euros prévu dans la loi budgétaire s'est donc mué en un excédent final de +911 millions dans les circonstances exposées dans le tableau ci-après.

Tableau 2

Exercice budgétaire 2010/Prévision et résultat

(montants en millions d'euros)

	Budget voté initial	Compte général	Dépassement des crédits et estimations	
– Recettes courantes:	8.398,7	9.354,8	+956,1	+11,4%
– Dépenses courantes:	8.850,9	8.993,3	+142,4	+1,6%
– Solde courant:	-452,2	+361,5	+813,7	
– Recettes en capital:	1.420,1	1.666,7	+246,6	+17,4%
– Dépenses en capital:	942,9	1.117,4	+174,5	+18,5%
– Solde en capital:	+477,2	+549,3	+72,1	
– Total des recettes:	9.818,8	11.021,5	+1.202,7	+12,2%
– Total des dépenses:	9.793,8	10.110,7	316,9	+3,2%
– Solde total:	+25,0	+910,8	+885,8	

Les résultats effectifs de ces comptes publics sont avant tout marqués par un dépassement des recettes courantes de +956 millions d'euros ou de +11,4% par rapport aux prévisions, ainsi que par le maintien des dépenses courantes dans les limites fixées par les crédits de la loi budgétaire, les dépassements courants n'atteignant en effet que +142 millions d'euros ou +1,6%.

C'est avec une grande satisfaction que l'on peut noter que le „solde courant“, jadis le solde du „budget ordinaire“, reste positif. Ceci montre que notre politique budgétaire reste „orthodoxe“ et „conservatrice“, étant donné qu'elle respecte l'exigence traditionnelle qui veut que seuls des investissements peuvent être financés par des dettes nouvelles, mais jamais des dépenses courantes.

Si la suggestion actuellement avancée, notamment au niveau européen, de consigner expressément dans les Constitutions nationales la vertu budgétaire venait à être relevée, la Chambre des fonctionnaires et employés publics proposerait de retenir cette règle traditionnelle, respectée depuis longtemps au Grand-Duché, plutôt que de verser dans un fétichisme chiffré de type „maastrichtien“.

Il est vrai qu'en 2010 les dépenses en capital ont connu un dépassement de +18,5%, soit +174 millions d'euros. Il faut à ce propos rappeler le consensus national de ne pas réduire les dépenses pour investissements publics, afin de réaliser de cette manière une politique conjoncturelle anticyclique.

A noter que, selon le mode de calcul de la comptabilité nationale (norme „SEC 95“), le déficit de l'Etat proprement dit („central government“ ou „administration centrale“) a été pour 2010 de -1.049 millions d'euros, alors que selon les critères et formules de calcul de Maastricht, le déficit du secteur public dans son ensemble („general government“ ou „administration publique“) s'est établi à -427 millions d'euros, soit à -1,06% du PIB.

Ce solde effectif de -1,06% du PIB se compare à la prédiction officielle de -3,9% à -4,4% faite en février 2009 par le gouvernement dans une communication à la Commission Européenne, ainsi qu'aux règles européennes à respecter en matière de „déficits excessifs“ de -3% du PIB.

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

Si l'on y ajoute qu'au premier semestre 2011 les recettes publiques ont augmenté, par rapport à la même période de 2010, de l'ordre de +750 millions d'euros ou de +8,7%, il est évident que la présentation officielle gouvernementale n'est pas, comme le prétendent certains parlementaires, viciée par un optimisme excessif.

La situation constatée est en effet aux antipodes du désastre annoncé par voie officielle et surtout des scénarios catastrophiques affichés par les milieux politiques – de la majorité comme de l'opposition – qui se font les porte-parole des intérêts anti-salariaux et reprennent servilement les affirmations incorrectes et des revendications effrontées de la Fedil et de l'ABBL, soutenus comme toujours par le gouverneur de la Banque centrale du Luxembourg.

Les spectres que d'aucuns ont agités jusqu'il y a quelques mois pour faire peur au peuple se sont heureusement révélés des appréciations totalement erronées et de la propagande pure. Tant mieux pour le pays! Mais heureusement que le front des syndicats n'a pas bronché dans les discussions tripartites et qu'il a obligé le gouvernement à abandonner ses propositions pour des mesures d'austérité reprises de la liste des exigences patronales, des mesures non appropriées au regard de la situation conjoncturelle effective.

Toujours à propos des comptes 2010, il est intéressant de noter que, du côté des recettes fiscales, l'Etat a réalisé des plus-values substantielles pour toutes les positions individuelles en comparaison des estimations gouvernementales inscrites dans la loi budgétaire. Le détail de cette évolution ressort du tableau ci-après:

Tableau 3

Principales recettes fiscales en comparaison des prévisions

(montants en millions d'euros)

<i>Exercice 2010</i>	<i>Prévisions</i>	<i>Rentrées</i>	<i>Plus-values</i>	
Impôt sur les salaires:	2.055	2.115	+60	+2,9%
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.900	2.026	+126	+6,6%
Impôt sur revenu des collectivités:	1.200	1.460	+260	+21,7%
Taxe d'abonnement:	550	595	+45	+8,2%
Impôt fixé par voie d'assiette:	450	527	+77	+17,1%
Impôt sur revenu de capitaux:	200	288	+88	+44,0%
Impôt sur la fortune:	150	208	+58	+38,7%
Impôt de solidarité:	114	129	+15	+13,2%
Droits d'enregistrement:	100	115	+15	+15,0%
Total de ces recettes publiques:	6.719	7.463	+744	+11,1%

Pour l'impôt sur les collectivités, les prévisions officielles ont été dépassées de +260 millions d'euros, soit de +22% et pour la taxe sur la valeur ajoutée de 126 millions, soit de +7%. En même temps, la plus-value a été de +15% pour les droits d'enregistrement, de +39% pour l'impôt sur la fortune et même de 44% pour l'impôt sur le revenu des capitaux.

Et dire qu'au printemps 2010, le public était toujours confronté à l'annonce d'un gouffre budgétaire de deux milliards d'euros! N'a-t-on donc pas retenu qu'un peuple mal informé jugeait mal et décidait mal?

b) Le compte 2010 en comparaison du compte 2009

Une optique alternative pour analyser le même décompte de l'exercice 2010 est celle de la comparaison avec le décompte de l'année immédiatement antérieure.

Tableau 4

Exercices 2009 et 2010/Évolution interannuelle

(montants en millions d'euros)

	2009 Compte général	2010 Compte général	2009 et 2010 Augmentation interannuelle	
– Recettes courantes:	8.812,8	9.354,8	+542,0	+6,1%
– Dépenses courantes:	8.566,1	8.993,3	+427,2	+5,0%
– Solde courant:	+246,7	+361,5	+114,8	
– Recettes en capital:	86,0	1.666,7	+1.580,7	+1.838%
– Dépenses en capital:	1.118,2	1.117,4	+0,8	-0,1%
– Solde en capital:	-1.032,2	+549,3	+1.581,5	
– Total des recettes:	8.898,9	11.021,5	+2.122,7	+23,9%
– Total des dépenses:	9.684,3	10.110,7	+426,4	+4,4%
– Solde total:	-785,5	+910,8	+1.696,3	

En comparaison interannuelle, les recettes courantes se sont améliorées de +6,1%, ce qui n'est sans doute pas spectaculaire, mais en ligne avec l'évolution nominative du PIB. La progression est en revanche remarquable si on la confronte avec l'attente publique (et les annonces criardes et pessimistes de tant d'experts auto-proclamés) et avec l'évolution constatée dans tant d'autres pays européens.

L'on sait que dans la progression du cycle conjoncturel, la plupart des recettes publiques accusent traditionnellement un certain retard par rapport à d'autres paramètres économiques, de sorte que le repli économique de 2008 et 2009 aurait normalement dû affecter plus durement les recettes publiques de 2010. La reprise constatée entraînera une évolution favorable des finances publiques. Vu les informations sur les recettes publiques pour les trois premiers trimestres de 2011, on doit même se demander si les récentes estimations du Statec sur la croissance de l'économie ne vont pas être revues sensiblement à la hausse.

Pendant l'exercice 2010, les recettes publiques ont été marquées, en comparaison de 2009, par une reprise massive du rendement de tous les impôts et taxes, et surtout de ceux qui sont sensibles à la conjoncture et qui venaient d'accuser une consolidation. Le tableau 5 ci-après fournit de plus amples détails sur cette évolution.

Tableau 5

Évolution interannuelle des principales recettes fiscales

(montants en millions d'euros)

Recettes effectives	2009	2010	Croissance interannuelle	
Impôt sur les salaires:	1.996	2.115	+119	+6,0%
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.886	2.026	+140	+7,4%
Impôt sur revenu des collectivités:	1.417	1.460	+43	+3,0%
Taxe d'abonnement:	479	595	+116	+24,2%
Impôt fixé par voie d'assiette:	479	527	+48	+10,0%
Impôt sur revenu de capitaux:	261	288	+27	+10,3%
Impôt sur la fortune:	211	208	-3	-1,4%
Impôt de solidarité:	122	129	+7	+5,7%
Droits d'enregistrement:	107	115	+8	+7,5%
Total de ces impôts et taxes:	6.958	7.463	+505	+7,3%

La progression a été en moyenne de +7%, mais la croissance la plus spectaculaire est pour la taxe d'abonnement (+24%) ainsi que pour l'impôt sur le revenu des capitaux et pour l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette (+10% chaque fois). Mais la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les salaires ont à leur tour présenté une évolution dynamique, si l'on tient compte du taux d'inflation modéré et des manipulations de l'indexation des salaires.

