

N° 6500<sup>1E</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

**PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2013**

\* \* \*

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

(14.11.2012)

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
I. Quel projet de budget à analyser?	2
1) Une démarche douteuse	2
2) Une approche erronée	3
II. Le contexte européen	4
III. La situation de l'économie nationale	5
1) Les perspectives de croissance	5
2) L'évolution démographique	7
3) La balance externe des échanges	9
4) La création d'emplois additionnels	12
5) La mutation structurelle	13
6) La productivité macroéconomique	14
IV. Les finances publiques du Grand-Duché	17
1) Le contexte budgétaire européen	17
2) Le compte général de l'exercice budgétaire 2011	18
a) Le compte 2011 en comparaison du budget voté	19
b) Le compte 2011 en comparaison du compte 2010	19
3) Les tendances budgétaires	21
a) La durabilité des finances publiques	21
b) L'évolution mesurée selon le pacte de stabilité	23
c) L'évolution du moyen terme	24
4) Le poids de l'Etat dans l'économie nationale	26
a) L'évolution récente	26
b) La comparaison internationale	27
c) Le poids de la fonction publique	28
5) L'évolution du partage équitable de la charge fiscale	32
6) Les actifs financiers de l'Etat	33
a) La contrepartie de la dette publique	33
b) Deux à trois fois l'endettement brut	34
c) Une nouvelle donne	35

d) L'Etat, un intervenant important	36
e) Les défis croissants à gérer	37
f) Repenser notre économie	38
V. Le projet de loi pour le budget 2013	40
1) Un diagnostic ignorant la santé réelle	40
2) Un projet initial équilibré	41
3) Un revirement contestable	43
4) Les accents de la politique budgétaire	44
5) Vers de nouvelles priorités futures?	47

\*

Par dépêche du 2 octobre 2012, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013.

\*

## I. QUEL PROJET DE BUDGET A ANALYSER?

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'est longtemps demandé quelle était encore la valeur du projet lui communiqué le 2 octobre, compte tenu de la remise en chantier fondamentale annoncée immédiatement après son dépôt à la Chambre des députés.

### 1) Une démarche douteuse

Dans la mesure où la réaction du gouvernement aux propos, en bonne partie excessifs, des milieux parlementaires et autres, pouvait être comprise comme un quasi-retrait du projet de loi déposé, il y a lieu de dénoncer toute cette démarche politicienne comme étant peu respectueuse du rôle des organes qui doivent être consultés à propos de ce projet de loi, telles les chambres professionnelles.

Parmi les nombreuses dépenses de l'Etat, il y en a de toute évidence qui sont contestables et même hautement contestables, de sorte que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne pourrait que se féliciter, avec tous les citoyens et contribuables, de toute économie sensée qui pourrait résulter de l'exercice de révision ainsi annoncé.

Hélas, en ayant conscience du fonctionnement concret de notre parlement, il était permis de douter fortement de la sagesse de cette démarche. Dans les dépenses publiques, le clientélisme est d'origine politique; aussi n'était-il que peu probable que le pays allait assister à une immolation en masse des vaches sacrées.

Pour ce qui est du fonctionnement efficace de l'Etat, il fallait se demander si la voie empruntée ici ne risquait pas de nous mener sur un terrain miné, au niveau constitutionnel comme à propos d'une gestion saine. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne pense pas, en tout cas, que la Chambre des députés soit outillée un tant soit peu pour utilement revoir en détail les dépenses de fonctionnement de l'Etat, crédits dénoncés particulièrement par nombre de critiques.

Déjà au niveau administratif, une des faiblesses évidentes de la préparation des chiffres budgétaires est à voir dans le fait que les fonctionnaires du terrain sont certes correctement impliqués dans les travaux préparatifs initiaux, mais qu'ils n'assistent plus aux arbitrages finaux requis pour réduire le volume des enveloppes globales des administrations et ministères. Ces ajustements ultimes se font en fait au niveau des plus hauts responsables, parfois mal informés des exigences réelles du travail de détail, de sorte que trop souvent les besoins impératifs concrets sont in fine sacrifiés au bénéfice des dépenses somptuaires tenant à cœur aux étages supérieurs de la hiérarchie administrative et politique. Une implication parlementaire ne peut qu'aggraver ce type de problèmes: il faut sérieusement s'attendre à ce que, dans la plupart des cas, les économies annoncées se fassent au mauvais bout.

En fin de compte, la remise en cause du projet gouvernemental s'est limitée – en dehors des mesures fiscales – à faire des économies sur un nombre restreint de dépenses plus politiques. Cet exercice aurait aisément pu se faire par voie d'amendements présentés dans les commissions parlementaires.

Une amélioration ponctuelle concrète du contenu du projet de la loi budgétaire soumis au vote parlementaire aurait certainement pu être entreprise avec plus de sérénité et menée à terme avec bien plus de chances de succès sans cette dramatisation publique. Les circonstances de l'agitation affichée soulèvent ainsi de grands doutes sur le sérieux de toute la démarche.

La Chambre des députés a comme mission de discuter et de voter les lois, et cette prérogative inclut de toute évidence aussi le droit d'amender le contenu de projets voire de rejeter des projets et propositions de loi. Mais la préparation concrète des lois, celle du budget en particulier, est une tâche revenant au pouvoir exécutif et non pas au pouvoir législatif. Si l'on bafoue à ce niveau la traditionnelle séparation des pouvoirs, on s'engagera pour le moins dans une inefficacité aux conséquences imprévisibles.

A l'ère de l'infotainment, nul ne peut évidemment empêcher certains politiciens de verser de plus en plus dans des mises en scène médiatiques, au lieu d'assumer sobrement et dignement les devoirs qui sont les leurs. Mais peut-être qu'ils finiront par prendre conscience de ce que les citoyens du 21<sup>e</sup> siècle se montreront capables de distinguer entre les effets du show-business et le travail réel accompli dans l'intérêt national. Le populisme du court terme tuera la crédibilité durable, tout comme les vedettes du petit écran ont des carrières courtes, au gré du changement des modes.

## 2) Une approche erronée

Pour ce qui est du fond du débat, la contestation violente repose essentiellement sur des affirmations foncièrement incorrectes qui déforment totalement la situation financière réelle de l'Etat. Les clichés et jugements à l'emporte-pièce colportés actuellement, et hélas manifestement acceptés par une opinion publique médusée, sont le résultat d'une désinformation prolongée, d'un matraquage médiatique prolongé par une propagande orchestrée avec habileté par des milieux antisociaux aux intérêts inavoués.

Au cours des semaines écoulées, des centaines de prises de position ont été avancées par de nombreuses gens – politiciens, journalistes et lobbyistes – qui se sont tous découvert, du jour au lendemain, une expertise personnelle en matière de finances publiques.

Le prétexte d'une crise régionale financière grave dans une partie importante de l'Europe est actuellement exploité pour semer la panique parmi le public. En réalité, l'administration publique du Grand-Duché est, en termes relatifs, une des moins coûteuses d'Europe, les finances de l'Etat luxembourgeois figurent parmi les plus saines du monde, et notre économie est une des plus performantes du continent, à la fois un moteur inégalé dans la création d'emplois additionnels et le producteur d'un excédent courant annuel qui nous vaut l'envie générale de toute la communauté internationale. Ces arguments seront développés en détail ci-après.

Les propos entendus et lus ne représentent en majeure partie que la répétition, avec de nouvelles arabesques oratoires et des conclusions de plus en plus osées, des mêmes thèses qui reposent sur quelques faits exacts évidents mais isolés de leur contexte, sur une incompréhension parfois ahurissante des mécanismes financiers, budgétaires et administratifs, sur beaucoup d'affirmations gratuites ou fondamentalement incorrectes et sur un incroyable amalgame de spéculations, de préjugés et de théories discutables.

Bien des propos avancés prouvent en outre que leurs auteurs n'ont même pas feuilleté le projet de loi, ne fût ce que quelques minutes. Il faut en tout cas dénoncer publiquement que dans cette fronde, des méthodes parfaitement indignes sont utilisées, y compris par des responsables de la caste politique, pour discréditer d'une façon ignoble le travail consciencieux du Ministre du Budget et de tous ceux qui ont contribué à la mise en forme du projet de budget.

Ces constatations faites, la Chambre se demande si elle ne devrait pas refuser d'émettre un avis sur un projet de loi que le parlement semble rejeter dans une large mesure à ce stade et dont on ignore quelle forme il prendra avant son adoption.

Toutefois, comme traditionnellement son avis portait souvent moins sur des points déterminés du budget de l'année subséquente que sur l'approche financière de l'Etat dans son ensemble et sur la démarche budgétaire du gouvernement dans le moyen terme, la Chambre émet le présent avis compte tenu des informations disponibles, en se réservant le droit de se prononcer au besoin dans la suite sur les modifications subséquentes.

## II. LE CONTEXTE EUROPEEN

Alors que dans l'opinion publique avertie s'écartent graduellement les appréhensions sur un possible cataclysme économique en Europe du Sud, concrètement en Grèce avec un effet contagieux sur toute la région, il s'établit en revanche aussi la certitude d'une croissance économique très faible en Europe, pour le court voire pour le moyen terme.

Les estimations chiffrées des différents observateurs internationaux (FMI, OCDE, UE) ont toutes été revues à la baisse, pour l'UE comme pour la zone Euro, prédisant un ralentissement prononcé pour 2012 et espérant une reprise minime en 2013. De même, il y a un consensus général à propos d'un net clivage Nord-Sud, avec une récession technique dans les pays septentrionaux.

Les séquelles de la crise déclenchée en 2008 tiennent solidement dans leurs griffes l'Europe dans son ensemble et la zone monétaire de l'Euro en particulier. A l'ébranlement de la confiance interbancaire s'ajoute la question du crédit de certains débiteurs souverains; ils continuent à fragiliser les marchés, alors que les mesures fiscales et budgétaires requises dans de nombreux pays pour arrêter l'hémorragie budgétaire et ainsi endiguer d'abord et repousser ensuite un endettement public excessif et croissant, pèsent considérablement sur le pouvoir d'achat et sur la demande.

Alors que la médecine prescrite pour traiter les finances publiques est du poison pour l'économie nationale, une partie non négligeable de l'Europe s'installe dans une récession qui pourrait se prolonger, mais dont on ignore la durée probable. Les autres pays partenaires sont à leur tour sérieusement affectés dans leur croissance immédiate, tant par les répercussions directes de cette déprime régionale que par le pessimisme engendré.

Rappeler et souligner cet aspect conjoncturel est d'autant plus important que le débat interne luxembourgeois sur la politique budgétaire n'en tient nullement compte, dans la simplicité inquiétante qui domine les raisonnements. Ce ne seront pourtant pas les restrictions outrancières dans les dépenses publiques qui vont nous sortir du marasme.

Alors qu'il faudrait encourager la reprise, le gros des pays européens sont incapables de fournir cet effort. Si toutefois les pays aux finances publiques délabrées ne savent mener la politique budgétaire requise par la conjoncture économique (et par les marchés de l'emploi, pour ne mentionner qu'un des chantiers honteusement délaissés), est-ce là une cause valable pour ceux qui sont dans une meilleure posture de ne pas faire ce que le monde externe attend à juste titre de l'Europe?

Aux sommets politiques mondiaux l'Allemagne se fait reprocher, par le Président américain comme par d'autres, de ne pas aider à redresser la difficile situation planétaire, mais d'aggraver au contraire les déséquilibres par un surplus externe excessif. Or, le surplus de la balance courante allemande est bien inférieur, en termes relatifs, à celui du Grand-Duché. Des réflexions de cet ordre, on les attend vainement dans la campagne budgétaire en cours.

Traiter, sans un discernement éclairé, la situation financière du Luxembourg avec les remèdes requis en Grèce ou en Espagne, voilà qui n'est pas forcément dans l'intérêt réel de notre économie et de notre vie sociale. Aussi le Premier Ministre a-t-il bien eu raison de reprocher aux critiques du projet de budget gouvernemental leurs appréciations excessives et leurs positions unilatérales. Trop de propos entendus les dernières semaines relèvent quasiment d'une hystérie collective, préparée et attisée par une coûteuse campagne partisane prolongée.

Dès avant l'entrée en matière et en anticipant sur les développements détaillés qui suivent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics doit constater que, dans la conception de son projet de budget, le gouvernement a fait preuve de bien plus de discernement que ses détracteurs actuels. Ceux-ci ne font du reste que répéter les mêmes stéréotypes connus depuis des années, sans apporter des arguments nouveaux.

Face à l'environnement foncièrement maussade constaté au niveau international, la position particulière du Luxembourg reste plutôt enviable. Il est nécessaire d'en examiner et d'exposer les différents aspects, puisque le débat public engagé manque de reconnaître à sa juste valeur ce contraste qui différencie la situation des finances publiques luxembourgeoises non seulement de celles des pays au bord de l'abîme, mais aussi de la moyenne européenne.

Un jugement correct de la situation d'ensemble doit se distancer des préjugés et des approximations, se méfier des impressions sans cesse changeantes nourries par l'actualité immédiate et par les manchettes de la presse. Les affirmations couramment colportées sont hélas trop inspirées de scoops lancés

par des milieux intéressés et d'analyses foncièrement unilatérales, se drapant habilement du camouflage d'une apparence sérieuse et scientifique.

L'infotainment, dont les médias arrosent l'opinion publique, multiplie les occasions et les tentations pour des politiciens du second rang de briller par des déclarations alarmantes et dramatisantes. L'analyse factuelle et sérieuse, détaillée et nuancée est pour le moment trop négligée dans le débat.

Selon un sondage récent, une part de 83% de la population s'inquiéterait (et une part de 22% s'inquiéterait même grandement) de l'état de nos finances publiques. Ce n'est là toutefois en rien une information factuelle sur la situation effective, mais seulement la preuve indiscutable d'une campagne de matraquage médiatique hautement efficace.

Depuis des années, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se démarque de la pensée uniforme qui s'est établie à propos de la situation des finances publiques et de l'évolution budgétaire. Le présent avis procèdera à une analyse sine ira et studio, sans faire de concessions aux dogmes de la pensée unique.

\*

### III. LA SITUATION DE L'ECONOMIE NATIONALE

Les finances publiques doivent s'analyser au regard de l'économie nationale sous jacente, tant dans sa situation actuelle que dans ses tendances structurelles et conjoncturelles. L'environnement international décrit ci-avant plonge le pays dans une situation d'attente, où certains acteurs économiques et sociaux n'ont pas à se plaindre alors que d'autres sont affligés de soucis parfois vitaux.

Derrière la déprime momentanée, l'on décerne des lueurs évidentes, au-delà du clivage constaté entre les opérateurs de pointe et les secteurs à la traîne. Les principales statistiques macroéconomiques témoignent en effet de la santé fondamentale de nos structures dans leur ensemble et d'un dynamisme qui permettra au pays d'affronter avec confiance tant les aléas conjoncturels que la tourmente ébranlant la cohésion européenne.

#### 1) Les perspectives de croissance

Concernant les pronostics consacrés à la croissance économique du court terme, l'on doit noter que les appréciations chiffrées sur la situation luxembourgeoise restent plutôt peu fiables. Les experts qui en sont les auteurs ne cessent eux-mêmes de souligner leur caractère provisoire et le risque constant de révisions significatives, dans un sens comme dans l'autre.