Il y a lieu de conclure que le compte général de 2010 surprend agréablement par rapport aux attentes et aux annonces pessimistes des autorités, des annonces encore gonflées par certains milieux aux intérêts inavoués. Le Luxembourg reste dans une position nettement plus forte que la plupart des pays européens quand il s'agit de gérer les conséquences de la récession et de soutenir une reprise durable.

La politique budgétaire anticyclique décidée de commun accord au début de 2009 a certes créé une situation nouvelle en générant un déficit budgétaire considérable. Mais l'effort requis par les circonstances nouvelles a pu être financé grâce à la santé traditionnelle de nos finances publiques.

3) Les tendances budgétaires

Face aux turbulences financières et économiques qui persistent en Europe et dans le monde, il s'impose plus que jamais d'adopter une perspective de moyen et de long terme, et donc de durabilité, pour porter un jugement valable sur l'évolution des finances publiques et sur l'orientation générale d'une économie nationale, au-delà des aléas quotidiens et des fluctuations conjoncturelles.

a) La durabilité dans les finances publiques

Sous cet angle de vue, il y a lieu de considérer la situation fondamentale des finances publiques luxembourgeoises en essayant de ne pas accorder un poids excessif aux effets conjoncturels immédiats. L'actuelle crise européenne n'est-elle pas précisément la conséquence de visions myopes et dépourvues de tout souci pour le développement durable?

Que les années prospères doivent être utilisées pour remplir les granges dans l'attente des années de vaches maigres, voilà ce qu'un économiste biblique du nom de Joseph appliquait déjà du temps des pharaons. Les gouvernements européens du 21^e siècle ont pensé ne plus devoir tenir compte de la sagesse millénaire de l'humanité. Aussi se sont-ils contentés, pendant la prospérité, de budgets publics à peine équilibrés voire même déficitaires, et n'ont pas jugé nécessaire de comprimer l'endettement public excessif.

Une récession de moins de deux ans a, dès lors, suffi pour amener toute une série de pays au bord de l'abîme. Avec un endettement traditionnellement très modéré, le Luxembourg par contre a pu conserver et voir reconfirmé son crédit international et son „*ranking AAA*“.

Voilà qui confirme, si ceci était encore nécessaire, que le Luxembourg était de tout temps bien avisé de poursuivre une politique budgétaire durable et responsable et qu'il doit persévérer dans cette voie.

Il ne s'ensuit pas que des déficits publics passagers soient à prohiber. L'accumulation de réserves budgétaires au fil des ans ne prend en effet son véritable sens que si, dans la suite, celles-ci sont dépensées efficacement dans l'intérêt du pays.

Au Grand-Duché, les déficits constatés pour 2009 et 2010 sont avant tout l'expression de mesures volontaristes et énergiques prises pour mener une politique conjoncturelle anticyclique, marquée d'un côté par le soutien social aux victimes de la récession et de l'autre par le maintien d'investissements publics importants pour doter le pays des infrastructures que nécessite l'évolution démographique toujours très expansionniste.

D'autres pays ont dû se résoudre à accepter les déficits publics que la situation économique momentanée exigeait, alors qu'en principe leurs finances publiques les prohibaient. Il s'en est suivi une aggravation de leur surendettement. Le Luxembourg par contre est resté pleinement en mesure de réagir efficacement aux calamités subies et d'accélérer la relance.

b) L'évolution vue selon le pacte de stabilité

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

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

Or, comme il ressort du tableau 6 ci-après, le Luxembourg n'a connu à ce propos, depuis que ces calculs se font et jusqu'ici, que trois exercices sur seize avec un solde négatif, chacun de ces déficits de l'ordre de -1%, restant loin de la limite critique des -3%.

Tableau 6

Solde budgétaire annuel pour l'administration publique au sens large

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>PIB en millions €</i>	<i>Solde budgétaire en millions €</i>	<i>Solde budgétaire en % du PIB</i>
1995	15.110	+365,7	+2,42%
1996	15.797	+188,7	+1,19%
1997	16.421	+600,8	+3,66%
1998	17.415	+586,4	+3,37%
1999	19.887	+675,6	+3,40%
2000	22.001	+1.313,3	+5,97%
2001	22.572	+1.378,5	+6,11%
2002	23.992	+503,7	+2,10%
2003	25.834	+119,8	+0,46%
2004	27.456	-301,0	-1,10%
2005	30.282	+1,3	+0,00%
2006	33.920	+459,2	+1,35%
2007	37.491	+1.388,3	+3,70%
2008	39.437	+1.181,4	+3,00%
2009	37.393	-337,2	-0,90%
2010	40.267	-427,1	-1,06%
Total (1995 à 2010):		+7.697,6	
Moyenne sur 16 ans:		+481,1	+2,10%
2011		-247,4	ca -0,6%
2012		-329,9	ca -0,7%

Sur seize ans, années de récession incluses, le solde positif cumulé du secteur public luxembourgeois dans son ensemble atteint en net un volume de 7,7 milliards d'euros, soit un excédent de +481 millions par an en moyenne, correspondant à un excédent annuel de 2,1% du PIB ou encore à plus de 4,5% du total des dépenses de l'Etat.

L'on a vu sous le titre „*1) Le contexte budgétaire européen*“ à quel point les finances publiques du Luxembourg se démarquent de celles des voisins et des principaux partenaires.

Ce bilan global indiscutablement favorable démasque clairement l'agitation publique menée à propos de la gestion financière de l'Etat par certains milieux, dans le seul but de justifier le démantèlement social aux dépens du salariat.

c) L'évolution du moyen terme

La santé structurelle du budget, cet atout majeur du pays en temps de crise, devient pareillement évidente si l'on analyse l'évolution pluriannuelle des agrégats budgétaires selon les définitions et les règles de la comptabilité budgétaire. Le tableau qui suit présente une telle analyse sur cinq ans:

Tableau 7

Evolution budgétaire sur cinq ans

(montants en millions d'euros)

	2005 Compte général	2010 Compte général	2005 et 2010 Augmentation sur cinq ans	
– Recettes courantes:	6.526,4	9.354,8	+2.828,4	+43,3%
– Dépenses courantes:	6.430,4	8.993,3	+2.562,9	+39,9%
– Solde courant:	+96,0	+361,5	+265,5	
– Recettes en capital:	102,9	1.666,7	+1.563,9	+1.520%
– Dépenses en capital:	893,2	1.117,4	+224,3	+25,1%
– Solde en capital:	-790,3	+549,3	+1.339,6	
– Total des recettes:	6.629,3	11.021,5	+4.392,2	+66,3%
– Total des dépenses:	7.323,6	10.110,7	+2.787,1	+38,1%
– Solde total:	-694,3	+910,8	+1.605,1	

Il s'avère qu'en cinq ans seulement, la progression des rentrées de l'Etat a été de +43% pour les recettes courantes, grâce à des plus-values de +2,8 milliards d'euros. En dépit du développement simultané des dépenses de l'ordre de +40%, le solde courant est resté positif avec une tendance à la hausse. Le solde total en revanche n'a pu être égalisé en 2010 que par le recours à un emprunt, après qu'on avait résorbé auparavant une partie des réserves budgétaires. En plus des interventions en faveur du secteur bancaire, ce sont les coûts de la récession qui se sont fait sentir.

La „norme budgétaire“ proclamée pendant de longues années comme philosophie générale de nos finances publiques, à savoir le respect d'une croissance des dépenses n'excédant pas celle des recettes, a été passagèrement mise à mal. Mais elle n'avait jamais constitué une réelle contrainte, tant que le rythme d'évolution des recettes n'avait à son tour pas été défini avec précision.

L'évolution des recettes publiques reflète d'un côté la croissance économique et de l'autre l'évolution de la lourdeur relative de la fiscalité par rapport à l'économie nationale. Celle-ci a pu être réduite au fil des années, comme il sera illustré au chapitre 4) ci-après. Auparavant, il faut jeter un regard sur l'évolution la plus récente des recettes publiques, celle de l'année courante.

d) L'évolution au cours de l'année 2011

En effet, les chiffres publiés pour le premier semestre 2011 font état de recettes effectives (y compris certains revenus que l'Etat doit transférer aux communes ou à l'UE) qui sont en progression +743 millions d'euros ou de presque +15% par rapport à la même période de l'exercice antérieur.

En 2010, les rentrées de la première moitié de l'année étaient revenues assez exactement au niveau record de 2008, la progression de 2010 annulant donc le recul noté en 2009, comme il ressort des données ci-après reprenant l'évolution des revenus des six premiers mois (en millions d'euros) et de leur variation annuelle:

2008	5.064,8		
2009	4.663,0	-401,8	-7,9%
2010	5.067,7	+404,7	+8,7%
2011	5.810,7	+743,0	+14,7%

Une ventilation de l'évolution, entre 2010 et 2011 respectivement entre 2008 et 2011, de l'ensemble des recettes publiques pour le premier semestre ressort des tableaux 8 et 9 ci-après:

Tableau 8

Recettes du 1er semestre 2011
par rapport au 1er semestre 2010

(montants en millions d'euros)

	1er semestre		Variation	
	2010	2011	2011/2010	
I. Contributions directes	2.548,9	2.959,1	+410,2	+16,1%
1. Revenu des collectivités	795,6	961,1	+165,5	+20,8%
2. Revenu imposé par assiette	249,1	287,6	+38,5	+15,5%
3. Salaires et traitements	1.096,7	1.229,2	+132,5	+12,1%
4. Impôt de solidarité	50,8	59,7	+8,9	+17,5%
5. Revenu de capitaux	171,4	177,6	+6,2	+3,6%
6. Impôt sur la fortune	90,4	124,7	+34,3	+37,9%
7. Retenue sur intérêts résid.	20,7	23,8	+3,1	+15,0%
8. Retenue sur intér. non-résid.	40,7	32,4	-8,3	-20,4%
9. Casino de jeux (rec. brutes)	9,8	9,5	-0,3	-3,1%
10. Contribution de crise	/	29,7	+29,7	/
11. Contribut. directes – autres	23,5	23,8	+0,3	+1,3%
II. Douanes & accises	604,3	684,9	+80,6	+13,3%
12. Recettes UEBL brutes	457,4	514,7	+57,3	+12,5%
13. Accises sur carburants	67,2	85,1	+17,9	+26,6%
14. Accises sur cigarettes	33,9	36,5	+2,6	+7,7%
15. Vignette automob. (r. br.)	34,4	35,2	+0,8	+2,3%
16. Douanes & accises – autres	11,4	13,4	+2,0	+17,5%
III. Enregistr. & domaines	1.678,9	1.909,7	+230,8	+13,7%
17. Droits d'enregistrement	48,7	58,7	+10,0	+20,5%
18. TVA (recettes brutes)	1.280,3	1.463,3	+183,0	+14,3%
19. Taxe d'abonnement	286,8	318,4	+31,6	+11,0%
20. Taxe sur assurances	21,6	21,3	-0,3	-1,4%
21. Enregistr. & dom. – autres	41,4	48,0	+6,6	+15,9%
TOTAL [I à III]	4.832,0	5.553,7	+721,7	+14,9%
IV. Recettes de la Trésorerie	235,7	257,0	+21,3	+9,0%
TOTAL [I à IV]	5.067,7	5.810,7	+743,0	+14,7%

Tableau 9

*Recettes du 1er semestre 2011
par rapport au 1er semestre 2008*

(montants en millions d'euros)

	<i>1er semestre</i>		<i>Variation</i>	
	<i>2008</i>	<i>2011</i>	<i>2011/2008</i>	
I. Contributions directes	2.442,0	2.959,1	+517,1	+21,2%
1. Revenu des collectivités	665,4	961,1	+295,7	+44,4%
2. Revenu imposé par assiette	186,0	287,6	+101,6	+54,6%
3. Salaires et traitements	1.125,7	1.229,2	+103,5	+9,2%
4. Impôt de solidarité	46,1	59,7	+13,7	+29,5%
5. Revenu de capitaux	199,6	177,6	-22,0	-11,0%
6. Impôt sur la fortune	93,0	124,7	+31,7	+34,1%
7. Retenue sur intérêts résid.	44,9	23,8	-21,1	-47,0%
8. Retenue sur intér. non-résid.	51,2	32,4	-18,8	-36,7%
9. Casino de jeux (rec. brutes)	9,3	9,5	+0,2	+2,2%
10. Contribution de crise	/	29,7	+29,7	/
11. Contribut. directes – autres	20,9	23,8	+2,9	+13,9%
II. Douanes & accises	654,1	684,9	+30,8	+4,7%
12. Recettes UE BL brutes	500,2	514,7	+14,5	+2,9%
13. Accises sur carburants	67,6	85,1	+17,5	+25,9%
14. Accises sur cigarettes	32,0	36,5	+4,5	+14,1%
15. Vignette automob. (r. br.)	44,6	35,2	-9,4	-21,1%
16. Douanes & accises – autres	9,6	13,4	+3,8	+39,6%
III. Enregistr. & domaines	1.821,4	1.909,7	+88,3	+4,8%
17. Droits d'enregistrement	125,8	58,7	-67,1	-53,3%
18. TVA (recettes brutes)	1.296,9	1.463,3	+166,4	+12,8%
19. Taxe d'abonnement	321,3	318,4	-2,9	-0,9%
20. Taxe sur assurances	22,3	21,3	-1,0	-4,5%
21. Enregistr. & dom. – autres	55,1	48,0	-7,1	-12,9%
TOTAL [I à III]	4.917,5	5.553,7	+636,2	+12,9%
IV. Recettes de la Trésorerie	147,3	257,0	+109,7	+74,5%
TOTAL [I à IV]	5.064,8	5.810,7	+745,9	+14,7%

Ce qui est à souligner à propos des rentrées du premier semestre de 2011, c'est évidemment la croissance rapide, de près de 15%, constituant une accélération par rapport à la reprise forte, de près de 8%, du premier semestre 2010.

Dans la documentation du projet de budget, le gouvernement fournit à la page 41* une estimation des recettes prévisibles pour 2011. Au lieu de recettes totales de 9.626 millions inscrites dans la loi, cette estimation prévoit des entrées de 10.424 millions, soit une plus-value de +798 millions ou de +8,3% par rapport aux estimations prévues.

Cette information permet d'analyser plus en détail les paramètres successivement considérés pour l'exercice budgétaire courant, surtout les recettes et le solde. Le tableau 10 ci-après illustre ces informations.

Tableau 10

Exercice 2011: nouvelles estimations d'automne 2011

(montants en millions d'euros)

<i>Croissance initialement prévue par le budget</i>	<i>2010 Budget</i>	<i>2011 Budget</i>	<i>Croissance interannuelle</i>	
– Recettes totales:	8.468,9	9.626,2	+1.157,2	+13,7%
– Dépenses totales:	9.793,8	10.310,2	+516,4	+5,3%
– Solde total:	-1.324,9	-684,0	+640,8	
<i>Croissance par rapport au compte de 2010</i>	<i>2010 Compte</i>	<i>2011 Budget</i>	<i>Croissance interannuelle</i>	
– Recettes totales:	9.423,9	9.626,2	+202,2	+2,1%
– Dépenses totales:	10.110,7	10.310,2	+199,5	+2,0%
– Solde total:	-686,8	-684,0	+2,7	
<i>Réestimation des recettes d'automne 2011</i>	<i>2011 Budget</i>	<i>2011 Estimation</i>	<i>Plus-values estimées</i>	
– Recettes totales:	9.626,2	10.424,3	+798,1	+8,3%
– Dépenses totales:	10.310,2	10.310,2		
– Solde total:	-684,0	+114,1	+798,1	
<i>Croissance annuelle selon nouvelle estimation</i>	<i>2010 Compte</i>	<i>2011 Estimation</i>	<i>Croissance interannuelle</i>	
– Recettes totales:	9.423,9	10.424,3	+1.000,4	+10,6%
– Dépenses totales:	10.110,7	10.310,2	+199,5	+2,0%
– Solde total:	-686,8	+114,1	+800,8	

Par souci de clarté, le tableau 10 ci-avant présente tous les chiffres relatifs à l'exercice budgétaire 2010 sans y inclure les „recettes en capital“ réalisées sous forme d'émissions de nouveaux emprunts publics. Du côté des dépenses, le tableau ne tient en revanche pas compte des dépassements à attendre en 2011 pour les dépenses de l'Etat, seuls les chiffres sur les revenus étant donc remis à jour.

Par rapport aux recettes totales inscrites dans la loi budgétaire pour 2010 (de 8.469 millions d'euros, sans l'endettement), les recettes prévues dans la loi pour 2011 devraient, au niveau de 9.626 millions, se trouver en progression de +1.157 millions ou de +13,7%.

Selon ces estimations du législateur, le déficit budgétaire total aurait donc dû passer de -1.325 millions d'euros en 2010 à -684 millions en 2011, donc s'améliorer de +641 millions d'euros (voir les chiffres de la case supérieure du tableau 10).

Or, le décompte annuel de 2010 est désormais connu, et il s'avère nettement plus favorable que prévu. Les recettes effectives (sans les nouveaux emprunts) atteignaient 9.424 millions, soit +955 millions de plus que prédit. En conséquence, les rentrées prévues par le budget 2011 de 9.626 millions ne dépassent le chiffre effectif de 2010 que de +202 millions d'euros ou de +2,0% (voir la 2e case du tableau 10).

Considérant maintenant la nouvelle estimation des recettes que le gouvernement vient de publier (et rappelée dans la 3e case du tableau 10), les recettes à attendre pour 2011 devraient en fait se situer à 10.424 millions d'euros, soit être supérieures de 1.000 millions ou de 10,6% aux recettes effectives de 9.424 millions du décompte final de 2010 (voir la 4e case du tableau 10).