Il n'est pas moins évident que le Luxembourg évitera une récession solide, contrairement aux partenaires de l'Europe du Sud, mais qu'il ne saura en revanche pas renouer de sitôt avec les taux de croissance qui étaient les siens pendant une vingtaine d'années jusqu'en 2008.

On ne peut s'empêcher de souligner que les chiffres officiels du Statec sur la croissance du PIB, tant trimestriels qu'annuels, s'avèrent d'une volatilité plutôt effarante. Pour s'en convaincre, il suffit de juxtaposer les révisions successives, dans les temps qui suivent leur première publication.

Or, ces données ne concernent pas un aspect statistique quelconque ou négligeable, et elles ne sont pas d'un intérêt purement académique, puisque des organismes publics et privés, comme le législateur, la conférence tripartite ou les partenaires sociaux, s'y fient pour leurs considérations et leurs décisions.

Si les chiffres en question se révèlent, quelques mois plus tard, comme dénués de tout fondement objectif, la conséquence inévitable sera que les décideurs deviendront méfiants vis-à-vis „des chiffres sur table“. Il deviendra vite difficile de dégager encore un consensus politique général ou des compromis sociaux acceptés par les forces en présence.

Quant aux statistiques trimestrielles de l'évolution conjoncturelle, force est de constater qu'avec leurs fréquents redressements en zigzag et leurs mouvements de jojo affolé, elles créent plus de confusion qu'elles n'apportent de clarté au débat. Notre économie de petite dimension, pour laquelle la fameuse „loi des grands nombres“ ne peut jouer, se prête fort mal à la confection de données trimestrielles.

Il en est probablement de même pour une dizaine d'autres pays de l'UE, dont les économies nationales ne sont pas significativement plus grandes que la nôtre. Les exigences croissantes et les normes

additionnelles imposées par la bureaucratie bruxelloise nous accablent de mécanismes laborieux, d'une utilité et d'une efficacité plus que douteuses. Pris dans cet engrenage technocratique, le Luxembourg ne pourra sans doute rien y changer, mais ce constat ne mérite pas moins d'être fait.

Concernant la croissance économique du Luxembourg, voici les dernières prévisions publiées, dont les disparités s'expliquent en partie par les dates de parution divergentes:

	2011	2012	2013
OCDE (septembre)	+1,6%	+0,6%	+2,2%
FMI (octobre)	+1,6%	+0,2%	+0,7%
STATEC (octobre)	+1,7%	+0,1%	+1,7%
UE (novembre)	+1,7%	+0,4%	+0,7%

Si l'on se tient aux données du Statec et d'Eurostat pour la dernière quinzaine d'années, l'évolution du Produit Intérieur Brut (PIB) se présente comme suit:

1997	+5,9%	2005	+5,4%
1998	+6,5%	2006	+4,9%
1999	+8,4%	2007	+6,6%
2000	+8,4%	2008	-0,8%
2001	+2,5%	2009	-4,1%
2002	+4,1%	2010	+2,9%
2003	+1,7%	2011	+1,7%
2004	+4,4%		

La performance relative du Grand-Duché comparée à celles de l'Union Européenne et de la zone Euro se présente de la façon suivante pour les temps récents:

	UE-27	Zone Euro	Luxembourg
2005	+2,1%	+1,7%	+5,4%
2006	+3,3%	+3,2%	+4,9%
2007	+3,2%	+3,0%	+6,6%
2008	+0,3%	+0,4%	-0,8%
2009	-4,3%	-4,4%	-4,1%
2010	+2,1%	+2,0%	+2,9%
2011	+1,5%	+1,4%	+1,7%
2012 (prévis.)	+0,0%	-0,3%	+1,1%
2013 (prévis.)	+1,3%	+1,0%	+2,1%

L'on peut, en conclusion de ce dernier tableau, constater que, mis à part le repli en 2008 et 2009, le Luxembourg semble avoir conservé une évolution nettement supérieure à la moyenne continentale. En toutes circonstances, la situation conjoncturelle du moment actuel ne doit pas faire oublier que l'évolution future du pays est essentiellement tributaire de la solidité structurelle de son économie.

Compte tenu de la disparition d'industries insuffisamment performantes, avec la fermeture d'une série d'usines au cours des dernières années et des derniers mois, compte tenu de l'arrivée de nouveaux acteurs dans des secteurs naissants et en expansion rapide, actifs par exemple dans le monde des techniques de l'information, compte tenu également des innovations remarquables constatées dans des créneaux déjà solidement implantés, il est permis de penser qu'une prochaine reprise conjoncturelle, si enfin elle arrivera, va permettre le moment venu de déclencher un rebond et une expansion durable de notre PIB.

Il est notamment indiscutable que le Luxembourg a pu s'établir comme la „*porte d'entrée*“ européenne de grands opérateurs de l'Internet, tant américains que d'autres origines non européennes, dans un secteur de croissance soutenue. Des investissements publics substantiels dans les infrastructures requises ont entre-temps contribué à doter le pays d'atouts majeurs faisant de lui un site avantageux pour l'„*e-commerce*“, le „*cloud computing*“, le „*social gaming*“, le „*video streaming*“ et bien d'autres besoins et demandes en vogue, virtuels ou réels.

De même, le Luxembourg est reconnu comme le „*global leader*“ de l'industrie des fonds d'investissement, un domaine qui vit actuellement des innovations considérables et poursuit de grands efforts pour l'extension géographique de la clientèle. La masse critique en savoir-faire, en structures institutionnelles et en réseaux sociaux et commerciaux offre des perspectives de développement dans des activités périphériques et voisines: fonds de pension, fonds à risque, fonds alternatifs, „*venture capital*“, „*private equity*“, „*family offices*“, „*foreign direct investment*“, titrisation, propriété intellectuelle, mais aussi assurances-vie et réassurances.

Le pays est également devenu au niveau mondial le principal port d'attache des satellites de communication, un secteur gagnant en importance comme une nouvelle épine dorsale de l'Internet. Enfin, les efforts laborieux poursuivis pour le développement graduel d'un nœud régional du transport et de la logistique semblent à leur tour enfin permettre des espoirs de succès.

Sans vouloir accumuler ici tous les autres exemples justifiant certaines attentes fondées, l'on ne doit pas moins souligner qu'il ne s'agit pas ici de simples espoirs vagues, mais au contraire de développements concrets, souvent déjà bien engagés et en train de gagner en importance, en dépit des blocages et freins conjoncturels du moment.

De nombreux arguments valables documentent ainsi le maintien de la santé structurelle de notre tissu économique dans son ensemble, en dépit de l'indéniable déclin de l'industrie en tant qu'activité de production de masse, et malgré la stagnation évidente de l'intermédiation bancaire internationale, dans ses aspects traditionnels.

Dans bien des domaines, ce tournant positif est dû en premier lieu à des initiatives des autorités publiques attirant des nouveaux opérateurs étrangers ainsi qu'à des investissements publics, alors que souvent hélas le patronat indigène traditionnel se limite pour sa part à une politique rétrograde des combats antisociaux d'arrière-garde, sur les thèmes de l'indexation, du salaire minimum ou des dépenses publiques.

Dans l'ensemble, le Luxembourg ne subit donc pas seulement les conséquences néfastes de la globalisation, mais il parvient également à en saisir les opportunités, réussissant ainsi à se positionner comme un des „*vainqueurs de la globalisation*“, contrairement au gros des pays européens. Cette appréciation foncièrement positive du Luxembourg et de son devenir contredit directement les jugements essentiellement négatifs qui prévalent pour le moment dans le débat public.

A l'appui de son constat, la Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait exposer ci-après notamment les données disponibles sur la solidité de la balance externe du pays, sur l'expansion constante de l'emploi total et sur la modification structurelle du tissu économique, dans le sens de la recomposition sectorielle du secteur productif en direction d'activités à valeur ajoutée plus élevée.

C'est dans le même sens que les principales données démographiques méritent une analyse, étant donné leur comportement qui est atypique par rapport aux pays voisins.

## 2) L'évolution démographique

Pour correctement accompagner le développement économique, la politique budgétaire doit notamment dûment considérer l'évolution démographique, source et conséquence à la fois du dynamisme économique, qui dans le cas du Luxembourg confronte l'Etat à des besoins et des exigences nouvelles, aux conséquences budgétaires lourdes.

Cet important aspect, passablement ignoré dans la discussion budgétaire des dernières années, illustre le caractère peu réaliste et éventuellement fort dangereux de toute exigence de comprimer globalement les dépenses de l'Etat, notamment pour les investissements dans les infrastructures publiques.

Une étude officielle de 2003 a prédit pour 2015 une population se situant entre 475.000 et 534.000 habitants; une étude plus récente, de 2010, l'a située entre 532.000 et 542.000. Or, selon le

dernier constat du Statec, le pays avait au 1er janvier 2012 une population de 524.853 personnes, avec une croissance interannuelle de +13.013 unités, soit +2,5%.

Sauf un revirement démographique soudain, pour lequel on ne voit pas d'indice ou de motif, la population atteindra à la fin de l'exercice 2015 un niveau de 565.000 à 570.000 personnes, bien plus que les prédictions officielles mentionnées. L'erreur relative se situe, par rapport aux prévisions de 2003, dans une fourchette de 6,3% à 19,5%, et par rapport à celles de 2010 à un ordre de grandeur de 4,7 et 6,7%.

La dimension de cette sousestimation par les autorités est franchement inexcusable, au regard du dynamisme soutenu des dernières décennies et de l'accélération qu'il reflète au fil du temps, comme l'illustrent les données brutes suivantes:

1947	291.000	
1960	314.900	en 13 ans +23.900 ou +8,2%
1970	334.800	en 10 ans +19.900 ou +6,3%
1981	364.600	en 11 ans +28.800 ou +8,6%
1991	384.400	en 10 ans +19.800 ou +5,4%
2001	439.500	en 10 ans +55.100 ou +14,3%
2011	511.800	en 10 ans +72.300 ou +16,5%
2012	524.900	en <b>1 an</b> +13.100 ou +2,5%

Une comparaison européenne d'Eurostat, portant sur 11 ans, montre que la croissance de la population du Grand-Duché, de +19,4% entre 2001 et 2012, représente le quadruple de la moyenne de l'Union Européenne (+4,1%) ou de la zone Euro (+5,5%), alors qu'en Allemagne la population diminuait de -0,5%. Pour la seule année 2011, la croissance annuelle luxembourgeoise de +2,5% correspond même au décuple de l'évolution européenne moyenne (+0,25% pour l'UE comme pour la zone Euro).

L'expansion soutenue de la population du Luxembourg est évidemment due à l'immigration forte, causée par la création exceptionnellement élevée d'emplois nouveaux ne pouvant être occupés par des résidents. La même cause économique fait par ailleurs également évoluer à la hausse le nombre des frontaliers, qui a progressé de près de 60% en une décennie, au niveau actuel de 158.300 travailleurs. Or, ceux-ci sont à leur tour des utilisateurs d'infrastructures disponibles, tant au titre des activités professionnelles que dans leurs mouvements personnels.

Dire qu'en 2010, nos autorités ont prédit pour les cinq années à venir une croissance de la population se situant entre 6% et 8%, alors que deux ans plus tard tout laisse penser que l'expansion réelle se retrouvera entre +12,5% et +13,5%! Ceci étant, que penser donc de la valeur intellectuelle des pronostics qui prétendent nous prédire la santé du régime de pension sur 50 ans!

Pour la planification budgétaire, les prévisions démographiques ne sont ainsi, bien évidemment, pas des observations statistiques sans impact. En fait, le Luxembourg est en train de rater sérieusement son avenir, si les planifications de l'Etat, notamment en matière d'infrastructures, sont basées sur des chiffres qui, confrontés à la réalité, s'avèrent fantaisistes. Prêcher dans un tel contexte la compression budgétaire, en ignorant les réalités démographiques, relève d'une attitude irresponsable.

Les bouchons quotidiens sur les autoroutes et sur toutes les voies menant vers la capitale, l'encombrement parfaitement indigne qui marque les transports en commun aux heures de pointe, les délais d'attente incroyables qui sont la réalité quotidienne des stations de contrôle technique automobiles, la surpopulation chronique des établissements carcéraux, d'éducation et d'accueil, valant au pays des critiques et des condamnations au niveau européen, les nombreux conteneurs placés – à des coûts énormes – auprès de multiples institutions publiques pour parer au plus pressé, les longues listes d'attente pour l'accès à une maison de retraite ou de soins, ou encore les interminables heures d'attente que les malades en traitement ambulatoire passent dans nos hôpitaux pour accéder à un appareil de diagnostic, et qui se chiffrent en milliers d'heures chaque jour de l'année: toute cette chienlit n'est évidemment pas un inévitable fléau de Dieu.

Bien au contraire, ce ne sont que les conséquences directes de l'incapacité des responsables politiques du pays à offrir aux citoyens contribuables les services publics auxquels ils ont droit. Quand le gouvernement montre, par le maintien d'un niveau élevé pour les investissements, qu'il a conscience

de ces manquements, il se fait attaquer comme étant incapable de couper dans le vif pour réduire les dépenses.

A l'éventuel argument que les plaidoyers pour la baisse des dépenses publiques porteraient en ordre principal sur les frais de fonctionnement, il convient de répliquer que déjà actuellement bien des infrastructures disponibles sont sous-employées faute de crédits de fonctionnement suffisants.

La question qui se pose est plutôt celle si l'Etat se veut au service de la population et se donne les moyens d'être à la hauteur de cette tâche, ou si les responsables politiques cèdent aux revendications de ceux qui favorisent l'Etat aminci proposé par les représentants patronaux et autres partisans de la privatisation outrancière des services publics.

Les divers dysfonctionnements qui viennent d'être énumérés sont de toute évidence, avec tant d'autres, le résultat d'erreurs graves dans la prédiction de l'évolution démographique courante du pays. Sans un renforcement des investissements dans nos infrastructures publiques, cette situation ne peut que s'aggraver dans les années à venir.

Une détérioration de l'offre en services se fera aux dépens tant de la qualité de vie de la population que de l'attractivité du pays comme lieu de travail pour les entreprises que l'on veut fixer au Luxembourg. Il est donc hautement regrettable que les participants au débat budgétaire n'aient pas eu, en commentant le niveau des dépenses publiques, des critiques à formuler à ce propos, occupés qu'ils sont tous à se dépasser dans ce qui n'est fondamentalement qu'un soutien pour les revendications de la Fedil et de l'ABBL.

En analysant les forces et les faiblesses de notre situation économique et financière, une attention particulière devrait ensuite être accordée à l'équilibre externe du pays.

### **3) La balance externe des échanges**

La balance des paiements courants, donc le tableau comparatif des revenus en provenance et des dépenses en direction de l'étranger, important thermomètre de la santé structurelle d'un pays, dément dans le cas luxembourgeois les slogans incorrects qui brossent l'image d'une économie en mauvaise posture avec une compétitivité érodée, et d'une communauté nationale consommant bien plus qu'elle ne parvient à produire.

La balance courante luxembourgeoise continue en effet, en dépit de la crise financière et bancaire, à afficher, année après année, un très solide surplus:

	<i>Excédent de la balance courante</i>		<i>p. m.: PIB</i>
	<i>en mio €</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio €</i>
1995	+1.835	+12,1%	15.108
1996	+1.772	+11,2%	15.795
1997	+1.707	+10,4%	16.419
1998	+1.598	+9,2%	17.413
1999	+1.663	+8,4%	19.885
2000	+2.909	+13,2%	21.998
2001	+1.976	+8,8%	22.570
2002	+2.526	+10,5%	23.982
2003	+2.103	+8,1%	25.822
2004	+3.254	+11,9%	27.445
2005	+3.495	+11,5%	30.270
2006	+3.516	+10,4%	33.914
2007	+3.784	+10,1%	37.497
2008	+2.002	+5,4%	37.372
2009	+2.584	+7,2%	36.027
2010	+3.282	+8,2%	39.906
2011	+3.028	+7,1%	42.625
<i>En 17 ans: +43.034 mio €, soit +9,6% du PIB en moyenne</i>			

A la lecture de ces données brutes, il faut avoir conscience, pour les exercices les plus récents, de l'impact négatif considérable qu'ont sur la balance nette les importations massives de biens d'équipements requis pour les investissements publics et privés en infrastructures: avions, satellites, équipements pour des „data-centers“ et les réseaux de communication, de distribution énergétique ou ferroviaires, et ainsi de suite.

Ces chiffres montrent que, durant près de deux décennies, l'excédent net du Luxembourg a été en moyenne de 9,6% du PIB. Les dernières années, il s'est maintenu à un niveau qui est considéré comme fautivement excessif par les nouvelles normes de convergence européennes, mises en application dans le cadre de la procédure concernant les „déséquilibres macroéconomiques“.

Le tableau de bord de cette procédure européenne prend en considération, en matière de balance du compte des transactions courantes, la moyenne des trois derniers exercices. Dans la comparaison y relative, l'économie luxembourgeoise est celle qui présente le surplus le plus élevé, comme il ressort des détails repris ci-après, le solde annuel des transactions courantes de chaque pays étant exprimé en pour cent de son PIB de l'année correspondante, pour la moyenne des trois exercices 2009 à 2011:

1. <b>Luxembourg</b>	+7,1%	15. France	-1,6%
2. Suède	+7,0%	16. Slovaquie	-1,7%
3. Pays-Bas	+6,6%	17. Royaume-Uni	-2,2%
4. Allemagne	+5,9%	18. Italie	-2,9%
5. Danemark	+5,1%	19. Bulgarie	-3,0%
6. Lettonie	+3,5%	20. République Tchèque	-3,1%
7. Estonie	+3,4%	21. Espagne	-4,3%
8. Autriche	+2,6%	21. Pologne	-4,3%
9. Lituanie	+1,5%	21. Roumanie	-4,3%
10. Hongrie	+0,8%	24. Malte	-6,0%
11. Finlande	+0,7%	25. Portugal	-9,1%
12. Belgique	-0,4%	26. Chypre	-10,3%
12. Slovénie	-0,4%	27. Grèce	-10,4%
14. Irlande	-0,6%		

Tout en étant donc, dans un certain sens, le meilleur élève de la classe, le Luxembourg reste confronté au reproche de ne pas respecter les normes définies au niveau communautaire, alors que, à l'opposé des pays ultradéficitaires de l'Europe du Sud, il pêche par un excès du surplus, c'est-à-dire par un dépassement du plafond maximal admis, qui est fixé à 6,0% du PIB annuel.

Les chiffres de ce tableau mettent par ailleurs en relief une faiblesse viscérale des structures européennes, du fait de la coexistence de pays hautement excédentaires et de pays extrêmement déficitaires, ces écarts constatés n'étant nullement passagers, mais au contraire solidement chroniques.

Cet antagonisme doit forcément poser à la longue un grand problème pour la cohésion interne de l'Union Européenne, et bien plus encore pour le Système Monétaire Européen, au sein duquel aucun ajustement monétaire par une modification des parités de change n'est possible.

Pour ce qui est de l'excédent luxembourgeois, en conflit avec les normes européennes sur les déséquilibres „macroéconomiques“, il est pour le moins curieux que cet aspect des prescriptions européennes à observer n'est jamais thématiquement dans le débat public luxembourgeois, alors que l'on fait un si grand cas des fameux „critères de Maastricht“ ou encore des recommandations annuelles de la Commission Européenne en matière d'indexation des salaires ou des transferts sociaux en faveur des chômeurs et des retraités, avec l'argument que notre „taux de remplacement“, déclaré trop élevé, aurait des effets pervers et nocifs, empêchant des ajustements normaux et requis.

Sur ce dernier point, la Commission Européenne outrepassa de toute évidence, tout comme les dirigeants de l'OCDE, ses compétences, quand elle veut fixer pour le Grand-Duché les priorités et les détails de la politique sociale.

Pour ce qui est des critères de Maastricht relatifs aux finances publiques, certains milieux intéressés nous ont constamment annoncé l'imminente violation par le Luxembourg du plafond de -3% du PIB pour le déficit annuel, alors qu'en fin de compte le Luxembourg a su, à tout moment, respecter pleinement les règles en question, et qu'il a été en fait un des seuls pays membres à les avoir constamment respectées.

A ce jour, aucun des faux prophètes n'a reconnu ex post son erreur à ce propos et nul ne s'en est excusé, alors que l'agitation en question a pourtant très fortement contribué à attiser les tensions sociales dans le pays et à endommager gravement et durablement le dialogue social.

Pour ce qui est des relations économiques externes, la crise financière et ses séquelles conjoncturelles ont certes comprimé brutalement les exportations industrielles du pays, révélant ainsi sans ménagement les faiblesses structurelles de diverses firmes n'ayant pas innové et investi suffisamment. Mais le solde total du pays a solidement résisté.

L'économie nationale du Grand-Duché étant une des plus largement ouvertes sur l'étranger, il s'ensuit forcément qu'elle subit promptement les effets de toute récession internationale. Le Luxembourg, comme un des vainqueurs de la globalisation, souffre ipso facto, avec la grande volatilité caractérisant les échanges mondiaux, d'une nouvelle vulnérabilité externe.

Les efforts constamment entrepris, dans le domaine des services comme dans celui des produits, pour étendre les exportations luxembourgeoises restent donc un exercice utile et nécessaire. Mais aucune diversification réussie ne saura rien changer au fait que la globalisation rend interdépendants tous les marchés et qu'elle expose ainsi tous nos pays aux chocs externes, sans protection significative.

Au moins au niveau macroéconomique, la compétitivité externe de notre économie est donc plus qu'évidente, expliquant la croissance tendancielle supérieure du PIB dont bénéficie le pays. Elle n'entraîne pas moins aussi une forte expansion du nombre des emplois, et par là des personnes résidant et travaillant au Luxembourg. Comme cette progression a un effet cumulatif, elle ne peut être négligée dans les décisions relatives aux agrégats budgétaires.

#### 4) La création d'emplois additionnels

De septembre 1995 à septembre 2012, l'économie luxembourgeoise a généré, tous secteurs confondus, 162.800 emplois additionnels (soit plus de 9.500 postes par an), qui ont été occupés à raison de 62,4% par des frontaliers supplémentaires et à raison de 37,6% par des résidents, en majorité de nouveaux immigrés. Cette évolution n'a pas été durablement cassée par la crise de 2008/2009, puisqu'en 2011 et 2012 la progression annuelle s'est à nouveau accélérée.

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

<i>Année</i>	<i>Total des actifs</i>		<i>Résidents</i>		<i>Frontaliers</i>	
2000	264	+5,5%	177	+2,8%	87	+11,5%
2001	278	+5,6%	182	+2,8%	97	+11,2%
2002	287	+3,2%	185	+2,0%	102	+5,5%
2003	293	+1,8%	187	+0,7%	106	+3,8%
2004	299	+2,2%	188	+0,7%	111	+4,8%
2005	308	+2,9%	190	+1,0%	118	+6,1%
2006	319	+3,6%	193	+1,7%	126	+6,6%
2007	333	+4,5%	198	+2,2%	135	+7,9%
2008	350	+5,0%	204	+3,4%	145	+7,4%
2009	353	+1,1%	207	+1,2%	147	+0,8%
2010	360	+1,8%	210	+1,8%	149	+1,8%
2011	370	+2,9%	216	+2,7%	154	+3,2%
<i>croissance en 16 ans, de 1995 à 2011</i>						
au total:	+155	+72%	+56	+35%	+99	+178%

Ce développement impressionnant correspond à la création nette, en moyenne annuelle, de plus de 9.500 emplois additionnels. En 2009, la progression avait reculé à seulement +3.700 emplois additionnels, pour repasser à +6.300 en 2010 et à plus de +10.400 en 2011.

L'attrait fondamental du site économique reste donc manifestement intact, même si le ralentissement conjoncturel l'empêche de dégager pleinement ses effets. Un déclin de la productivité et un affaiblissement de la compétitivité se constatent donc tout au plus comme une réalité ponctuelle ou sectorielle, certaines entreprises étant de toute évidence en perte de vitesse.

Mais le panorama sombre que brossent les milieux patronaux pour soutenir leurs revendications n'est qu'un leurre, comme le prouvent les statistiques sur l'évolution dans son ensemble, marquée par l'afflux de nouvelles entreprises et par un développement solide de l'emploi total, avec une immigration nette persistante et un gonflement constant du flot quotidien de frontaliers.

## 5) La mutation structurelle

Toute réflexion sérieuse sur notre évolution économique récente et sur ses perspectives futures doit de toute évidence tenir dûment compte des modifications fondamentales de l'économie luxembourgeoise en général et de ses secteurs exportateurs en particulier.

En 2011, la production de biens industriels n'a représenté plus que 6,9% du total de la valeur ajoutée brute du Grand-Duché, contre encore 13,9% en 1995 et 41,7% en 1974. Puisqu'actuellement le secteur industriel maintient toujours un poids de l'ordre de 15% pour l'ensemble de l'Europe et même une part de 22% en Allemagne, force est de conclure que le Luxembourg a atteint, plus que ses voisins, partenaires et concurrents, un stade économique qu'il faut qualifier de postindustriel.

Les fermetures d'usines intervenues ou annoncées récemment ne font que confirmer une tendance fondamentale perdurant depuis très longtemps. Le repli relatif des activités industrielles, passant de 42% à 7% du PIB en moins de 40 ans, n'est toutefois qu'un des aspects de la mutation structurelle fulgurante que vit le pays.

D'une importance semblable est le fait que les activités bancaires internationales proprement dites (dépôts et crédits) sont en stagnation depuis une bonne dizaine d'années au moins sur la place de Luxembourg, avec un repli sensible de la somme des bilans agrégée. Cette évolution a été masquée par le développement spectaculaire des autres activités financières, y compris l'industrie des fonds, qui représentent dès à présent un tiers, et bientôt sans doute près de la moitié de la place financière.

Le poids considérable qu'occupent entre-temps dans notre économie les „services à l'exportation“ à caractère non financier est à son tour fréquemment sousestimé. La forêt verdoyante et saine ne doit pas être cachée par quelques arbres malades. Le débat public politico-social qui est actuellement dominé par les thèses de quelques lobbyistes empêche l'opinion publique d'apprécier correctement les tendances fondamentales de notre évolution.

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.

La balance courante du Luxembourg pour 2011 reprend en effet des biens matériels exportés pour 13,7 milliards d'euros et des prestations de services facturées aux partenaires étrangers à hauteur de 51,2 milliards, soit un total de 64,9 milliards. Il s'ensuit que les biens ne représentent désormais qu'un cinquième du total des revenus courants:

Exportation de biens:	13.720 millions €	(21,1%)
Exportation de services:	51.205 millions €	(78,9%)
Total des exportations:	64.925 millions €	(100,0%)

A noter que pour le 1er semestre 2012 la proportion s'est même portée à 18,7% contre 81,3%, ce qui traduit un nouveau repli de la part relative de l'industrie. Dans la perspective d'une pérennité de la haute performance de l'économie luxembourgeoise, ce changement fondamental du tissu économique, intervenu ou en progression, constitue un développement très positif et même indispensable.

A cet égard, le fervent plaidoyer de la Fedil et des siens pour une réindustrialisation relève d'un réflexe nostalgique sans perspective viable et il constitue surtout une argumentation en faveur de leurs propres intérêts particuliers. La protection des rentes de situation de certains héritiers n'est pas à confondre avec l'intérêt national.

Le problème fondamental de nos industriels est que la globalisation des échanges internationaux a été imposée à l'Europe sans l'encadrement qui aurait été strictement requis, laissant notre continent désormais démuné contre la concurrence déloyale et le dumping social et environnemental, de la part de la Chine comme d'autres pays émergents.

Les autorités auraient bien évidemment tort de négliger le soutien aux activités industrielles de pointe qui subsistent dans le pays, et notamment à leurs efforts de recherche et d'innovation. Celles-ci relèvent plus du développement technologique de l'industrie que de la production de masse, et ils sont ainsi proches des „services à l'industrie“. Il s'agit de leaders européens et mondiaux occupant des niches limitées mais rémunératrices.

Pour le reste, le déclin relatif des produits industriels est une contrepartie de la réorientation vers des secteurs plus porteurs et de l'apparition et du développement de nouvelles activités. Si la Fedil revendique la fin du progrès social comme une nécessité pour la survie d'une production industrielle non performante, l'Etat doit se garder de subventionner – fût-ce en renonçant au progrès social – des firmes et secteurs à la traîne et plombant sérieusement le progrès du pays.

Les difficultés rencontrées par les industries du pays soulèvent forcément la question de la productivité et de la compétitivité externes. Mais à cet égard, il faut se garder d'un faux débat basé sur divers classements internationaux qui ne tiennent pas correctement compte des particularités du Luxembourg.

Des médias trop crédules accordent une crédibilité non méritée à des produits de pure propagande, concoctés par des „*think tanks*“ conservateurs, européens comme américains, imprégnés de préjugés néolibéraux évidents.

## 6) La productivité macroéconomique

L'évaluation de la situation du pays en comparaison de la concurrence étrangère peut emprunter bien des voies, mais les innombrables classements publiés par la „*ranking industry*“ reposent en bonne partie sur des indicateurs composites avec des philosophies sous-jacentes souvent contestées et contestables. Dans le cas où le but n'en est pas dès le départ celui de renflouer la caisse d'un vendeur d'études et d'analyses, il est parfois encore moins avouable.

A cet égard, le bilan de compétitivité 2012 que vient de publier le gouvernement mérite qu'on s'y attarde quelques instants, puisqu'il véhicule un message plus que discutable.

Si, en effet, une hausse du nombre des voitures étrangères qui font le plein dans une station-service à Luxembourg se trouve en mesure, par son impact sur le calcul des indicateurs relatifs aux accords de Kyoto, d'avoir des conséquences négatives sur le fameux indicateur synthétique luxembourgeois, qui est censé être l'ultime mesure de la compétitivité externe de notre économie exportatrice, alors l'on a manifestement affaire ici à un thermomètre qui ne mesure pas ce qu'il a l'ambition et la prétention de mesurer.