Le solde annuel total pour 2011, initialement vu comme un déficit de -684 millions d'euros, deviendrait ainsi un surplus de +114 millions, sous réserve du maintien des dépenses au niveau fixé comme total par la loi.

Les finances publiques luxembourgeoises poursuivent donc actuellement la voie positive entamée en 2010. Elles s'orientent manifestement vers une normalisation, dans le respect des règles dites „de Maastricht“. Celles-ci n'étaient à aucun moment menacées au Grand-Duché, comme il a été relevé plus haut au chapitre 3) b) consacré à „l'évolution vue selon le pacte de stabilité“.

4) Le poids de l'Etat dans l'économie nationale

Dans le débat politique sur les finances publiques, l'on se réfère fréquemment à la part relative de l'Etat (prétendument trop importante) dans l'ensemble de l'économie et de la société modernes. Il s'agit en fait d'un faux débat lancé par une campagne de désinformation à visées antisociales.

Une discussion sensée à ce propos ne pouvant ignorer les faits chiffrés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait rappeler ceux-ci, d'une part dans leur évolution temporelle et d'autre part en comparaison internationale.

a) L'évolution récente

Sur l'axe du temps, une comparaison de l'importance financière de l'Etat peut mettre les agrégats budgétaires en relation avec le volume de l'économie, donc avec le PIB. Les chiffres du tableau 11 ci-après prouvent la sensibilité conjoncturelle de cette relation, mais montrent également une tendance baissière indéniable.

Le repli rapide constaté entre 1996 et 2000/2001, interrompu au cours des années de ralentissement économique 2002-2004, s'est à nouveau renforcé dans la suite. Le poids de l'administration dans son ensemble (au sens large) est en effet passé, en trois ans seulement, de 42,6% en 2004 à 36,3% en 2007, accusant une baisse de 6,3 points, alors que le poids de l'administration gouvernementale au sens restreint a reculé de 30,2 à 25,9% (-4,3 points).

Tableau 11

Part des dépenses publiques dans le total du PIB

(parts en pour cent du PIB annuel)

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Poids de l'administration gouvernementale</i>	<i>Poids du secteur public global</i>
1996	28,5%	41,1%
1997	28,0%	40,7%
1998	28,6%	41,1%
1999	27,3%	39,2%
2000	26,8%	37,6%
2001	26,4%	38,1%
2002	29,2%	41,5%
2003	29,1%	41,8%
2004	30,2%	42,6%
2005	29,3%	41,5%
2006	27,9%	38,6%
2007	25,9%	36,3%
2008	26,8%	37,1%
2009	30,6%	43,0%
2010	30,4%	42,5%

Le ralentissement du PIB en 2008 a ramené un sévère mouvement inverse du taux observé – un phénomène d'ailleurs constaté partout en Europe, comme il sera illustré plus loin – mais celui-ci est essentiellement de nature conjoncturelle, comme l'indique l'évolution déjà contraire pour 2010.

Le constat décrit ne confirme en rien la thèse des lobbyistes patronaux que les dépenses publiques augmenteraient de façon excessive et que le secteur public, prétendument improductif, deviendrait ainsi un fardeau de plus en plus insupportable pour l'économie.

Les plaidoiries en faveur d'un „Etat mince“, présentant le secteur public comme un mal quasiment superflu à comprimer au maximum, ne tiennent pas la route au regard des erreurs grossières commises

dans le secteur privé par les adeptes de la croyance dans les vertus absolues du marché et de ses mécanismes.

Les citoyens ont besoin d'un Etat fort, et non pas d'un Etat faible. Voilà que naissent spontanément dans l'ensemble des pays industrialisés des mouvements populaires pour réclamer avec force l'imposition de règles rigoureuses au capitalisme effréné ainsi que l'établissement d'une suprématie de la politique sur l'économie. Un encadrement de certains acteurs du secteur privé ne sera pas possible sans un appareil étatique muni d'une fonction publique qualifiée, engagée et solidement dévouée au bien public.

Le gâchis produit par les capitalistes gloutons et leurs valets dotés de „*bonus*“ indécents et amoraux pesera encore lourdement sur notre société, notamment sous forme d'un chômage gonflé et difficile à comprimer, et sur nos finances publiques, du fait que la communauté nationale doit supporter les conséquences d'une crise qu'elle n'a pas déclenchée.

b) La comparaison internationale

Dans le cadre de sa longue tradition de discipline budgétaire, le Luxembourg parvient à offrir un service public de qualité, tout en réalisant un excellent score dans la comparaison entre les dépenses publiques et le volume de l'économie nationale. Les chiffres utilisés dans la suite sont puisés dans les données harmonisées de l'UE sur les comptes des administrations publiques.

Comme l'illustre le relevé ci-après, le Grand-Duché occupe en 2010 le 6e rang parmi les 27 Etats membres de l'UE. Seuls quelques „*nouveaux*“ pays membres ont un secteur public moins coûteux, mais ils offrent aussi un service public bien plus limité et disposent d'une sécurité sociale plutôt minimaliste. En fait, le Luxembourg est le seul pays de l'Europe de l'Ouest parmi les dix pays les moins coûteux.

Avec seulement 42,5%, la part de l'Etat dans le PIB est au Luxembourg nettement moins élevée que la moyenne communautaire de 50,6%, laquelle a du reste augmenté en deux ans de 3,5 points, passant de 47,1% à 50,6%.

1. Bulgarie	38,1%	15. Slovaquie	50,1%
2. Slovaquie	40,0%	16. Grèce	50,2%
3. Estonie	40,6%	17. Italie	50,3%
4. Lituanie	40,9%	18. Royaume-Uni	50,4%
4. Roumanie	40,9%	Union Europ. (UE-27)	50,6%
6. Luxembourg	42,5%	19. Pays-Bas	51,2%
7. Malte	42,9%	20. Portugal	51,3%
8. Rép. Tchèque	44,1%	21. Autriche	52,5%
9. Lettonie	44,4%	22. Belgique	52,9%
10. Pologne	45,4%	23. Suède	52,9%
11. Espagne	45,6%	24. Finlande	55,3%
12. Chypre	46,4%	25. France	56,6%
13. Allemagne	47,9%	26. Danemark	58,5%
14. Hongrie	49,5%	27. Irlande	66,8%

La cote de 42,5% et le 6e rang démarquent notre pays surtout très avantageusement des voisins et concurrents directs, l'Allemagne occupant le 13e rang avec 47,9% et les Pays-Bas la 19e place avec 51,2%, tandis que la Belgique est à la 22e place avec 52,9% et la France en 25e position avec 56,6%. Notre avance sur les voisins reste donc significative, présentant selon le cas entre 5,4 et 14,1 points de pour cent du PIB.

c) Le poids de la fonction publique

Le Luxembourg est un site favorable aux investissements et à l'implantation d'activités économiques internationales mais aussi un endroit avec une qualité de vie exceptionnelle et une sécurité publique des plus élevées pour la population. Ces atouts ne sont pas le fruit du hasard et seraient compromis

par les coupes sombres dans les dépenses publiques, notamment pour la fonction publique, que d'aucuns suggèrent ou exigent avec une obstination aveugle.

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

Notre fonction publique polyglotte est un acquis majeur, et le maintien de sa qualité élevée reste décisif pour l'avenir économique du pays et l'accueil harmonieux d'une main-d'œuvre étrangère, de plus en plus nombreuse et requérant du point de vue linguistique un effort public d'intégration.

Ceci étant, la comptabilité nationale parvient à démentir le cliché de l'administration pléthorique et trop coûteuse, et à le démasquer comme une légende intenable. Les chiffres du tableau 12 documentent un recul graduel du poids de la fonction publique luxembourgeoise vis-à-vis des dépenses publiques et vis-à-vis de l'économie nationale, que cette fonction publique soit comprise dans une acception restreinte ou dans la définition la plus large.

Au niveau de l'Etat central, les coûts du personnel ont passé entre 1997 et 2008, soit en onze ans, de 23,1% à 19,5% des dépenses totales, reculant ainsi de -3,6 points, pour ensuite se maintenir au-dessous de 20%, en dépit de la crise. Pour l'ensemble du secteur public, donc y inclus les organismes de la sécurité sociale, les administrations communales et les établissements publics, la part des frais de personnel a baissé pendant ladite période de 21,6% à 18,8% du total des dépenses correspondantes, marquant donc un recul de -2,8 points et restant en 2010 bien en deçà du niveau de 1997.

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

Si on les exprime de la sorte en pour cent du PIB et en pour cent de la masse salariale totale payée dans le pays, les salaires et les autres frais de personnel de l'administration publique ont connu, au-delà de quelques fluctuations de nature conjoncturelle, une baisse similaire, comme il ressort du tableau 13 qui suit.

Tableau 12

Part des rémunérations des salariés dans le total des dépenses publiques

(montants en millions d'euros)

<i>a) Etat proprement dit/„central government“</i>			
<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Rémunération des salariés</i>	<i>Dépenses totales</i>	<i>Part relative dans le total</i>
1997	1.060	4.591	23,1%
1998	1.099	4.985	22,0%
1999	1.157	5.425	21,3%
2000	1.219	5.902	20,7%
2001	1.301	5.970	21,8%
2002	1.404	7.012	20,0%
2003	1.508	7.530	20,0%
2004	1.627	8.297	19,6%
2005	1.745	8.893	19,6%
2006	1.845	9.447	19,5%
2007	1.958	9.711	20,2%
2008	2.064	10.577	19,5%
2009	2.248	11.455	19,6%
2010	2.442	12.258	19,9%

<i>b) Ensemble du secteur public/„general government“</i>			
<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Rémunération des salariés</i>	<i>Dépenses totales</i>	<i>Part relative dans le total</i>
1997	1.444	6.675	21,6%
1998	1.485	7.150	20,8%
1999	1.559	7.794	20,0%
2000	1.661	8.270	20,1%
2001	1.785	8.606	20,7%
2002	1.939	9.964	19,5%
2003	2.075	10.794	19,2%
2004	2.224	11.683	19,0%
2005	2.379	12.573	18,9%
2006	2.507	13.085	19,2%
2007	2.653	13.596	19,5%
2008	2.797	14.632	19,1%
2009	3.019	16.094	18,8%
2010	3.225	17.106	18,9%

Tableau 13

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 (PIB)</i>			
<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Volume du PIB</i>	<i>Personnel de l'Etat</i>	<i>Personnel toutes admin.</i>
1997	16.421	6,5%	8,8%
1998	17.415	6,3%	8,5%
1999	19.887	5,8%	7,8%
2000	22.001	5,5%	7,5%
2001	22.572	5,8%	7,9%
2002	23.992	5,9%	8,1%
2003	25.834	5,8%	8,0%
2004	27.456	5,9%	8,1%
2005	30.282	5,8%	7,9%
2006	33.920	5,4%	7,4%
2007	37.490	5,2%	7,1%
2008	39.436	5,2%	7,1%
2009	37.393	6,0%	8,1%
2010	40.267	6,1%	8,0%

<i>b) en comparaison de la masse salariale totale du pays</i>			
<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Masse salariale tous secteurs</i>	<i>Personnel de l'Etat</i>	<i>Personnel toutes admin.</i>
1997	7.872	13,5%	18,3%
1998	8.320	13,2%	17,8%
1999	9.108	12,7%	17,1%
2000	10.160	12,0%	16,3%
2001	11.138	11,7%	16,0%
2002	11.863	11,8%	16,3%
2003	12.228	12,3%	17,0%
2004	12.936	12,6%	17,2%
2005	13.945	12,5%	17,1%
2006	14.858	12,3%	16,8%
2007	16.135	12,1%	16,3%
2008	17.295	11,9%	16,2%
2009	17.794	12,6%	17,0%
2010	18.573	13,1%	17,4%

Par rapport au PIB, les coûts du personnel se sont réduits de 1997 à 2008, donc en onze ans, de -1,3 point dans le cas de l'Etat central et de -1,7 point pour le secteur public au sens large, tandis que la part relative dans le total des coûts de personnel du pays diminue jusqu'en 2008 pour l'Etat proprement dit de -1,6 point et pour toutes les administrations de -2,1 points de pour cent. En 2009, les perturbations conjoncturelles ont évidemment interrompu l'évolution. Le niveau reste cependant en recul net par rapport à 1997/1998.

Une dernière comparaison tout aussi instructive, présentée dans le tableau 14 qui suit, juxtapose les coûts en personnel de l'administration des différents Etats membres de l'UE, en les rapprochant de leur PIB respectif. Tirées des statistiques harmonisées de l'UE sur les comptes des administrations publiques, ces données montrent que pour l'ensemble des administrations le Grand-Duché occupait en 2007 une excellente 3e position parmi les 27 Etats membres.

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

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

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

Tableau 14

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

(parts en pour cent du PIB national)

<i>Pays</i>	<i>Administration centrale</i>	<i>Ensemble du secteur public</i>
Slovaquie	3,9%	6,8%
Allemagne	0,9%	6,9%
Luxembourg	5,4%	7,3%
République Tchèque	3,9%	7,6%
Bulgarie	6,2%	9,0%
Autriche	4,4%	9,1%
Pays-Bas	2,8%	9,2%
Irlande	7,6%	9,3%
Roumanie	6,2%	9,5%
Pologne	3,9%	9,6%
Estonie	6,0%	10,0%
Lituanie	5,3%	10,0%
Espagne	2,1%	10,2%
Union Européenne (UE-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%
Chypres	13,8%	14,5%
Suède	3,5%	15,1%
Danemark	4,7%	16,8%

5) La dette publique et les actifs financiers de l'Etat

La modicité de l'endettement public luxembourgeois vient d'être soulignée au passage, à diverses reprises. Au niveau européen en revanche, l'actualité politique, économique et financière est largement dominée depuis de longs mois déjà par l'ébranlement du crédit d'une partie des pays membres de l'UE et de la „zone Euro“, ainsi que par les menaces graves que leur défaillance éventuelle fait planer sur le secteur bancaire.

a) *Le surendettement, péché paneuropéen*

L'endettement public excessif est ainsi devenu le principal thème qui amène les ministres des Finances et les gouverneurs des Banques centrales à tenir quotidiennement des conférences télépho-

niques et des vidéoconférences et à se réunir à un rythme hebdomadaire pour préparer mensuellement des „*sommets européens*“ des chefs d'Etat et de gouvernement.

La classification reproduite plus haut au chapitre III. 1) consacré au „*contexte budgétaire européen*“ montre que 14 des 17 pays (tout comme la moyenne pour la „*zone Euro*“ dans son ensemble) se situent au-dessus du plafond autorisé de 60%.

L'Europe se retrouve punie de ne pas avoir respecté suffisamment les vertus devant guider les grands argentiers pour la gestion des Trésors publics, pour ne pas avoir observé et ne pas avoir fait observer les règles d'airain qu'on ne peut bafouer impunément. Les responsables nationaux et communautaires s'agitent maintenant dans la recherche de solutions miracles, requises pour prévenir dans l'immédiat un cataclysme continental voire mondial.

Ce remue-ménage va persister, car les solutions à trouver ne relèvent pas du court terme et elles impliqueront des efforts pénibles et prolongés. Les efforts qu'on a manqué de faire, on devra les livrer augmentés d'intérêts composés.

En introduisant l'Euro comme monnaie commune multinationale, on avait bien consigné des règles sur une gestion financière saine à respecter par les gouvernements nationaux et par leurs parlements souverains, mais l'on avait confié la surveillance du code de la route à l'assemblée mensuelle des chauffards. Le retour à la stabilité passera longuement et péniblement par un retour au respect des normes.

b) L'absence de dette, atout majeur luxembourgeois

Le débat sur la politique budgétaire luxembourgeoise ne peut se passer de quelques observations sur la dette publique, dont l'essentiel a été rappelé plus haut au chapitre III. 1) consacré au „*contexte budgétaire européen*“. Avec un endettement brut de 19,1% du PIB pour son „*administration publique*“, le Luxembourg reste un des pays les moins endettés de la „*zone Euro*“ et de l'UE.

Pour notre „*administration centrale*“, le volume est de 16,7% du PIB ou de 6,7 milliards d'euros. Il convient de mentionner qu'il a surtout été gonflé de l'ordre de 5% par les mesures exceptionnelles prises en 2008 pour stabiliser le secteur bancaire. Au cours des dernières années, notre dette publique, calculée selon les „*règles de Maastricht*“ et exprimée en pour cent du PIB, a évolué comme suit:

<i>Exercice</i>	<i>Dette publique brute</i>		<i>Dette publique sans mesures bancaires</i>	
	<i>administr. centrale</i>	<i>administr. publique</i>	<i>administr. centrale</i>	<i>administr. publique</i>
2005	3,4%	6,1%	3,4%	6,1%
2006	4,2%	6,7%	4,2%	6,7%
2007	4,5%	6,7%	4,5%	6,7%
2008	11,5%	13,7%	6,4%	8,6%
2009	12,5%	14,8%	7,1%	9,4%
2010	16,7%	19,1%	11,7%	14,1%
2011(<i>prév.</i>)	15,9%	18,2%	11,2%	13,5%

Le Luxembourg a de tout temps respecté pleinement les „*règles de Maastricht*“. Ses soldes budgétaires traditionnellement positifs, et restant loin du maximum prescrit même dans les années plus difficiles, lui ont valu au fil des années un endettement bien inférieur à celui des autres pays.

A différentes reprises, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a critiqué le mode de calcul européen comme non approprié pour les circonstances luxembourgeoises, mais elle n'a pas contesté la nécessité d'une discipline européenne ni manqué de louer les responsables politiques luxembourgeois de mener une politique budgétaire exemplaire, bien loin des agissements européens.

La hausse de la dette publique durant la crise s'est accompagnée au Luxembourg de l'acquisition simultanée d'actifs financiers. Tout jugement sur le niveau de notre dette publique ne peut dès lors se limiter aux seuls montants bruts, qui sont à rapprocher des divers actifs financiers détenus et non indispensables à la gestion des affaires publiques.