Si, dans ces circonstances, les responsables politiques acceptent de tels calculs comme ayant une valeur scientifique, ils font manifestement preuve d'un manque flagrant de bon sens.

Et si, enfin, la conclusion de cette prétendue détérioration de l'indicateur synthétique, et de la perte de plusieurs rangs du Luxembourg dans le classement international établi, aboutit à la conclusion que „*nous devons réinventer le modèle social luxembourgeois*“, la situation devient franchement délirante.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut s'empêcher de dénoncer que régulièrement certains membres du gouvernement se font les porte-parole de thèses patronales outrancières. L'impressionnant surplus annuel de notre balance courante est une preuve indiscutable de la compétitivité externe de notre économie dans son ensemble, ce qui n'exclut pas, bien entendu, des problèmes ponctuels pour certaines entreprises et l'un ou l'autre secteur ou sous-secteur, dont il faut certes s'occuper mais qui ne peuvent être présentés comme un cataclysme national.

Il est bien plus sensé de mesurer la performance réelle des diverses économies nationales en compétition à l'aide des statistiques „*dures*“, surtout celles des comptes nationaux, comme la balance externe ou la croissance réelle du PIB.

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 européenne du produit intérieur brut par habitant, l'étalon 100 retenu étant la moyenne pour l'Union Européenne („*UE-27*“).

En voici les données pour 2011:

<b>1. Luxembourg</b>	<b>274</b>
<i>Etats-Unis</i>	<i>148</i>
2. Pays-Bas	131
3. Autriche	129
4. Irlande	127
5. Suède	126
6. Danemark	125
7. Allemagne	120
8. Belgique	118
9. Finlande	116
10. Royaume-Uni	108
11. France	107
12. Italie	101
<i>Union Européenne „UE-27“</i>	<i>100</i>
13. Espagne	99
19. Portugal	77
27. Bulgarie	45

Notre pays possède donc pour la production par habitant un poids qui représente 2,7 fois la moyenne de l'UE, et sa performance constitue 228% de celle de l'Allemagne, 232% du niveau de la Belgique 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 85% 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 qu'on préfère ne plus s'y référer.

Cette performance du Luxembourg est certes due en partie 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 2011, 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:

<b>1. Luxembourg</b>	<b>169,7</b>
<i>Etats-Unis</i>	<i>143,5</i>
2. Irlande	142,0
3. Belgique	127,4
4. France	115,5
5. Autriche	115,4
6. Suède	115,2
7. Pays-Bas	111,5
8. Danemark	110,2
9. Italie	109,7
10. Finlande	109,6
11. Espagne	108,5
12. Allemagne	106,5
13. Royaume-Uni	104,2
<b>Union Européenne „UE-27“</b>	<b>100,0</b>
19. Portugal	75,3
27. Bulgarie	43,5

Alors que les rangs du classement et les performances individuelles se modifient légèrement par rapport à la comparaison précédente, le constat fondamental demeure inchangé: le Luxembourg est le champion d'Europe et il est le seul pays à déclasser les Etats-Unis. Sa performance dépasse la moyenne européenne de presque 70% et le niveau américain de 18%, la Belgique de 33%, la France de 47% et l'Allemagne de 59%.

Ces deux classements confirment le constat d'une force intrinsèque évidente de nos structures de production. La solidité économique du Luxembourg est du reste soutenue par le bon état des finances publiques examinées ci-après.

**Résumé du chapitre sur la situation actuelle de  
l'économie luxembourgeoise**

*Conjoncturellement, l'économie n'est pas loin d'une récession, de sorte que le chômage persistant et sa progression plaident contre une réduction des dépenses publiques.*

*Structurellement, l'économie du pays se différencie de celles des voisins et concurrents directs par le succès des efforts constants de restructuration,*

- assurant le remplacement graduel de secteurs peu compétitifs par des activités à haute valeur ajoutée,*
- consolidant l'excédent solide de la balance courante,*
- permettant une importante création nette d'emplois,*
- occasionnant une croissance démographique exceptionnelle qui exige le développement des infrastructures et services publics et requiert des investissements publics,*
- se reflétant dans une productivité macroéconomique exceptionnelle qui démasque comme propagande sans fondement réel l'appréciation pessimiste imposée à l'opinion publique, cause des peurs injustifiées concernant la santé des finances publiques.*

#### IV. LES FINANCES PUBLIQUES DU GRAND-DUCHE

Tout examen de la situation financière du pays et de la politique budgétaire du gouvernement doit situer celle-ci d'un côté par rapport à l'environnement international et de l'autre dans son évolution récente.

##### 1) Le contexte budgétaire européen

Puisque l'actualité politique européenne est depuis longtemps dominée par l'évolution dramatique des déficits budgétaires, par le niveau excessif de l'endettement public ainsi que par l'ébranlement du crédit des débiteurs souverains, il n'est pas nécessaire de s'y attarder longtemps.

Face à cette toile de fond, l'analyse des finances publiques luxembourgeoises doit démarrer par le constat d'un contraste entre la situation du secteur public au Luxembourg et ailleurs en Europe. Toutes les comparaisons y relatives montrent en effet que le Grand-Duché est un élève modèle de la classe, auquel ne peuvent se comparer dans la zone Euro que l'Estonie et la Finlande.

Il n'y a eu en effet que trois pays à respecter les normes dites „de Maastricht“, à savoir un déficit annuel maximal inférieur à 3% du PIB et un endettement maximal de 60% du PIB. La dette luxembourgeoise représente en termes relatifs 23% de la dette allemande, 21% de la dette française et 19% de la dette belge.

La performance budgétaire et la situation d'endettement des 17 pays de la zone Euro pour 2011 sont reprises dans le double tableau qui suit, où le Luxembourg figure chaque fois au rang 2. La première colonne montre le niveau du solde budgétaire et la seconde celui de la dette publique, chaque fois exprimés en pour cent du PIB.

La partie supérieure du tableau établit le classement selon le solde annuel, la seconde moitié celui selon la dette accumulée, les chiffres de la Commission Européenne étant calculés pour l'ensemble du secteur public („*General government*“) dans le cadre des procédures sur le „*déficit excessif*“.

a) Classement selon le solde budgétaire annuel:

1.	Estonie	+1,0%	6,1%
<b>2.</b>	<b>Luxembourg</b>	<b>0,3%</b>	<b>18,2%</b>
3.	Finlande	-0,5%	49,1%
4.	Allemagne	-1,0%	80,6%
5.	Autriche	-2,6%	72,3%
6.	Malte	-2,7%	70,8%
	<b>Maximum de Maastricht</b>	<b>-3,0%</b>	<b>60,0%</b>
7.	Belgique	-3,7%	97,8%
8.	Italie	-3,9%	120,1%
9.	Portugal	-4,2%	107,8%
10.	Pays-Bas	-4,7%	65,2%
11.	Slovaquie	-4,8%	43,3%
12.	France	-5,2%	86,0%
13.	Chypre	-6,3%	71,6%
14.	Slovénie	-6,4%	46,9%
15.	Espagne	-8,5%	69,1%
16.	Grèce	-9,1%	170,5%
17.	Irlande	-13,1%	106,5%

b) Classement selon le niveau de la dette publique:

1.	Estonie	+1,0%	6,1%
<b>2.</b>	<b>Luxembourg</b>	<b>-0,3%</b>	<b>18,2%</b>
3.	Slovaquie	-4,8%	43,3%

4.	Slovénie	-6,4%	46,9%
5.	Finlande	-0,5%	49,1%
	<b>Maximum de Maastricht</b>	<b>-3,0%</b>	<b>60,0%</b>
6.	Pays-Bas	-4,7%	65,2%
7.	Espagne	-8,5%	69,1%
8.	Malte	-2,7%	70,8%
9.	Chypre	-6,3%	71,6%
10.	Autriche	-2,6%	72,3%
11.	Allemagne	-1,0%	80,6%
12.	France	-5,2%	86,0%
13.	Belgique	-3,7%	97,8%
14.	Irlande	-13,1%	106,5%
15.	Portugal	-4,2%	107,8%
16.	Italie	-3,9%	120,1%
17.	Grèce	-9,1%	170,5%

Pour 2011, le déficit du Luxembourg „selon Maastricht“ a été en repli à -0,3% du PIB, contre -0,8% l'année antérieure, et ceci en dépit de toutes les prédictions. L'endettement a également reculé, pour se situer à 18,2%, contre 19,1% en 2010, une circonstance qui est pareillement ignorée du grand public comme de la presse.

Malgré la crise, l'Etat luxembourgeois, par opposition à la majorité des pays européens, a su maintenir des comptes financiers sains et conformes à sa longue tradition de gestion sage, en dépit d'affirmations contraires mille fois répétées. Que le recul du déficit et de la dette reste le fait le plus ignoré du public, voilà la meilleure preuve du degré de désinformation générale et d'intoxication propagandiste qui domine le débat budgétaire.

## 2) Le compte général de l'exercice budgétaire 2011

Une évaluation d'ensemble des comptes généraux de l'exercice 2011 requiert un examen préalable de l'évolution macroéconomique au Luxembourg. Après un repli sensible du PIB en 2008 et 2009, de respectivement -0,5% et -4,1%, il y a eu une reprise timide, avec une progression du PIB en 2010 de +3,0% en termes réels et de +7,7% en termes nominaux, et en 2011 de respectivement +1,7% et +6,3%.

Devant la toile de fond de cette croissance minimale de l'économie, le développement des agrégats budgétaires luxembourgeois s'est révélé étonnamment positif, quelle que soit l'optique précise choisie pour l'analyse.

Le compte financier provisoire 2011 de l'Etat, déposé à la Chambre des députés le 1er juin 2012, affiche en effet un déficit budgétaire global de -361 millions d'euros, alors que les prévisions de la loi budgétaire avaient été celles d'un déficit de -709 millions d'euros.

Le solde réel a donc favorablement dépassé les attentes officielles, et ceci pour un montant de +348 millions d'euros. La comparaison interannuelle avec l'exercice 2010 par contre, donc avec le compte général de l'année précédente, est dominée par une solide croissance des recettes courantes de +9,7% ou de +912 millions d'euros.

Se situant ainsi aux antipodes de ce qui avait été annoncé par des milieux intéressés, le compte général 2011 mérite dès lors un examen plus poussé, confrontant les chiffres finaux avec d'une part les prévisions de la loi budgétaire et d'autre part les résultats de l'exercice antérieur.

Ceux ayant annoncé la détérioration des finances publiques se trouvaient dans l'erreur, à moins qu'ils ne rangent parmi ceux qui ont 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.

**a) Le compte 2011 en comparaison du budget voté**

Le solde global de -709 millions d'euros prévu dans la loi budgétaire s'est donc réduit à -361 millions dans les circonstances exposées dans le tableau ci-après.

Tableau 1

Exercice budgétaire 2011/Prévision et résultat

(montants en millions d'euros)

	Budget voté initial	Compte général	Dépassement des crédits et estimations	
- Recettes courantes	9.547	10.266	+719	+7,5%
- Dépenses courantes	9.402	9.493	+91	+1,0%
<b>- Solde courant</b>	<b>-144,8</b>	<b>+773</b>	<b>+628</b>	
- Recettes en capital	79	101	+22	+27,9%
- Dépenses en capital	933	1.235	+303	+32,4%
<b>- Solde en capital</b>	<b>-854</b>	<b>-1.134</b>	<b>-281</b>	
- Total des recettes	9.626	10.367	+741	+7,7%
- Total des dépenses	10.335	10.729	+393	+3,8%
<b>- Solde total</b>	<b>-709</b>	<b>-361</b>	<b>+348</b>	

Les résultats effectifs de ces comptes sont surtout marqués par un dépassement des recettes courantes de +719 millions d'euros ou de +7,5% 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 que +91 millions d'euros ou +1,0%.

C'est avec satisfaction que l'on peut noter que le „solde courant“ (jadis le solde du „budget ordinaire“) reste positif. Ainsi, la politique budgétaire reste „orthodoxe“ et „conservatrice“, respectant l'exigence traditionnelle qui veut que seuls des investissements peuvent être financés par des dettes nouvelles, mais jamais des dépenses courantes.

Les dépenses en capital ont connu en 2011 un dépassement de 32,4% ou de 303 millions d'euros, mais il faut à ce propos rappeler le consensus national de ne pas réduire les dépenses pour les investissements publics, afin de réaliser de cette manière une politique conjoncturelle anticyclique.

Selon le mode de calcul de Maastricht, le déficit officiel du secteur public dans son ensemble („General government“ ou „administration publique“) a été en 2011 de -140 millions d'euros ou de -0,3% du PIB, alors que l'Etat proprement dit („Central government“ ou „administration centrale“) accusait un solde négatif de -997 millions d'euros ou de -2,3%.

Le solde effectif de -0,3% du PIB (contre -1,0% pour l'Allemagne, -3,7% pour la Belgique et -5,2% pour la France) se compare à la règle européenne à respecter de -3% du PIB ainsi qu'à la prédiction officielle pour 2011 de -3,0%, faite en janvier 2009 par le gouvernement dans sa communication officielle à la Commission Européenne. Et cette prévision de -3,0% tenait déjà compte des diverses mesures d'austérité décidées alors et conçues pour réduire le déficit initialement prévu pour 2011, qui aurait dû avoir, sans ces mesures, une ampleur de -5,0% du PIB.

Ceci étant, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut s'empêcher de constater que les comptes finaux de 2011 contredisent de façon flagrante les prédictions martelées, constamment et unanimement, par toute la classe politique et la quasi-totalité des médias luxembourgeois.

**b) Le compte 2011 en comparaison du compte 2010**

Une optique alternative pour analyser le même décompte de l'exercice 2011 est celle de la comparaison avec le décompte de l'année immédiatement antérieure. En comparaison interannuelle, les recettes courantes se sont améliorées de +9,7% et ont ainsi sensiblement dépassé l'évolution du PIB en termes nominaux.

Tableau 2

Exercices 2010 et 2011/Evolution interannuelle

(montants en millions d'euros)

	2010	2011	2010 et 2011	
	Compte général	Compte général	Augmentation interannuelle	
- Recettes courantes	9.355	10.266	+912	+9,7%
- Dépenses courantes	8.993	9.493	+500	+5,6%
- <b>Solde courant</b>	+362	+773,5	+412	
- Recettes en capital	1.667	101	-1.566	-93,9%
- Dépenses en capital	1.117	1.235	+118	+10,6%
- <b>Solde en capital</b>	+549	-1.134	-1.684	
- Total des recettes	11.022	10.367	-654	-5,9%
- Total des dépenses	10.111	10.729	+618	+6,1%
- <b>Solde total</b>	+911	-361	-1.272	

La progression constatée est remarquable en comparaison des attentes publiques et des annonces criardes et pessimistes de tant d'experts autoproclamés. Elle se différencie aussi de l'évolution défavorable des autres pays européens.