Mais s'il convient de féliciter les gouvernements luxembourgeois successifs de leur gestion financière prudente et du souci de garder l'endettement à un niveau faible, il n'est pas évident pour autant que la gestion des réserves accumulées au fil du temps soit encore à la hauteur des exigences du monde financier actuel.

Il ne s'agit nullement de critiquer le principe d'une mise en réserve de liquidités pour les besoins courants et de la constitution d'un patrimoine financier national, mais plutôt de se demander si les participations de l'Etat ne gagneraient pas à être gérées de façon concentrée dans des structures repensées de fond en comble.

c) *Les participations comme un puissant outil*

Ce n'est pas le propos ici de parler du patrimoine immobilier de l'Etat ou des grandes infrastructures du pays. Si les gouvernements d'autres pays ont vendu leurs chemins de fer et leurs conduites d'eau, leurs ports et leurs aéroports, c'est essentiellement pour renflouer les caisses, et s'ils font construire et puis exploiter par péage leurs autoroutes, leurs tunnels et leurs ponts, ce n'est pas non plus un signe de bonne fortune ou de sagesse.

Le Grand-Duché est certainement bien avisé de conserver la pleine propriété de toutes ses entreprises de service public, plutôt que d'offrir aux affairistes et aux spéculateurs des opportunités additionnelles pour s'engraisser avec les prestations de services dont tout citoyen a forcément besoin.

Certes, l'Etat n'a pas en principe vocation à devenir et à rester un actionnaire d'entreprises privées, notamment de firmes cotées en bourse comme SES, ArcelorMittal, BNP-Paribas, avec des activités réellement mondiales. Mais l'on sait bien dans quelles circonstances ces participations ont été prises, et entre-temps elles constituent des placements intéressants. Dans d'autres cas, l'historique de l'engagement de l'Etat est comparable.

Par rapport à ce que l'on constate à l'étranger, ces participations peuvent paraître inhabituelles. Et pourtant: avant de prôner un désengagement de l'Etat de tout ce qui n'est pas service public au sens usuel, on devrait y réfléchir à deux fois, après les amères déceptions que les communautés nationales européennes ont vécues ces dernières années.

Il s'impose en effet de se demander si les traditionnelles réticences de voir l'Etat se mêler de tout, ne sont pas à abandonner, si l'on considère le monde comme il va, et si l'on s'imagine ce qui peut encore nous arriver.

Si la démocratie ne veut pas laisser le pouvoir aux ploutocrates, et si le citoyen-consommateur doit être protégé contre une exploitation trop éhontée par certains rapaces sans scrupules, ne devons-nous pas, bien au contraire, nous demander si le moment n'est pas venu pour un débat fondamental sur le rôle et sur les missions d'un Etat moderne, dans un paysage international tellement bouleversé?

Le problème fondamental, c'est que là où des investisseurs seraient requis on ne trouve que des spéculateurs, et que ceux qui nous prêchent les vertus des marchés et de la concurrence vivent de cartels et exploitent des positions dominantes. L'honnêteté et les principes moraux ont été remplacés par une „*corporate governance*“ qui se limite à des règles purement formelles, niant ainsi de fait toutes les valeurs sociales et humaines.

L'Etat pourra-t-il en toutes circonstances endiguer les visées des affairistes uniquement par des lois et des règlements, par des plaintes et des enquêtes, par le refus d'autorisations et la mise en place des autorités de surveillance?

Quand les grands décideurs du secteur privé s'accommodent trop bien des restrictions et contournent trop aisément les frontières et limites, l'Etat doit se mettre en mesure, du moins là où c'est réellement important, de les battre à leur propre jeu, en utilisant les moyens financiers requis pour avoir du poids et de l'influence, afin de se faire respecter par ceux qui ne respectent rien sauf le „*fric*“.

A constater en effet les dégâts extrêmes que les grandes entreprises capitalistes infligent aux économies nationales, à voir les interventions financières gigantesques qu'ils obligent les gouvernements à faire, à noter la situation lamentable dans laquelle se retrouvent, dans les pays les plus divers, tant les finances publiques que les marchés du travail, à considérer également l'incapacité des puissances mondiales pour imposer des règles aux multinationales et pour endiguer les risques d'une contagion planétaire des conséquences d'opérations frauduleuses individuelles, l'on vient en effet à se demander si notre pays ne devrait pas bien mieux s'armer sur le plan institutionnel pour pouvoir protéger les siens et leurs acquis.

D'autre part, les multiples contraintes et limitations que notre pays subit de la part du centralisme bruxellois font que les marges de manœuvre du Grand-Duché et de son gouvernement sont à bien des égards trop souvent réduites à la partie congrue. A moins de disposer au moment décisif des moyens requis pour éviter le pire ou pour saisir des chances nouvelles.

Les responsables politiques et l'opinion publique se doivent dès lors de réfléchir sérieusement à de nouvelles stratégies pour la défense de nos intérêts nationaux, face aux égoïsmes et démesures des groupes multinationaux, au protectionnisme des grands pays et à l'arbitraire des harmonisateurs outranciers. Il faut s'armer au mieux pour empêcher le moment venu les hasardeurs internationaux de faire de notre pays et de toutes ses richesses et de ses atouts un simple objet de spéculation.

Concernant le secteur bancaire, nous ne sommes pas forcément au bout de nos peines. Déjà actionnaire de la Banque Générale du Luxembourg, l'Etat doit également le devenir de la Banque Internationale à Luxembourg. Les voilà partis, tous les Fortis et Dexia, qui étaient venus occuper le terrain et se saisir d'institutions traditionnelles du pays, pour s'en servir dans leurs jeux de hasard à ambitions planétaires. Et qui nous garantit que demain d'autres secteurs importants de notre économie ne vont pas être des victimes similaires de décideurs lointains sans scrupules?

Le capitalisme excessif a gravement failli à ses promesses, quelles que soient les explications que puissent nous offrir ex post les néoconservateurs et les ultralibéraux. Le Ministre des Finances serait désormais bien avisé de ne pas se séparer si vite des participations que l'Etat a été pratiquement obligé d'acheter ici et là, au fil des circonstances et des crises.

Pour le reste, les autorités luxembourgeoises ont eu raison de ne pas privatiser nos entreprises de service public, les activités postales et des télécommunications, des paiements et du crédit, tout comme les services du secteur de l'énergie et ceux des transports en commun, notamment par rail et par air. Au-delà de ces domaines, l'Etat et le secteur public se retrouvent également de plus en plus présents dans des activités qui relèvent peu ou qui ne relèvent pas du tout du service public traditionnel.

Mais puisque désormais le pays dépend de façon cruciale de ses connexions avec les pays voisins et avec d'autres continents, il devient évident que les infrastructures nationales indispensables ne s'arrêtent plus à la frontière. Si notre avenir doit être fait de connexions aériennes ou ferroviaires, de liaisons par câbles et par faisceaux ou encore de positions orbitales et de „data-centers“, il est sensé de ne pas en laisser le soin exclusif à des capitalistes purs et durs, qui au lieu de se comporter comme des investisseurs ne font que jouer aux spéculateurs.

Voilà tant de domaines qui restent décisifs pour la qualité de vie de la population et pour l'attrait du pays comme site de travail attractif. L'Etat ne doit pas se désintéresser de ces secteurs, ni de bien d'autres. Quand ceux qui ont appelé le Trésor à la rescousse prêcheront demain, comme ils l'ont fait il y a quelques années déjà, que l'Etat est un propriétaire inefficace et superflu, il ne faudra surtout pas les écouter.

L'Etat luxembourgeois a graduellement étendu sa présence dans l'économie, et il l'a fait de façon peu perceptible, sans débats publics sur les principes et sans états d'âme, parfois en réaction aux impératifs évidents de l'évolution économique. Cet engagement est né de façon implicite, parfois parce que l'Etat était appelé au secours dans des circonstances désespérées.

Auparavant, les porte-parole du patronat plaidaient régulièrement pour des privatisations et pour un retrait général de l'Etat, par exemple des secteurs de l'aviation et de l'énergie. Ces voix se sont soudainement tues et l'actionnaire Etat était le bienvenu pour assumer les risques dont nul n'aurait voulu. Le soutien à charge du contribuable doit déboucher sur une participation durable aux fruits du redressement.

Il convient dès à présent de dresser un inventaire et de constater les faits, mais il s'impose aussi de se faire une philosophie d'ensemble et de définir des lignes de force. Il ne faudra pas laisser tout aux circonstances et à l'improvisation. Bien des choix imaginables, tous ne sont pas de qualité égale; dès lors une approche réfléchie et plus structurée pourrait être de bon conseil.

d) Vers une optimisation de la gestion des actifs

Est-il normal, pour ne donner qu'un exemple, que l'achat d'une participation bancaire, jugée subitement nécessaire, sage ou utile par les dirigeants du pays, doive se financer par un emprunt d'Etat, donc par un gonflement direct de la dette publique, sinon par un prélèvement sur les réserves de trésorerie qui dans la suite ne seront plus disponibles pour d'autres besoins?

La Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait, compte tenu des réflexions et circonstances évoquées, donner à considérer si l'Etat ne devrait pas mettre en place une sorte de Fonds d'Etat luxembourgeois auquel il ferait, dans un premier temps, apport de ses principales participations dans de grandes entreprises publiques et privées.

Un tel „*Fonds National de Participation et d'Investissement*“ réunirait ainsi un paquet d'actifs d'au moins une demi-douzaine de milliards d'euros et serait dès le départ un véhicule financier capable, une fois muni d'une cotation AAA, de lever au besoin sur les marchés dans des délais très brefs des ressources très considérables.

Il s'agit ici avant tout de mettre à la disposition du gouvernement un outil financier puissant et flexible. A cet effet il n'est pas requis de modifier en quoi que ce soit les compétences ministérielles dans la tutelle des établissements publics concernés ou dans la surveillance de secteurs économiques en cause.

Il ne faudrait du reste pas créer une nouvelle administration, la gestion administrative et financière pouvant par exemple être confiée aux organes et aux collaborateurs de la SNCI.

L'utilité voire la nécessité d'une telle structure se révélera le jour où le pays sera une fois de plus affronté à quelque catastrophe imprévue et imprévisible. La décision d'agir ou de ne pas agir pourra alors se prendre selon les mérites propres de la situation concrète, sans considérations des contraintes et des conséquences du refinancement immédiatement requis.

Il ne s'agit pas, faut-il le souligner, de développer une stratégie capitaliste comme celle du „*fonds souverain*“ que proposait la Chambre de commerce voilà quelque temps, pour aller investir à rendement maximal aux quatre coins du monde et aux antipodes. Ni de mettre en place une structure devant reprendre les divers canards boiteux du pays dont les investisseurs du privé veulent se dessaisir.

L'idée avancée pourra se réaliser selon de multiples modalités à discuter en détail. Actuellement, le Trésor tire des dividendes importants de certaines de ses participations, et normalement, il ne voudra pas y renoncer, de sorte que le nouveau Fonds devrait verser un rendement à son propriétaire. A moins que l'on ne reporte (le cas échéant graduellement) une partie de la dette de l'Etat et de la charge financière de cette dette publique vers le nouveau Fonds.

Si l'idée pouvait se concrétiser, on serait évidemment assez vite confronté à la suggestion d'offrir au grand public la possibilité d'entrer dans le capital du Fonds. Une telle perspective doit être abordée avec la plus grande circonspection.

Il est en effet primordial de réserver aux seules autorités politiques la décision sur un investissement ou une prise de participation par le biais du Fonds. De même, l'Etat doit rester en mesure de toujours décider selon le seul intérêt national et selon les implications stratégiques de longue haleine, plutôt que sur base des perspectives du seul rendement financier ou d'autres considérations du court terme.

D'éventuels investisseurs privés devenus copropriétaires du Fonds viendraient bien vite à revendiquer de la liquidité pour leurs parts, alors que toute entrée en bourse doit s'exclure si l'on ne veut pas s'exposer à toutes les faiblesses du capitalisme de casino.

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

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

A cet égard, le tableau 15 ci-après montre qu'en 2010, les impôts retenus sur les salaires et traitements étaient en termes nominaux de +88% supérieurs au niveau de l'année 2002, atteignant 2.120 millions d'euros, contre 1.128 millions huit ans auparavant. L'impôt des particuliers fixé par voie d'assiette a même progressé de +100%, alors que le rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités supporté par les entreprises n'a augmenté pendant la même période de huit ans que de +12% au total, de 1.312 millions d'euros en 2002 à 1.470 millions en 2010.

Tableau 15

*Répartition des impôts directs entre ménages et entreprises**(montants en millions d'euros)*

	2002	2010
Impôt revenu collectivités:	1.312	1.470
variation en huit ans:		+158 (+12%)
Impôt sur les salaires:	1.128	2.120
variation en huit ans:		+992 (+88%)
Autres impôts pers. phys. (assiette):	264	529
variation en huit ans:		+265 (+100%)
<i>Ventilation des impôts directs:</i>	<i>en 2002</i>	<i>en 2010</i>
1) collectivités	48,5%	35,7%
2) ménages	51,5%	64,3%
TOTAL	100%	100%

Il faut en conclure que la part relative des entreprises dans le total des impôts directs a été considérablement réduite. En effet, en 2010, leur apport au total des impôts directs ne représentait plus que 35,7% de ce total contre 48,5% en l'an 2002, alors que la part des impôts sur le revenu des ménages est passée en huit ans de 51,5% à 64,3%.

Ainsi, la répartition relative entre firmes et particuliers, qui avait été traditionnellement plus ou moins à la parité, approche maintenant d'une proportion du simple au double, les ménages étant de plus en plus accablés. Les responsables politiques devraient enfin prendre conscience de cette évolution et cesser de prêter l'oreille aux revendications patronales de plus en plus absurdes prétendant que les entreprises souffrent d'une surcharge au profit d'un Etat obèse et improductif.

*

IV. LE PROJET DE LOI POUR LE BUDGET 2012

Avant d'évoquer les propositions budgétaires reflétant les choix politiques du gouvernement, la Chambre voudrait, compte tenu de toutes les réflexions qui précèdent, discuter de l'orientation donnée aux grands paramètres budgétaires.

1) Une progression budgétaire raisonnable

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 se présente, avec des recettes totales de 10.692 millions et des dépenses totales de 11.088 millions d'euros, comme un tableau globalement déficitaire de -396 millions d'euros, alors que le budget voté pour l'exercice 2011 prévoyait un déficit de -684 millions d'euros (sans tenir compte des plus-values de recettes constatées en cours d'année, que le gouvernement estime à +798 millions pour l'ensemble de l'année). Comme en 2011, aucun emprunt public n'est inscrit dans le tableau budgétaire pour 2012.

Le „budget courant“ prévu pour 2012 présente un surplus net de +457 millions d'euros, en progression par rapport aux +170 millions inscrits dans le budget 2011. Le premier constat à faire concerne donc le respect de la tradition du surplus net dans le „budget courant“ (autrefois „budget ordinaire“). Plus de la moitié du déficit du „budget en capital“ de 853 millions d'euros est financée par ce surplus courant.

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

(montants en millions d'euros)

	<i>solde total</i>	<i>solde courant</i>
2007 – compte	+451,6	+1.367,6
2008 – compte*	+211,6	+988,1
2009 – compte	-785,5	+246,7
2010 – compte	-686,7	+361,5
2011 – budget	-684,1	+169,8
2011 – avec recettes réestimées	+114,1	+967,9
2012 – projet	-395,8	+457,4

*sans opération de sauvetage bancaire

Pour le solde total, c'est l'accélération des investissements, suite à la décision de combattre les effets de la crise par une politique anticyclique, qui a amené dès 2009 des déficits annuels. En 2011, le solde net se rapprochera toutefois à nouveau de l'équilibre, grâce à l'évolution positive des recettes.

Pour l'exercice 2012, on nous annonce un déficit de -396 millions. Le décompte final dépendra, d'une part, du réalisme de l'estimation des recettes et, d'autre part, de la discipline dans la gestion des dépenses. D'un côté comme de l'autre, l'issue est passablement incertaine, compte tenu du manque de visibilité dont souffre l'évolution conjoncturelle du court terme, comme il a été exposé dans les chapitres introductifs.

Le tableau 16 ci-après reprend les données clés du projet de budget 2012 ainsi que son évolution interannuelle par rapport au budget 2011, tel qu'approuvé par le législateur.

Tableau 16

Evolution budgétaire interannuelle 2011/2012

(montants en millions d'euros)

	<i>Budget 2011</i>	<i>Projet 2012</i>	<i>Evolution interannuelle</i>	
Recettes courantes:	9.547,2	10.632,5	+1.085,3	+11,4%
Dépenses courantes:	9.377,4	10.175,1	+797,6	+8,5%
Solde courant:	+169,8	+457,4	+287,6	
Recettes en capital:	78,9	59,8	-19,1	-24,2%
Dépenses en capital:	932,8	913,1	-19,7	-2,1%
Solde opér. en capital:	-853,9	-853,2	+0,6	
Recettes totales:	9.626,2	10.692,4	+1.066,2	+11,1%
Dépenses totales:	10.310,2	11.088,2	+777,9	+7,5%
Solde total:	-684,1	-395,8	+288,3	
	<i>Réestimation 2011</i>	<i>Projet 2012</i>	<i>Evolution interannuelle</i>	
Recettes totales:	10.424,3	10.692,4	+268,1	+2,6%
Solde total*:	+114,0	-395,8	-509,8	

*sous réserve des dépenses selon la loi budgétaire

Dans cette optique, les recettes courantes progressent de +1.085 millions d'euros ou de +11,4%, ce qui peut à première vue paraître optimiste, étant donné qu'aucune mesure fiscale majeure n'est prévue.