Pendant l'exercice 2011, les recettes publiques ont été marquées, en comparaison de 2010, 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 auparavant une consolidation. Le tableau 3 ci-après fournit de plus amples détails sur cette évolution:

Tableau 3

Evolution interannuelle des principales recettes fiscales

(montants en millions d'euros)

Recettes effectives	2010	2011	Croissance interannuelle	
Impôt sur les salaires	2.115	2.314	+199	+9,4%
Taxe sur la valeur ajoutée	2.026	2.233	+208	+10,3%
Impôt sur revenu des collectivités	1.460	1.574	+114	+7,8%
Taxe d'abonnement	595	618	+23	+3,8%
Impôt fixé par voie d'assiette	527	577	+50	+9,7%
Impôt sur revenu de capitaux	288	304	+16	+5,6%
Impôt sur la fortune	208	256	+48	+22,8%
Impôt de solidarité	129	210	+81	+63,0%
Droits d'enregistrement	115	135	+20	+17,1%
(p.m.: Total des recettes courantes)	9.355	10.266	+912	+9,7%

La progression des recettes courantes de +9,7% en moyenne a été dynamisée par certaines modifications des tarifs, notamment pour l'impôt de solidarité, qui a de ce fait généré des rentrées en progression de +63%, mais le gros de la relance des recettes constitue un rebond conjoncturel.

Il y a en tout cas lieu de retenir en conclusion que le compte général de l'exercice 2011, comme celui de l'année précédente, a agréablement surpris par rapport aux attentes prudentes des autorités et, surtout, par rapport aux prophéties sombres avancées par certains milieux aux intérêts inavoués.

Aussi le Luxembourg reste-t-il dans une position plus forte que la plupart des pays européens quand il s'agit de gérer les conséquences de la crise survenue en 2008 et de soutenir la reprise hésitante. Encore ne devrait-on pas empêcher le gouvernement de poursuivre une telle politique proactive.

La décision prise de commun accord en 2009 de poursuivre une politique budgétaire anticyclique a certes amené le pays vers une situation en rupture avec les années d'avant-crise, en générant des déficits budgétaires nets. Mais l'effort requis par les circonstances nouvelles a pu être financé en recourant aux réserves budgétaires accumulées grâce à la traditionnelle politique prudente de nos finances publiques.

La plupart des pays partenaires en Europe ont au contraire été obligés de consolider dramatiquement leurs finances publiques, à un moment où la situation économique appelait en principe une politique d'encouragement et non de freinage.

La santé de nos finances publiques étant un fait, c'est une grave erreur que de la nier à un moment où elle doit servir d'appui pour faire rebondir le pays sur le plan économique.

### **3) Les tendances budgétaires**

Alors que les turbulences financières et économiques persistent en Europe et dans le monde, il est fort important de ne pas négliger les perspectives du moyen et du long terme. C'est à l'aune de la durabilité qu'il faut juger l'évolution des finances publiques ainsi que l'orientation générale de l'économie nationale, au-delà des soubresauts de l'actualité et des fluctuations conjoncturelles.

#### **a) La durabilité des finances publiques**

Il faut bien souligner que l'actuelle crise internationale des finances publiques ainsi que l'ébranlement du crédit souverain sont précisément des conséquences de visions myopes et dépourvues de tout souci pour le développement durable.

C'est un économiste biblique du nom de Joseph qui a jadis propagé et pratiqué le précepte que les années prospères doivent être utilisées pour remplir les granges du peuple du Pharaon, dans l'attente des inévitables années de vaches maigres.

La plupart des gouvernements européens du 21<sup>e</sup> siècle ont pensé ne plus devoir tenir compte de cette sagesse millénaire de l'humanité. Aussi ont-ils délibérément accepté, en temps de prospérité, des budgets publics constamment déficitaires, sans avoir la force de comprimer énergiquement leur endettement public excessif.

En conséquence, une récession de moins de deux ans suivie d'une reprise lente a suffi pour les mettre sérieusement en difficulté et, dans certains cas, pour les amener au bord de l'abîme. Avec son endettement traditionnellement modéré et contrebalancé par des actifs financiers substantiels, le Trésor luxembourgeois par contre a pu conserver son crédit international et voir reconfirmé son ranking AAA.

Il est évident que le Grand-Duché, comme petit pays démuné de ressources importantes, était de tout temps bien avisé de poursuivre une politique budgétaire durable et responsable. La leçon des événements récents est qu'il doit impérativement persévérer dans cette voie vertueuse.

Mais il ne s'ensuit pas que des déficits publics passagers soient prohibés en toutes circonstances, et qu'il soit par principe faux de mener une politique budgétaire anticyclique quand les circonstances conjoncturelles l'exigent. En effet, la traditionnelle accumulation de réserves budgétaires par l'Etat ne donne évidemment un réel sens que si, dans les années subséquentes, celles-ci peuvent être dépensées efficacement dans l'intérêt du pays.

L'appréciation à porter sur le phénomène de la dette publique et sur l'adéquation de son niveau ne relève pas d'un fétichisme maladif, se fixant sur des nombres magiques, comme d'aucuns l'affichent pour le moment. Aux raisonnements simplistes propagés par une certaine propagande idéologique, il faut préférer un jugement bien nuancé, éclairé par les chiffres confirmés.

Le citoyen qui contracte un prêt hypothécaire pour le financement partiel de son foyer familial ne perd pas du fait de cet endettement son statut de „*bon père de famille*“. De même, si l'expansion démographique oblige l'Etat luxembourgeois à investir dans des infrastructures additionnelles, il est parfaitement normal d'associer les utilisateurs futurs de celles-ci à leur financement par un amortissement reposant en partie sur des emprunts remboursables plus tard.

Dans le même sens, il faut souligner que ceux qui se mettent en scène pour affirmer carrément que le comportement actuel de la communauté nationale luxembourgeoise reviendrait à compromettre de façon irresponsable la situation matérielle de nos enfants et petits-enfants ne tiennent en rien compte

de la relation réelle entre les dettes et les actifs du secteur public, ni non plus du niveau très élevé de la formation de capital fixe des administrations publiques.

En comparaison du PIB, la formation brute de capital fixe s'est élevée au Luxembourg en 2011 à 4,1% de notre PIB, contre 2,4% seulement pour l'ensemble de l'Union Européenne et 2,3% pour la zone Euro, ou encore 1,7% en Belgique et 1,6% en Allemagne.

Selon les calculs d'Eurostat, l'effort d'investissement en question a été en 2011 le suivant, pour les différents pays de l'Union Européenne:

1.	Pologne	5,6%
2.	Roumanie	5,3%
<b>3.</b>	<b>Luxembourg</b>	<b>4,1%</b>
3.	Lettonie	4,1%
5.	Lituanie	3,9%
6.	Slovénie	3,6%
7.	Chypre	3,5%
8.	Pays-Bas	3,4%
8.	Suède	3,4%
10.	Bulgarie	3,2%
11.	France	3,1%
12.	Hongrie	2,9%
13.	Estonie	2,8%
13.	République Tchèque	2,8%
15.	Irlande	2,7%
15.	Espagne	2,7%
17.	Portugal	2,6%
18.	Finlande	2,4%
18.	Malte	2,4%
<b>Union Européenne (EU-27)</b>		<b>2,4%</b>
<b>Zone Euro</b>		<b>2,3%</b>
20.	Slovaquie	2,3%
21.	Danemark	2,2%
21.	Royaume-Uni	2,2%
23.	Italie	1,8%
24.	Belgique	1,7%
25.	Allemagne	1,6%
26.	Grèce	1,2%
27.	Autriche	1,0%

Ceux qui se scandalisent sur une prétendue dégradation inquiétante de nos finances publiques font indûment abstraction des circonstances conjoncturelles et de toute comparaison avec les réalités internationales du 21e siècle.

Pour le niveau de la dette publique notamment, le raisonnement est outrageusement simplificateur, ne reconnaissant pas que notre dette brute, déjà plus modérée que celle des voisins et partenaires, est en outre contrebalancée par des actifs financiers significatifs.

En effet, contrairement aux procédés usuels à l'étranger, le Luxembourg n'a pas renfloué la trésorerie en privatisant et en introduisant en bourse ses services publics, notamment dans les domaines des postes et télécommunications, des services de paiement, d'épargne et de crédit, de l'approvisionnement en électricité et en gaz ou encore des transports par air et par rail. Il est même devenu le copropriétaire

d'importantes entreprises privées cotées en bourse comme SES, ArcelorMittal ou BNP Paribas, disposant d'actifs financiers qui sont autant de placements avec un rendement confirmé dans le long terme et qui pourraient être cédés.

Quant à l'équilibre du budget de l'Etat, les déficits modérés constatés les dernières années ont été avant tout l'expression de mesures volontaristes, prises pour mener une politique conjoncturelle anti-cyclique, marquée d'un côté par le soutien social aux victimes de la récession (chômage, travail partiel, mesures pour l'emploi) et de l'autre par le maintien d'investissements publics importants pour doter le pays des infrastructures impérativement exigées par l'évolution démographique expansionniste.

Le pays a besoin d'une politique financière pondérée, tenant compte des nécessités du développement durable et ne répondant ni à des paniques momentanées ni aux arguments d'un populisme excité. C'est en comprimant fortement les dépenses de l'Etat, pour les investissements publics comme pour le fonctionnement administratif correct, qu'on compromet l'avenir du pays et le sort des générations futures.

Autant une dette publique résultant de dépenses de consommation excédant les rentrées courantes est malsaine et à proscrire, autant le recours judicieux à une dette, raisonnablement limitée et contractée dans l'intérêt du pays, peut être un bon procédé. Mais pas, évidemment, aux yeux de ceux qui vouent un culte idolâtre au rôle des marchés et aux vertus du secteur privé, et qui militent résolument en faveur d'un Etat faible.

Les égarements dominant le débat budgétaire sont d'autant plus regrettables qu'ils découlent d'une idéologie dont les erreurs nous ont valu, voilà maintenant quatre ans, une grande crise bancaire dont les séquelles économiques persistent. La situation des finances publiques luxembourgeoises n'est pas telle qu'elle justifierait une compression forte de l'action de l'Etat et de ses moyens d'actions. La Chambre des fonctionnaires et employés publics doit mettre en garde contre l'Etat faible comme il est propagé par d'aucuns.

#### **b) *L'évolution mesurée selon le pacte de stabilité***

Les finances publiques luxembourgeoises peuvent s'analyser, pour leur situation momentanée comme pour leur évolution récente et les tendances qui s'en dégagent, notamment par référence aux fameux „*critères de Maastricht*“, sans que l'on accepte forcément ces calculs comme particulièrement valables dans le cas du Grand-Duché.

Le solde ainsi calculé, également appelé „*capacité et besoin de financement*“, tient compte des recettes et des dépenses du „*total des administrations publiques*“ (ou „*General government*“) et ne doit pas dépasser en déficit, aux termes des accords du „*pacte de stabilité et de croissance*“, la contre-valeur de 3% du PIB.

Comme le montre le tableau 4 ci-après, le Luxembourg n'a connu, depuis que ces calculs sont effectués et jusqu'à présent, que 4 exercices sur 17 avec un solde négatif, ces déficits restant fort loin de la limite critique des -3%.

Tableau 4

*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	15.108	+365,7	+2,42%
1996	15.795	+188,7	+1,19%
1997	16.419	+600,8	+3,66%
1998	17.413	+586,4	+3,37%
1999	19.885	+675,6	+3,40%
2000	21.998	+1.313,3	+5,97%
2001	22.572	+1.378,5	+6,11%
2002	23.982	+503,7	+2,10%
2003	25.822	+119,8	+0,46%
2004	27.445	<b>-301,0</b>	<b>-1,10%</b>
2005	30.270	+1,3	+0,00%
2006	33.914	+459,2	+1,35%
2007	37.497	+1.380,3	+3,68%
2008	37.372	+1.191,6	+3,19%
2009	36.027	<b>-276,9</b>	<b>-0,77%</b>
2010	39.906	<b>-331,4</b>	<b>-0,83%</b>
2011	42.625	<b>-140,4</b>	<b>-0,33%</b>
<b>Total de 1995 à 2011:</b>		<b>+7.715,2</b>	
<b>Moyenne sur 17 ans:</b>		<b>+453,8</b>	<b>+1,9%</b>
2012 (prévision)		-865,9	vers -2,0%
2013 (prévision)		-684,5	vers -1,5%

Sur 17 exercices repris, les années de récession incluses, le solde positif cumulé du secteur public luxembourgeois dans son ensemble atteint un volume net de +7,7 milliards d'euros, soit un excédent moyen de +454 millions par an, correspondant à un surplus annuel de +2% du PIB ou encore de plus de 4,5% du total des dépenses annuelles de l'Etat.

Ce bilan global, indiscutablement favorable, de la performance du Luxembourg démasque clairement comme non justifiée 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 six ans:

Tableau 5

## Evolution budgétaire sur six ans

(montants en millions d'euros)

	2005 <i>Compte général</i>	2011 <i>Compte général</i>	2005 à 2011 <i>Augmentation sur six ans</i>	
– Recettes courantes	6.526	10.266	+3.740	+57,3%
– Dépenses courantes	6.430	9.493	+3.063	+47,6%
– <b>Solde courant</b>	+96	+773	+677	
– Recettes en capital	103	101	-2	-1,9%
– Dépenses en capital	893	1.235	+342	+38,3%
– <b>Solde en capital</b>	-790	-1.134	+344	
– Total des recettes	6.629	10.367	+3.738	+56,4%
– Total des dépenses	7.324	10.729	+3.405	+46,5%
– <b>Solde total</b>	-695	-361	+333	

En six ans seulement, la progression des rentrées de l'Etat a été de +57% pour les recettes courantes, grâce à des plus-values de +3,7 milliards d'euros. En dépit du développement simultané des dépenses de l'ordre de +48%, le solde courant est resté positif, avec une tendance à la hausse.

Il y a quelques décennies, le pays connaissait une „norme budgétaire“ proclamée pendant des années comme la philosophie générale de nos finances publiques: celle-ci exigeait que la croissance des dépenses n'excède pas celle des recettes. D'un point de vue strict, ce n'était évidemment guère une réelle contrainte, puisque l'évolution des recettes n'était pas définie, mais s'ajustait d'année en année, sans ligne prédéfinie. Depuis, il n'y a plus de philosophie explicite.

Par les temps qui courent, la réorientation fondamentale des stratégies budgétaires est un thème d'actualité dans toutes les capitales à travers l'Europe, les coûts sociaux de la crise et le resserrement des bases fiscales exigeant des réactions budgétaires significatives. Les pays les plus malmenés colmatent leurs déficits énormes en cumulant les deux stratégies possibles: ils réduisent les dépenses et ils augmentent les recettes.

Concernant le Luxembourg, la Chambre des fonctionnaires et employés publics reviendra, dans le chapitre plus directement consacré au projet de budget pour 2013 ci-après, aux choix immédiats. Pour la stratégie du moyen et long terme en revanche, une réflexion publique devrait être menée, mais dans la sérénité et sans éclats populistes.

A cet égard, il faut bien souligner que le Luxembourg a longtemps bénéficié d'une politique financière sérieuse menée par les gouvernements successifs, bien différente des choix faits par d'autres pays européens. Cette tradition vertueuse est à maintenir, ce qui signifie que, une fois le chemin de la croissance économique retrouvé, il faudra réinstaller l'équilibre budgétaire et reconstituer des réserves.

La crise nous a par ailleurs rappelé que les tenants du capitalisme effréné sont susceptibles de causer de grands dégâts et ne font jamais de cadeaux. De ce fait, le pays a besoin d'un Etat solide, d'une fonction publique efficace et de réserves financières étoffées. Voilà pourquoi il n'y a pas lieu de céder aux sirènes du démantèlement de l'administration prétendument improductive.

En fait, la réorientation efficace de l'économie luxembourgeoise a avant tout été le produit d'initiatives gouvernementales, d'efforts législatifs, d'investissements publics et d'interventions de sauvetage de l'Etat, et non pas le mérite des capitalistes et chefs d'entreprises luxembourgeois, lesquels ont voué beaucoup de leurs énergies à des combats politiques sur des thèmes comme l'abolition de l'indexation des salaires.

Les dirigeants du secteur privé se présentent comme des gestionnaires plus efficaces et ils accusent les responsables politiques de ne pas savoir gouverner. Par là, ils n'expriment que leur refus d'accepter la préséance de la politique sur l'économie, de la démocratie sur les principes de marché.

Le Luxembourg ayant toujours connu une fiscalité légère, en comparaison internationale, il convient de maintenir celle-ci. Mais il ne faut pas pour autant céder aux revendications radicales des gens qui

veulent priver l'Etat de ses moyens d'action. Si la plupart des partis politiques continuent à se plier aussi facilement que dans les temps récents à la propagande habile des milieux capitalistes, le pays sera dans peu d'années confronté à de sérieux problèmes.

La prétendue obésité de l'Etat est un mythe dangereux que la Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait dénoncer en le confrontant aux chiffres réels.

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

Les controverses publiques sur la situation des finances publiques se réfèrent fréquemment à la part relative de l'Etat dans l'ensemble de l'économie et de la société modernes, une part trop importante aux yeux de certains.

Toute discussion sensée à ce propos doit partir des faits chiffrés réels, de sorte qu'il est utile de rappeler ceux-ci concernant la situation luxembourgeoise, d'une part dans leur évolution temporelle et d'autre part en comparaison internationale.

##### a) L'évolution récente

La comparaison sur l'importance financière de l'Etat peut mettre les agrégats budgétaires en relation avec le volume de l'économie, donc du PIB. Les chiffres du tableau 6 ci-après prouvent la sensibilité conjoncturelle de cette relation, mais montrent également une tendance baissière indéniable.

Tableau 6

*Part des dépenses publiques dans le total du PIB*

*(parts en pour cent du PIB annuel)*

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Poids de l'administration gouvernementale</i>	<i>Poids du secteur public global</i>
1996	28,5%	41,1%
1997	28,0%	40,7%
1998	28,6%	41,1%
1999	27,3%	39,2%
2000	26,8%	37,6%
2001	26,4%	38,1%
2002	29,2%	41,5%
2003	29,1%	41,8%
2004	30,2%	42,6%
2005	29,4%	41,5%
2006	27,9%	38,6%
2007	25,9%	36,3%
2008	26,8%	37,1%
2009	30,6%	43,0%
2010	30,5%	42,4%
2011	29,9%	42,0%

Un repli rapide entre 1996 et 2000/2001 a été interrompu au cours des années de ralentissement économique 2002-2004. Ensuite, un nouveau recul a été constaté jusqu'en 2008, et, après un rebond massif en 2009, un déclin plus modeste depuis lors.

Le constat statistique témoigne par ailleurs d'une part de l'effet stabilisateur du secteur public, tandis que le niveau record de 2009 est le reflet de la crise la plus grave des dernières décennies et la conséquence de ce que, quand il le fallait subitement, l'Etat était à même d'assumer des charges énormes. Mais il est pervers d'en conclure maintenant que l'Etat soit devenu trop cher.

On constate surtout que l'évolution dominante a été celle de fluctuations sensibles au gré de la conjoncture. Dans le moyen et long terme, on ne peut en revanche pas détecter une tendance vers un alourdissement de la charge financière que l'Etat représente pour l'économie dans son ensemble et pour la société.

Les taux gonflés par la crise sont, ces deux dernières années, repartis à la baisse. Les chiffres ne confirment donc en rien la thèse avancée par d'aucuns 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 plaidoyers en faveur d'un „*Etat mince*“, présentant le secteur public comme un mal quasiment superflu et appelant à le comprimer au maximum, ne tiennent définitivement pas la route. Quand la crise battait son plein, c'est le secteur public qui est intervenu partout pour limiter les dégâts. Les erreurs grossières commises ont par contre été le fait du secteur privé et des adeptes de la croyance dans les vertus absolues du marché et de ses mécanismes.

La communauté luxembourgeoise a besoin d'un Etat fort, et non pas d'un Etat faible. Un encadrement de certains acteurs irresponsables du secteur privé ne sera pas possible sans un appareil étatique muni d'une fonction publique qualifiée, engagée et solidement dévouée au bien public.

### b) *La comparaison internationale*

La longue tradition de discipline budgétaire cultivée au Luxembourg a préservé un service public de qualité, tout en réalisant un bon score dans la comparaison entre les dépenses publiques et le volume de l'économie nationale. Les chiffres ci-après sont repris des données harmonisées de l'UE sur les comptes des administrations publiques.

En 2011, le Grand-Duché a occupé le 7e rang parmi les 27 Etats membres de l'UE. Avec seulement 42,0%, la part de l'Etat dans le PIB est au Luxembourg nettement moins élevée que la moyenne communautaire de 49,1%.

Comme il ressort du relevé qui suit, seuls certains „*nouveaux*“ 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:

1. Bulgarie	35,2%	15. Hongrie	48,7%
2. Slovaquie	37,4%	16. Portugal	48,9%
3. Lituanie	37,5%	17. Royaume-Uni	49,0%
4. Roumanie	37,7%	<b>Union Europ. (EU-27)</b>	<b>49,1%</b>
5. Estonie	38,2%	18. Italie	49,9%
6. Lettonie	39,1%	19. Grèce	50,1%
<b>7. Luxembourg</b>	<b>42,0%</b>	20. Pays-Bas	50,1%
8. Malte	43,0%	21. Autriche	50,5%
9. Rép. Tchèque	43,4%	22. Slovénie	50,9%
10. Espagne	43,6%	23. Suède	51,3%
11. Pologne	43,6%	24. Belgique	53,3%
12. Allemagne	45,6%	25. Finlande	54,0%
13. Chypre	47,3%	26. France	55,9%
14. Irlande	48,7%	27. Danemark	57,9%

Avec son score de 42,0%, notre pays se différencie sensiblement des voisins et concurrents directs, l'Allemagne occupant le 12e rang avec 45,6% et les Pays-Bas la 20e place avec 50,1%, tandis que la Belgique est à la 24e place avec 53,3% et la France en 26e position avec 55,9%. Notre avantage sur les trois voisins reste donc significatif, présentant selon le cas entre 3,6 et 13,9 points de pour cent du PIB.

### ***c) Le poids de la fonction publique***

Le coût de la fonction publique est un autre sujet de discussion. Il faut à ce propos souligner que 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 8 documentent un recul graduel du poids de la fonction publique luxembourgeoise par rapport au total des dépenses publiques et par rapport à 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 11 ans, de 23,1% à 19,5% des dépenses totales, reculant ainsi de -3,6 points, pour se maintenir ensuite au niveau 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 entre 1997 et 2011 de 21,6% à 18,8% du total des dépenses correspondantes, marquant donc un recul de -2,8 points.

Tableau 7

*Part des rémunérations du personnel 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 du personnel</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	10.586	19,5%
2009	2.248	11.443	19,6%
2010	2.440	12.281	19,9%
2011	2.560	12.803	20,0%
<i>b) Ensemble du secteur public/„General government“</i>			
<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Rémunération du personnel</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	11.684	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	14.638	19,1%
2009	3.019	16.080	18,8%
2010	3.216	17.085	18,8%
2011	3.390	17.988	18,8%

Le poids de la fonction publique au sein de la société luxembourgeoise dans son ensemble peut se mesurer grâce aux statistiques des comptes nationaux, en rapprochant les coûts du personnel du secteur public – de l'Etat au sens restreint comme de l'administration totale 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.

Exprimés en pour cent du PIB et 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 8 qui suit.

Par rapport au PIB, les coûts du personnel se sont réduits de 1997 à 2008, donc en 11 ans, de -1,3 point pour l'Etat central et de -1,7 point pour le secteur public au sens large, tandis que la part relative dans les coûts de personnel du pays, tous employeurs confondus, diminue jusqu'en 2008 pour l'Etat central de -1,6 point et pour toutes les administrations de -2,1 points de pour cent. En 2009, la crise a interrompu l'évolution, mais le niveau revient depuis lors bien au-dessous de celui de 1997/1998.

Une dernière comparaison tout aussi instructive juxtapose les coûts en personnel de l'administration publique 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 2011 une excellente 5e position parmi les 27 Etats membres.

Avec un coût de la fonction publique au sens large représentant 7,9% du PIB, contre une moyenne européenne de 10,8%, notre pays se situe à plus d'un quart au-dessous du coût moyen européen, alors que les prestations et les services assurés au profit de la population et des entreprises sont dans la plupart des cas bien supérieurs à ceux des autres Etats membres de l'UE. Ce sont les nouveaux pays membres qui affichent une administration moins onéreuse.

Tableau 8

*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	37.491	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%
2011	42.822	6,0%	7,9%
<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	12,4%	16,9%
2007	16.135	12,1%	16,4%
2008	17.295	11,9%	16,2%
2009	17.794	12,6%	17,0%
2010	18.573	13,1%	17,3%
2011	19.476	13,1%	17,4%

Alors que le Luxembourg se situe pratiquement à égalité avec l'Allemagne, la fonction publique belge „coûte“ 12,6% du PIB et celle de la France 13,2%, de sorte qu'on y dépasse, en termes relatifs, le coût au Grand-Duché de 59% et 67% respectivement. Voici le classement complet:

1. Slovaquie	7,1%	14. Estonie	11,1%
2. Républ. Tch.	7,3%	15. Royaume-Uni	11,2%
3. Roumanie	7,5%	16. Portugal	11,3%
4. Allemagne	7,8%	17. Irlande	11,4%
<b>5. Luxembourg</b>	<b>7,9%</b>	18. Espagne	11,5%
6. Bulgarie	8,9%	19. Grèce	12,1%
7. Autriche	9,3%	20. Belgique	12,6%
8. Lettonie	9,6%	21. Slovénie	12,7%
9. Pays-Bas	9,8%	22. France	13,2%
10. Pologne	9,8%	23. Malte	13,6%
11. Lituanie	10,1%	24. Finlande	13,9%
12. Hongrie	10,1%	25. Suède	14,0%
13. Italie	10,8%	26. Chypre	15,8%
<b>Union Europ. (EU-27)</b>	<b>10,8%</b>	27. Danemark	18,5%

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.

### 5) L'évolution du partage équitable de la charge fiscale

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

Il s'avère qu'en 2011 les impôts retenus sur les salaires et traitements étaient en termes nominaux de 105% supérieurs au niveau de l'année 2002, atteignant 2.314 millions d'euros, contre 1.128 millions il y a 9 ans.

L'impôt des particuliers fixé par voie d'assiette a même progressé de 119%, alors que le rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités payé par les entreprises n'a augmenté pendant la même période de 9 ans que de 20% au total, de 1.312 millions d'euros en 2002 à 1.574 millions en 2011!

Tableau 9

#### Répartition des impôts directs entre ménages et entreprises

(montants en millions d'euros)

	2002	2011
Impôt revenu collectivités	1.312	1.574
variation en <b>neuf</b> ans		+262 (+20%)
Impôt sur les salaires	1.128	2.314
variation en <b>neuf</b> ans		+1.186 (+105%)
Autres impôts pers. phys. (assiette)	264	577
variation en <b>neuf</b> ans		+313 (+119%)
Ventilation des impôts directs		
1) collectivités	48,5%	35,3%
2) ménages	51,5%	64,7%
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 2011, leur apport en impôts directs ne représentait plus que 35,3% du total contre 48,5% en l'an 2002, alors que la part des impôts sur le revenu des ménages a passé en neuf ans de 51,5% à 64,7%.

Ainsi, la répartition relative des charges entre firmes et particuliers, qui avait été traditionnellement en équilibre, donc plus ou moins à la parité, approche maintenant d'une proportion du simple au double, les ménages étant de plus en plus accablés. Les revenus moyens dans notre communauté nationale paient plus parce qu'on cajole les entreprises!

Les responsables politiques devraient prendre conscience de cette évolution persistante et cesser de prêter l'oreille aux éternelles revendications patronales prétendant que les entreprises souffrent d'une charge excessive.

## 6) Les actifs financiers de l'Etat

La modicité relative de l'endettement public luxembourgeois, qui a déjà été soulignée au passage, contraste avec le surendettement d'une partie de l'UE et de la *zone Euro* et avec l'ébranlement du crédit des débiteurs souverains de l'Europe du Sud. Comme il a été rappelé plus haut au point IV.1., consacré au contexte budgétaire européen, la dette publique luxembourgeoise ne représente, comparée au PIB respectif, qu'entre un cinquième et un quart de celle des pays voisins.

Les récentes années de récession et de croissance modeste ont provoqué, au Luxembourg comme ailleurs, une expansion significative de la dette publique brute, en termes absolus et, plus encore, par rapport au PIB comprimé.

Voici l'évolution récente pour le Luxembourg:

<i>En fin d'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	12,2%	14,5%	7,1%	9,3%
2010	16,8%	19,2%	11,8%	14,2%
2011	16,0%	18,3%	11,3%	13,6%
2012 (prév.)	18,9%	21,4%	14,4%	16,9%

Entre fin 2007 et fin 2010, donc au cours des trois ans de crise et de récession, la dette brute de l'administration centrale est passée de 4,5% à 16,8%, multipliée par 3,7 donc, avant d'arriver à se consolider. Mais une partie importante du nouvel endettement a financé les mesures du sauvetage bancaire, et sans ces interventions la dette publique se serait limitée à 11,8% du PIB.

### a) La contrepartie de la dette publique

Pour les 5% correspondant à l'opération du sauvetage bancaire et s'élevant à 2 milliards d'euros, la dette additionnelle a servi à acquérir des participations qui restent cessibles en toute probabilité, du moins à terme, à leur prix d'acquisition voire avec une plus-value sensible.

Même mis à part ce fait, les critiques de la politique gouvernementale ont foncièrement tort de se concentrer dans leur analyse sur le seul volume de la dette brute, puisque les engagements de l'Etat (de 16,0% du PIB ou de 6,8 milliards d'euros fin 2011) sont largement contrebalancés par des actifs financiers significatifs.

En faisant l'inventaire de la fortune de l'Etat, il n'est pas nécessaire de parler longuement des grandes infrastructures du pays (domaine public de l'Etat) ni du patrimoine en bâtiments administratifs, sco-

lares et autres (domaine privé de l'Etat) qui lui appartiennent. Toutefois, si ces constructions sont bien inaliénables, elles ne constituent pas moins un acquis important créateur de bien-être, de qualité de vie et de croissance économique, et représentent de ce fait également un patrimoine offert aux générations futures par la population actuelle et passée, dans la mesure où le financement n'en est pas couvert par des dettes publiques non encore remboursées.

Au-delà de la propriété foncière et immobilière directe de l'Etat, il y a les établissements et entreprises lui appartenant directement ou indirectement. Si les gouvernements d'autres pays ont vendu leurs chemins de fer et leurs conduites d'eau, leurs installations portuaires et leurs aéroports, c'était essentiellement pour renflouer leurs caisses vides. Et s'ils concèdent à des consortiums privés la construction et puis l'exploitation par péage de leurs autoroutes, de leurs tunnels et de leurs ponts, ce n'est pas là non plus le signe de bonne fortune ou d'une sagesse particulière.

Les responsables politiques luxembourgeois ont été bien avisés de conserver à l'Etat la pleine propriété de toutes les entreprises de service public plutôt que d'offrir aux affairistes et aux spéculateurs des opportunités additionnelles pour s'engraisser grâce à la fourniture de prestations de services dont tout citoyen a forcément besoin.

Bien évidemment que l'Etat n'a pas en principe vocation à devenir et à rester un actionnaire d'entreprises privées, notamment de firmes cotées en bourse, avec des activités réellement mondiales. Mais tous les Luxembourgeois se souviennent encore parfaitement des circonstances particulières qui ont justifié l'acquisition de ces participations. Entre-temps, elles constituent, de façon générale, des placements financiers intéressants.

Dans le cas de sociétés non cotées, l'engagement de l'Etat a des origines comparables. La conservation dans le long terme de tels éléments de fortune est certainement une stratégie très valable pour l'Etat, contrairement à la suggestion d'aucuns, irréfléchie et sans lendemain, de créer un „Fonds d'Etat“ qui investirait à rendement maximal au niveau planétaire.

### **b) Deux à trois fois l'endettement brut**

Les participations dans des sociétés cotées en Bourse (SES, ArcelorMittal, Aperam, BNP Paribas, SEO) s'élèvent actuellement, évaluées aux cours boursiers du moment, à 1,7 milliard d'euros, y non inclus les participations indirectes dans la SES que l'Etat tient par le biais de ses banques SNCI et BCEE, d'une valeur de 1,2 milliard additionnel.

Les participations directes de l'Etat dans les entreprises publiques et dans des entreprises privées non cotées (EPT, BCEE, SNCI, SNCFL, LuxConnect, Enovos, Creos, Aéroport, Luxair, Cargolux, BGL, BIL, Bourse de Luxembourg etc.) pèsent plus de 2,2 milliards d'euros à la valeur nominale ou d'acquisition de la participation, mais elles valent environ 9 milliards si elles sont prises en compte à la valeur dégagée ouvertement des bilans publiés, donc sans encore tenir compte des plus-values non renseignées dans les bilans (réserves cachées), notamment pour des immeubles détenus depuis très longtemps et des participations.

Il s'ensuit que les participations de l'Etat (sans celles dans des institutions internationales, qui ont à leur tour augmenté sensiblement dans les années récentes, à charge du budget public) ont à elles seules une valeur monétaire de l'ordre de 10 à 12 milliards d'euros, ce qui constitue une fortune considérable. Ces participations représentent la contre-valeur de 20.000 euros par habitant du pays voire plus, ou encore de 25% à 30% du PIB annuel, y non inclus bien évidemment le patrimoine immobilier l'Etat.

Cette immense cagnotte de l'Etat dépasse donc même encore les réserves financières de la sécurité sociale, qui sont elles aussi largement ignorées dans le débat public voué à l'héritage prétendument minable que les Luxembourgeois actuels seraient en train de léguer aux générations futures du pays.

Le volume des actifs financiers de l'Etat dépasse également de très loin celui de la dette publique, représentant en fait un montant double de celle-ci. L'inexistence d'une dette publique luxembourgeoise n'est donc nullement une affirmation gratuite ou une boutade provocatrice, mais c'est bel et bien une réalité indiscutable et parfaitement vérifiable. Ceux qui contestent cette évidence ou feignent de l'ignorer commettent une malhonnêteté intellectuelle.

La situation luxembourgeoise actuelle ne correspond du reste à aucune normalité européenne, puisque la plupart des Etats, tout en étant cinq à dix fois plus endettés que le Grand-Duché, ont au fil des ans privatisé une bonne partie des services publics et certaines infrastructures nationales.

Ils l'ont fait soit pour se créer par les cessions en question de nouvelles recettes et pour réduire les dettes accumulées, soit parce qu'ils se sont laissés convaincre par les thèses néolibérales et ultraconservatrices qui prêchent que pour le service public, la concurrence et les marchés constituent des solutions d'une qualité supérieure et que les managers du privé sont une race à intelligence supérieure.

Le débat politique passionnel mené actuellement au Luxembourg ignore ces faits, fondamentalement inspiré par une vaste et longue campagne patronale d'endoctrinement qui vise à justifier des mesures antisociales présentées comme indispensables pour redresser une compétitivité et une attractivité économique prétendument perdues.

La présentation biaisée de la réalité ne peut se transformer en une vue correcte, du simple fait que, sur cette question, la majorité parlementaire tout comme les groupes politiques de l'opposition se rallient à la „*pensée unique*“ erronée et, hélas, désormais „*politiquement correcte*“.

Il faut constater hélas que la plupart des députés, des journalistes politiques et d'autres intervenants se sont laissés convaincre par les affirmations objectivement fausses de ceux qui s'emploient à imposer leurs vues à l'opinion publique et à l'Etat, pour faire adopter des mesures excessives, destinées à durablement affaiblir l'Etat et à l'amener à abandonner ses missions de prévoyance et de redistribution sociale.

Le débat sur les dettes publiques, explicites et prétendument implicites, ne peut être mené correctement sans considérer dûment la contrepartie que constituent les actifs de l'Etat. En étendant le débat budgétaire aux actifs financiers, l'occasion s'offre ensuite d'évoquer les moyens d'intervention financière de l'Etat en cas de difficultés conjoncturelles et structurelles, et de discuter des stratégies intelligentes à ce propos.

La Chambre se permet d'approfondir ces aspects, à savoir l'action économique de l'Etat et le financement de celle-ci.

### c) *Une nouvelle donne*

En constatant l'ampleur de la fortune accumulée par l'Etat, il n'est pas suggéré ici que ce dernier puisse ou doive aliéner ces actifs financiers, ni même qu'il soit recommandable d'en céder ne fût-ce que l'un ou l'autre élément. Mais il s'agit plutôt de souligner clairement le caractère outrancier du débat sur la dette publique prétendument excessive.

Par comparaison avec les démarches de l'ensemble de ses partenaires européens, le maintien par l'Etat grand-ducal de telles participations peut paraître inhabituel. La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'estime pas moins qu'il faudrait y réfléchir à deux fois avant de prôner un désengagement financier quelconque.

A l'étranger, les fameuses privatisations ont donné lieu à tant de manipulations, de scandales et de déceptions qu'il n'a pas fallu de la crise financière récente et persistante pour nous rappeler les faiblesses et méfaits de l'idéologie qui prêche la supériorité des mécanismes du marché et des stratégies du profit à court terme.

Le moment est venu de se demander si, du moins dans le cas d'un pays aux dimensions qui sont les nôtres, les schémas de réflexion et de réaction traditionnels ne doivent pas être dépassés par une stratégie nouvelle. Est-elle encore justifiée, en effet, la traditionnelle réticence de voir l'Etat s'engager dans quelque domaine de l'économie privée que ce soit?

Il faut se le demander sérieusement, vu l'incapacité évidente des coryphées du monde des affaires de remplir correctement le rôle qui leur revient et de satisfaire les attentes légitimes des clients et citoyens. La thèse qu'il nous faudrait „*moins d'Etat*“ vient de faire faillite récemment.

En fait, l'on assiste au Grand-Duché à un renforcement considérable de l'intervention de l'Etat. Mais il ne s'agit pas de l'Etat collecteur d'impôts et distributeur de services publics, mais de l'Etat comme puissant développeur de l'économie privée, promoteur de nouvelles activités, propriétaire, copropriétaire et gestionnaire d'entreprises.

Si, au cours des dernières décennies, le Luxembourg a bénéficié d'une croissance exceptionnelle, il faut souligner que cet exploit n'a été possible que grâce à la capacité d'attirer constamment sur le territoire national des activités nouvelles avec une valeur ajoutée supérieure à celle générée par les occupations traditionnelles.

Ce développement est dû pour l'essentiel à l'action proactive et déterminée des acteurs publics. Comme le pays veut continuer à progresser sur cette voie de croissance, pour réussir à se dégager

graduellement mais résolument des secteurs économiques faibles et en déclin, le gros de l'effort à fournir continuera à reposer sur l'administration publique, mais aussi sur des interventions financières de l'Etat.

On constate que les promoteurs d'activités nouvelles à succès s'installant au Luxembourg n'attendent aucun subventionnement et aucun autre soutien financier public, de telles interventions étant pour le reste devenues quasi impossibles en raison du „code des aides“ européen. Les coûts publics de la croissance ne sont pas moins considérables notamment sur le plan des infrastructures requises, et ici l'intervention du secteur public est cruciale.

On ne peut assez souligner à quel point le succès de la diversification économique et de la croissance est dû à l'Etat, cette bête noire des ultraconservateurs et des néolibéraux, ce prétendu obstacle non productif, obèse et coûteux.

En fait, la politique de promotion et de diversification économiques des gouvernements luxembourgeois successifs a réussi à accueillir et à accompagner des initiatives novatrices et des concepts porteurs, à attirer des entrepreneurs et des capitaux, à assurer l'importation de talents et de savoir-faire, à réussir un formidable „brain drain“ comme la base durable d'une productivité croissante.

#### **d) L'Etat, un intervenant important**

Par ailleurs, les autorités ont eu raison de ne pas privatiser les entreprises de service public, donc 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. Mais au-delà, 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.

Comme en effet l'attractivité de notre site économique dépend de façon croissante de ses connexions avec les pays voisins et avec d'autres continents, il devient évident que les infrastructures nationales indispensables ne s'arrêtent plus simplement à la frontière. Si le maintien de notre prospérité dépend de plus en plus de la disponibilité de liaisons aériennes ou ferroviaires, de réseaux câblés et par faisceau, ou encore de positions orbitales et de „data-centers“ performants dans le pays, il est sensé de ne pas en laisser le soin exclusif à des capitalistes purs et durs se comportant comme des spéculateurs.

Il s'agit ici d'autant de domaines décisifs pour la qualité de vie de la population et pour la renommée du pays comme site économique attractif. L'Etat luxembourgeois et ses entreprises publiques ne doivent pas se désintéresser de ces secteurs, ni de bien d'autres. Or, le coût de telles infrastructures peut à la longue devenir un réel défi financier.

Et quand tous ceux qui ont appelé le Trésor à la rescousse dans la tourmente prêcheront demain à nouveau, comme ils l'avaient fait auparavant pendant des années, que l'Etat est un actionnaire inefficace et superflu, il ne faudra surtout pas les écouter et en aucun cas leur confier notre sort national.

Abstraction faite, d'un côté, des investissements réalisés pour des immeubles résidentiels et administratifs et, de l'autre, des investissements publics de l'Etat lui-même pour ses écoles, autoroutes, tunnels, ponts, rails et zones industrielles, y compris ses investissements indirects par le secteur conventionné, il faut noter que les investissements lourds proprement productifs qui se font actuellement encore dans ce pays sont pratiquement tous le fait d'entreprises à participation publique.

Il s'agit ici des centrales de serveurs informatiques et des réseaux de communication de l'EPT et de Luxconnect, des infrastructures de production et de distribution énergétiques d'Enovos/Creos et de SEO, des satellites et stations terriennes de SES, des installations ferroviaires et des nouvelles connexions des CFL vers les confins du continent, mais aussi des avions de Luxair et de Cargolux et des installations aéroportuaires.

De même, les emplois nouveaux dans les secteurs de production naissent en majeure partie – abstraction faite évidemment des nouveaux acteurs internationaux qui choisissent le Luxembourg comme le centre opérationnel de leurs services vendus sur tout le continent – dans les entreprises publiques ou privées supportées par l'Etat.

En fait, l'implantation à Luxembourg des leaders internationaux des TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) ou de l'industrie des fonds d'investissement et de tant d'autres serait en réalité impensable sans les investissements publics considérables dans le domaine des infrastructures modernes. Dans ce sens, l'engagement massif de l'Etat et de ses entreprises correspond moins à un

choix ou à une option librement consentie qu'à une nécessité stricte, pour assurer la poursuite du mouvement d'expansion économique et démographique.

Si ces investissements publics croissants sont donc vitaux pour l'avenir du pays et foncièrement rémunérateurs, il ne faut pas moins se poser la question de leur financement persistant. Aux dépenses pour les investissements infrastructurels se sont toutefois ajoutées des interventions étatiques d'une nature différente: les opérations en capital pour stabiliser des banques et d'autres entreprises importantes souffrant de difficultés au moins passagères.

Dans le passé, tous les efforts pour ajuster le pays à la croissance démographique et économique et pour jouer au pompier dans des entreprises en péril ont pesé sensiblement sur les budgets publics, dont ils ont en fait absorbé les surplus. En temps de crise, ils nous ont valu des déficits publics effectifs et une dette croissante quoique mesurée, dont trop d'observateurs politiques s'avèrent hélas incapables de comprendre la nature réelle.

En conséquence, l'Etat, en tant qu'acteur économique très sollicité, doit se demander s'il ne devrait pas intensivement analyser la situation et réfléchir à des structures de refinancement modernes pour certains investissements requis pour assurer la pérennité de la prospérité luxembourgeoise.

Qui nous garantit donc que les expériences vécues au niveau du secteur bancaire, dans les cas BGL et BIL, ne vont pas se répéter, et que d'autres secteurs importants de notre économie ne deviendront pas, de façon similaire, les victimes de décideurs lointains ou de dysfonctionnements graves des marchés?

Déjà le secteur de l'aviation s'annonce comme exigeant l'injection prochaine de capitaux significatifs, et, dans ce cas, le secteur public ne pourra pas s'abstenir d'accompagner les augmentations de capital requises voire d'augmenter sa part dans le tour de table, sous peine de se voir dilué dans le capital et de perdre son droit de regard sur des infrastructures d'un intérêt vital pour le pays.

Avec un tissu économique contrôlé à plus de 95% par des capitaux et des décideurs étrangers, la vie ne sera jamais de tout repos, même pour un vainqueur évident de la globalisation et de l'intégration européenne, puisqu'il s'agit de faire face à une concurrence internationale exacerbée par un dumping social croissant et par de constantes tentations de délocalisation pour la production.

#### e) *Les défis croissants à gérer*

Rappelons que, quand en 1975 l'Europe entière était confrontée à des surcapacités sidérurgiques gigantesques, le Luxembourg ne s'est pas contenté de gérer le repli industriel inévitable, comme le faisaient les autres pays concernés, mais il s'est décidé pour la fuite en avant et il s'y est appliqué sans perdre de temps.

Dans la suite, la stratégie de repositionnement et de diversification a développé une dynamique propre. L'administration publique est parvenue graduellement à créer sur notre territoire un cadre économique très propice, attirant bien des entrepreneurs et investisseurs en provenance de l'Europe et des quatre coins du monde.

Elle s'applique à constamment améliorer et réajuster sur tous les plans cet environnement favorable. Or, les mesures à prendre pourront le cas échéant impliquer des investissements lourds. Nous sommes en compétition avec de grands voisins redécouvrant, dans les échanges internationaux, mille occasions pour raviver un protectionnisme que l'on croyait définitivement banni.

En même temps, l'habileté luxembourgeoise pour occuper de nouvelles niches rémunératrices est constamment gênée par les chiens de garde bruxellois, mais aussi imitée avec un succès croissant par des rivaux agiles, comme l'Irlande, l'Estonie, Malte ou Chypre.

Au 21<sup>e</sup> siècle, l'économie nationale continue à devenir de plus en plus dépendante des marchés mondiaux, et elle se trouve de façon croissante exposée à des décisions prises dans des quartiers généraux lointains. En parallèle, l'abandon de souveraineté nationale en direction de décideurs européens et globaux, dans les domaines de l'économie et des finances, rétrécit sensiblement les moyens d'action, d'influence et de contrôle de l'Etat national sur les secteurs productifs du pays.

A ceci s'ajoute que le Luxembourg manque cruellement de grandes fortunes nationales, disposées à soutenir la régénération du volet proprement luxembourgeois du secteur privé. Alors que le pays aurait besoin d'investisseurs indigènes attentifs aux intérêts nationaux et compréhensifs pour nos traditions, avec des visions et des stratégies de long terme, il ne rencontre chez les gens très fortunés de notre pays que des spéculateurs idolâtrant la „*shareholder's value*“.

En revanche, bien des Luxembourgeois aisés qui seraient disposés à investir dans notre économie, dont ils savent qu'elle est prospère et en expansion, ne trouvent pas d'instrument fiable et efficace permettant de regrouper et canaliser leurs moyens vers des participations sensées. Sur ce plan rien ne s'améliorera si l'Etat ne prend, dans l'intérêt structurel de l'économie nationale, une initiative pour suppléer à cette carence.

#### f) *Repenser notre économie*

A toutes ces réflexions sur le rôle croissant de l'Etat et les ressources financières requises à ce propos vient s'ajouter une autre, à savoir celle que les circonstances actuelles appellent à un rôle plus proactif de l'Etat pour dépasser la crise et ses conséquences.

Le public se rend compte que c'est toujours le contribuable qui finit par payer les pots cassés, soit parce que le Trésor doit financer le sauvetage requis pour éviter un cataclysme, soit parce que le Fonds pour l'emploi éponge les séquelles de comportements irresponsables. Ceci étant, ne serait-il pas logique de donner, en contrepartie, des pouvoirs d'intervention additionnels à ceux qui représentent ce contribuable, pour leur permettre de redresser et prévenir les dysfonctionnements et pour rétablir une suprématie du pouvoir politique sur les agissements des spéculateurs et des profiteurs?

Ceux qui prêchent les mérites et l'efficacité des marchés et de la concurrence se servent en réalité souvent de cartels et de positions dominantes pour apaiser au plus vite leurs grands appétits. Les principaux décideurs du secteur privé sont devenus habiles quand il s'agit de s'accommoder des restrictions et de contourner les frontières et les limites. 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.

Il n'est nullement évident que l'Etat puisse en toutes circonstances se satisfaire de lois et de règlements pour endiguer les visées des affairistes, ou de plaintes et d'enquêtes, de refus d'autorisations et de la mise en place d'autorités de surveillance. Tout indique que l'Etat devrait de façon additionnelle se mettre en mesure, du moins dans les domaines les plus importants, de prendre les capitalistes à leur propre jeu, en utilisant à son tour les moyens financiers requis pour conserver, en tant qu'investisseur, du poids et de l'influence, et pour se faire respecter par ceux qui ne respectent rien sauf le „*fric*“.

La démocratie ne doit pas céder le pouvoir aux ploutocrates, et le citoyen-consommateur est à protéger contre une exploitation trop éhontée de certains rapaces sans scrupules. Aussi les responsables politiques doivent-ils se demander si le moment n'est pas venu pour un débat fondamental sur le rôle et sur les missions d'un Etat moderne au 21<sup>e</sup> siècle.

Les dégâts extrêmes que les grands spéculateurs infligent aux économies nationales, les interventions financières gigantesques qu'ils obligent les gouvernements à faire, la situation lamentable dans laquelle se retrouvent, dans les pays les plus divers, aussi bien les finances publiques que les marchés du travail, l'incapacité des puissances mondiales pour imposer des règles fermes et efficaces aux multinationales et pour endiguer les risques d'une contagion planétaire des conséquences d'opérations frauduleuses individuelles, voilà autant d'arguments forts pour que le pays s'arme mieux sur le plan institutionnel, dans le domaine financier, afin de pouvoir protéger les siens et leurs acquis, chaque fois que ceci devient nécessaire.

Les soucis développés ici concernant l'engagement croissant de l'Etat dans l'économie ne représentent ni de simples réflexions théoriques ni des considérations dont on pourrait retarder la discussion. La question est urgente, alors que sur le plan pratique elle trouve déjà constamment des réponses concrètes univoques. Les dernières années, l'Etat a en effet graduellement étendu sa présence dans l'économie, parfois de façon peu perceptible, son engagement naissant et progressant de façon implicite, sans débats publics d'ensemble sur les principes et sans états d'âme.

A titre d'exemple, on peut mentionner l'entrée de l'Etat lui-même chez BGL, BIL et Bourse de Luxembourg et celle de la SNCI dans Eurobéton/Chaux de Contern, mais également les décisions de l'Entreprise des P&T comme de la SNCFL de racheter des entreprises privées existantes, de prendre des participations minoritaires ou de renforcer sensiblement des participations déjà détenues (Editus, Eltrona, Victor Buck Services, Greco, Transports Lentz, Lorry-Rail) ou encore celle, chez Enovos, de faire des investissements lourds, même à l'étranger (achat de parcs éoliens et de services électriques municipaux en Allemagne et en Suisse).

Pour les interventions directes de l'Etat, il s'agissait en fait de réactions naturelles et urgentes à des impératifs évidents provenant de difficultés financières, passagères ou non, l'Etat étant appelé au

secours dans des circonstances désespérées. Dans ces cas, les adeptes des croyances ultralibérales n'ont rien eu à y redire, eux qui, peu avant, plaidaient encore la cause des privatisations du service public et du retrait général de l'Etat, notamment des secteurs de l'aviation et de l'énergie.

Puisque, pour la relance et la restructuration économiques, pour l'engagement étatique dans le secteur privé et pour la stabilisation des finances publiques, l'Europe entière se trouve pour le moment à la croisée des chemins, le Luxembourg à son tour ne ferait-il pas bien de se réinventer lui aussi?

En effet, une nouvelle phase de croissance ne se dégagera certainement pas de palabres et de querelles sur l'indexation des salaires, sur la sécurité sociale en 2050, sur de nouvelles ponctions fiscales et sur la réduction de quelques crédits budgétaires. Il faut plutôt, tout en poursuivant les louables efforts de diversification et de prospection déjà entrepris, repenser en profondeur nos structures actuelles, nos perspectives potentielles et la nature des efforts qui seraient encore possibles. Il faut au besoin compléter le paquet des outils à utiliser et l'arsenal des moyens à mettre en œuvre.

Comment assurer un ancrage durable des nouvelles activités hautement volatiles installées chez nous? Comment établir une gestion optimale des retombées des investissements publics dans le domaine de la recherche publique? Quelles perspectives concrètes dégager pour les nombreux chômeurs, qui sont trop peu qualifiés pour trouver un emploi dans les nouvelles activités de pointe en expansion, donc dans les domaines des finances et du management transfrontalier, de la toile universelle et de la société des connaissances?

Les outils d'intervention du passé ont disparu ou sont rouillés. Le „*code des aides*“ et les gardiens de la concurrence bruxellois interdisent les encouragements paraissant utiles dans l'intérêt national. Pour le moment, la SNCI conserve les deux tiers de ses fonds propres dans des comptes en banque, parce qu'il n'y a plus guère d'investisseur lui demandant un crédit pour pouvoir investir. A fortiori, la banque n'a plus besoin de se procurer des fonds de tiers pour disposer des moyens d'intervention requis.

La Banque Centrale du Luxembourg pourrait se charger (ou être chargée) d'une étude analysant toutes les possibilités, du point de vue de l'intérêt national, pour améliorer le financement de notre économie, son expansion, sa diversification et ses structures. Ce serait une mission autrement sensée que de s'acharner, comme dans le passé, sur un danger inflationniste inexistant pour l'instant (et de toute façon ingérable au niveau national) ou doubler des travaux qui sont de la compétence d'autres administrations.

Un tel examen et la mise en application concrète de ses conclusions pourraient grandement contribuer à un nouveau développement, en complément des efforts déjà actuellement en cours, dans le sens d'une amélioration de notre tissu économique.

Dans le même contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se permet de rappeler sa proposition – avancée à plusieurs reprises déjà dans ses avis budgétaires antérieurs – pour la création d'un „*Fonds National de Participation et d'Investissement*“ par le regroupement des principales participations actuelles de l'Etat dans de grandes entreprises publiques et privées.

Un tel outil, qui est entre-temps également proposé par d'autres observateurs, notamment dans le monde bancaire luxembourgeois, disposerait d'actifs financiers importants, éventuellement de l'ordre d'une dizaine de milliards d'euros, et aurait dès lors une surface financière appréciable et une crédibilité certaine. Aussi serait-il à tout moment capable de lever rapidement, en cas de besoin, des ressources additionnelles.

Muni d'un pareil instrument, le gouvernement pourrait décider, dans le cas de chaque intervention jugée requise ou utile, selon les seuls mérites propres de la situation concrète, sans devoir se soucier du refinancement immédiat et sans devoir alourdir à chaque fois le budget de l'Etat et l'endettement public.

Il est entendu qu'un tel véhicule financier n'agirait, pour ses interventions stratégiques majeures, que sur instruction politique du gouvernement. Sur le plan opérationnel et administratif, il pourrait être géré, du moins dans un premier temps, par les équipes de la SNCI.

Pour le reste, le regroupement sous-jacent des participations publiques ne devrait en principe pas avoir un impact sur les éventuelles tutelles ministérielles qui existent actuellement pour les établissements publics ou les entreprises en question.

*Résumé du chapitre sur la situation des finances  
publiques luxembourgeoises*

*Par opposition à la plupart des autres pays européens affligés par une situation budgétaire désastreuse, le Grand-Duché de Luxembourg continue à respecter les normes „de Maastricht“ sur le déficit annuel et l'endettement total.*

*En 2011, les recettes courantes de l'Etat ont progressé sur un an de 9,7% ou de 912 millions d'euros, dépassant les prévisions de 7,5% ou de 719 millions. Le solde est resté négatif, mais s'est amélioré, passant pour l'ensemble du secteur public de -0,8% à -0,3% du PIB. En parallèle, l'endettement a reculé, de 16,8% à 16,0% pour l'Etat central, restant toutefois supérieur au niveau d'avant-crise.*

*La progression de sa dette brute s'accompagne d'une hausse rapide de ses actifs. Fin 2011, la dette de l'Etat de 6,8 milliards d'euros et de 16% du PIB était dépassée en valeur par des actifs financiers (propriété des entreprises publiques et participations dans d'autres firmes) de 10 à 12 milliards d'euros et de 20% à 25% du PIB.*

*La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les affirmations sur une santé inquiétante des finances publiques, propagées par les milieux intéressés, sont fausses car en contradiction avec les chiffres réels. Le débat budgétaire est vicié par l'impact d'une campagne de désinformation inacceptable.*

*La charge que l'Etat constitue pour l'économie nationale tout comme le coût relatif de l'administration par rapport au PIB sont particulièrement bas au Luxembourg, en comparaison internationale. Toute affirmation contraire vise méchamment à affaiblir l'Etat, alors que celui-ci s'est révélé comme l'élément stabilisateur en temps de difficultés.*

*En conséquence, la Chambre refuse des économies budgétaires outrancières mettant en danger un fonctionnement administratif correct et réduisant des investissements publics requis par l'expansion démographique soutenue.*

*Au milieu des turbulences, la non-privatisation des services publics s'est avérée être un vrai bonheur, tandis que l'implication financière de l'Etat dans des domaines importants du secteur privé progresse. La Chambre encourage le gouvernement notamment à mieux s'outiller pour gérer les participations de l'Etat.*

\*

## V. LE PROJET DE LOI POUR LE BUDGET 2013

Les années antérieures, le débat budgétaire, public comme parlementaire, s'est souvent égaré dans des considérations sur les mesures individuelles et des questions de détail. Cette année-ci, il porte davantage sur l'évolution générale des grands agrégats et sur l'équilibre d'ensemble. En soi, ce changement constitue un progrès.

Hélas, la discussion actuelle est totalement viciée par un refus évident de la plupart des intervenants de procéder, préalablement à leurs prises de position, à une analyse consciencieuse des faits chiffrés réels concernant la situation actuelle des finances publiques, pour laquelle le projet de budget doit constituer la réponse appropriée. On assiste bien au contraire à d'interminables répétitions de préjugés purs et d'affirmations contraires aux chiffres établis.

### 1) Un diagnostic ignorant la santé réelle

Les nombreux critiques du projet gouvernemental initial prétendent ou estiment sincèrement se trouver confrontés à un accroissement inquiétant de la dette publique, suite à une prétendue hausse du déficit annuel, causé à son tour par un recul des recettes publiques. Cette vision dominant le débat actuel sur la loi budgétaire 2013, même si elle fait la quasi-unanimité parmi les parlementaires et si elle a été acceptée comme une description correcte par la presse, ne reflète en rien les chiffres réels, bien au contraire.

En effet, du côté des seuls chiffres réellement constatés et vérifiés, on note pour les comptes clôturés de l'exercice 2011 une progression annuelle des recettes courantes de +9,7%, soit de +912 millions

d'euros (puisque ces recettes sont passées de 9.355 en 2010 à 10.266 millions en 2011). Le solde courant de l'Etat, calculé selon le périmètre et avec la méthodologie de la loi budgétaire, s'est en 2011 amélioré en comparaison annuelle de +412 millions d'euros (puisque le surplus dégagé est passé de 362 à 773 millions, d'une clôture à l'autre). En même temps, le solde selon la méthode dite „*de Maastricht*“ s'est amélioré en un an de +191 millions d'euros (puisque le déficit constaté par exercice s'est réduit de 331 millions à 140 millions). En termes relatifs, le déficit public, tel qu'il est observé par les instances communautaires européennes, est de ce fait passé de -0,83% du PIB à -0,33%, très loin de la limite autorisée de -3%. Pour la dette publique luxembourgeoise, l'évolution est évidemment comparable, puisque entre fin 2010 et fin 2011 la dette est passée pour l'*administration centrale* (Etat seulement) de 16,8% à 16,0% du PIB et pour l'*administration générale* (y compris notamment le secteur communal) de 19,2% et 18,2% du PIB, loin du plafond fixé à 60%.

Pour ce qui est en revanche des prévisions avancées dans le débat actuel, c'est-à-dire des estimations subjectives fournies pour 2012, 2013 et les exercices subséquents, il faut bien souligner qu'il ne s'agit ici que de pronostics. Ceux-ci sont à accueillir avec d'autant plus de prudence que toutes les projections issues dans le passé des mêmes sources