Il suffit toutefois de rappeler que les prévisions des recettes pour l'année courante 2011 seront largement dépassées, pour reconnaître que les attentes du gouvernement se justifient. Si l'on redresse les recettes de 2011 du montant des recettes additionnelles attendues (case inférieure du tableau 16, qui tient compte de l'estimation gouvernementale de 798 millions supplémentaires), la progression interannuelle attendue n'est plus que de +2,6%.

Il est également à noter que les dépenses inscrites au projet progressent moins vite que les recettes attendues.

Une impression similaire se dégage de la comparaison du projet de budget 2012 avec les comptes constatés pour l'exercice écoulé 2010. Une progression attendue des recettes de +13,7% en deux ans n'a rien d'excessif, compte tenu du dynamisme récent des rentrées effectives.

Tableau 17

Projet 2012 en comparaison du compte 2010

(montants en millions d'euros)

	Compte 2010	Projet 2012	Evolution interannuelle	
Recettes courantes:	9.354,8	10.632,5	+1.277,7	+13,7%
Dépenses courantes:	8.993,3	10.175,1	+1.181,8	+13,1%
Solde courant:	+361,5	+457,4	+95,9	
Recettes en capital:	69,1	59,8	-9,3	-13,4%
Dépenses en capital:	1.117,4	913,1	-204,3	-18,3%
Solde opér. en capital:	-1.048,3	-853,2	-195,1	
Recettes totales:	9.423,9	10.692,4	+1.268,4	+13,5%
Dépenses totales:	10.110,7	11.088,2	+977,5	+9,7%
Solde total:	-686,8	-395,8	+291,0	

Les dépenses programmées ne déraillent nullement par rapport à la progression des recettes. Il suffit de rappeler, en se référant aux chapitres introductifs du présent avis, les incertitudes sérieuses qui pèsent sur l'évolution économique immédiate, dont les sombres perspectives pour l'évolution conjoncturelle de presque toute l'Europe, pour devoir conclure que l'Etat luxembourgeois serait très mal avisé de pratiquer en 2012 une politique budgétaire restrictive.

Certes, le Luxembourg n'est pas de taille à relancer à lui seul une économie européenne ou mondiale souffrant d'une évolution trop faible, mais au moins doit-il ne pas aggraver d'éventuelles faiblesses en Europe, étant donné qu'il est un des rares pays du continent où l'Etat a conservé toute sa marge de manœuvre financière.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait en tout cas dénoncer vigoureusement les propos précipités d'un certain nombre de parlementaires qui ont, après avoir entendu un exposé sur une projection conjoncturelle du Statec, aussitôt déclaré que le gouvernement avait basé ses estimations des recettes de 2012 sur des chiffres dépassés et que le budget était à revoir dans le sens de nouvelles économies.

La Chambre tient à rappeler que les mêmes personnes ont fait les dernières années des déclarations similaires, qui se sont pourtant à chaque fois révélées incorrectes. Il peut arriver à tout le monde de se tromper, mais ce n'est pas un signe de grande sagesse que de persévérer durablement dans l'erreur, contre toute évidence.

Dans la mesure où, dans le passé, les prévisions chiffrées du gouvernement n'étaient pas correctes, elles se sont toujours révélées trop pessimistes, et dans tous les cas elles étaient plus correctes que les jugements divergents avancés par des voix parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, et par les échos dans la presse.

En conclusion des réalités budgétaires des dernières années, il faut constater que l'évolution réelle a démenti tous ceux qui proclamaient qu'il s'imposait de prendre sans tarder des mesures draconiennes et de réagir avec la plus grande fermeté aux mauvaises nouvelles. Non, il n'était nullement illusoire, stupide, naïf ou irresponsable d'attendre avec le retournement conjoncturel prévisible un redressement rapide des finances publiques, comme le proposait à tout moment le monde syndical.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a cessé de recommander au gouvernement de garder son sang-froid et de ne pas verser dans une agitation fébrile. La traditionnelle sensibilité forte de certaines recettes publiques pour les mouvements conjoncturels devait de toute évidence, après un

affaïssement vif de ces rentrées fiscales, assurer dans la suite un rebond tout aussi vif, dès que le cycle économique allait se renverser.

Les grands agrégats du projet de budget présenté pour 2012 peuvent dès lors trouver l'approbation de la Chambre, qui estime que pour améliorer le projet de loi il faudra plutôt s'appliquer à en analyser les détails, qui tous ne sont pas de qualité égale.

2) Des accents politiques de valeur inégale

Le projet de budget n'est pas un grand millésime, dans le sens qu'il ne possède pas un caractère prononcé ou des points forts qu'on pourrait applaudir ou qu'on devrait contester fortement. Etant donné les incertitudes économiques persistantes, l'on peut toutefois comprendre cet attentisme du gouvernement.

Comme accents politiques, l'exposé introductif du projet de budget énumère les neuf points suivants:

- a) les efforts pour le développement des entreprises,
- b) les efforts en faveur de l'innovation et de la recherche,
- c) le développement des infrastructures familiales et sociales,
- d) les transferts de l'Etat à la Sécurité sociale,
- e) les efforts dans l'intérêt du logement,
- f) une politique d'investissement ambitieuse,
- g) les efforts en faveur des transports publics,
- h) l'engagement en faveur de l'aide publique au développement,
- i) les interventions du Fonds pour l'emploi.

Pour certains postes repris dans la liste, le budget se contente en fait d'augmenter les crédits, pour les aligner aux besoins additionnels se dégageant de décisions antérieures.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait se limiter à quelques remarques d'ordre général concernant certaines des positions invoquées:

- A propos du point a) relatif aux mesures pour le développement des entreprises, la Chambre peut rappeler qu'elle n'a jamais élevé d'objections contre des efforts sensés pour développer et diversifier notre économie, ni contre des subventions à des entreprises dans le cadre de la lutte contre le chômage, du maintien dans l'emploi, de la formation des jeunes etc. Le projet de budget pour 2012 va toutefois bien au-delà du raisonnable, dans le sens qu'il introduit des subsides très importants en faveur du patronat et ses structures, suite aux concessions plus que généreuses faites par le gouvernement dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UEL du 15 décembre 2010. Compte tenu du fait que dans ce pays la majorité des entreprises ne paient plus d'impôts significatifs, ce subventionnement est hautement dangereux parce qu'il dispense des secteurs entiers de faire des efforts significatifs pour améliorer leur productivité.
- Le maintien des efforts pour le développement des infrastructures familiales et sociales et pour le Fonds pour l'emploi sont louables et trouvent le plein appui de la Chambre.
- Concernant la politique du logement, la Chambre doit contester la démarche gouvernementale, les efforts entrepris restant insuffisants au regard des résultats obtenus. Depuis que le Premier Ministre a publiquement reconnu l'échec cinglant des démarches des dernières décennies, en proclamant qu'il faisait désormais de ce dossier une priorité personnelle, le pays n'a plus entendu grand-chose sur ce thème. Le gros des idées développées dans le pacte logement se sont révélées des pétards mouillés, et la spéculation sur les terrains se poursuit avec la même frénésie que toujours. Les prix immobiliers poursuivent leur ascension vertigineuse et l'accès au logement propre devient prohibitif. Au lieu de décider l'effort significatif trop longtemps attendu, la politique gouvernementale se fait rétrograde, particulièrement dans le cas du „*bellëgen Akt*“, une mesure proposée à propos de laquelle la Chambre ne peut que proclamer qu'elle est scandaleuse. Entre-temps, l'exode de la population vers les villages limitrophes des pays voisins prend une ampleur croissante.
- Peut-on vraiment parler d'une politique d'investissement ambitieuse quand on constate que les embouteillages du matin et du soir autour de la capitale battent d'année en année de nouveaux records et quand on constate que les chantiers pour la Bibliothèque nationale ou les lycées de

Clervaux et de Differdange vont au mieux s'ouvrir en 2016? L'ensemble de la classe politique luxembourgeoise a gravement sous-estimé et persiste à sous-estimer l'évolution démographique. L'année dernière la population résidente du pays a augmenté de 9.700 habitants, les dix dernières années la progression a été de 70.000 personnes. Si le pays accepte ceci, si le pays souhaite ceci, si le pays favorise ceci, son gouvernement a tort de ne pas ajuster en conséquence le rythme des investissements, et ceci dans les domaines les plus divers, y compris dans celui de la création de logements à des prix abordables.

- Cette remarque vaut également pour les transports publics, où la seconde ligne ferroviaire pour Bettembourg, tout comme de nombreux contournements importants pour la grande voirie traversant des localités importantes, pourtant d'une nécessité urgente indiscutable, ne sont programmés qu'aux calendes grecques. Nous ne nous donnons pas les moyens de nos ambitions; dans ce pays, l'expansion effrénée de l'économie et de l'emploi nous mène vers un infarctus du trafic.
- La Chambre voudrait enfin marquer son accord avec l'engagement en faveur de l'aide publique au développement, mais elle doit formellement désapprouver le soutien bilatéral public apporté à un régime totalitaire dominé par un seul parti politique, dans une région pratiquement située aux antipodes.

Par ailleurs, la Chambre note avec satisfaction que les mesures décidées dans l'accord salarial avec la CGFP sont dûment reprises dans le budget.

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 novembre 2011.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG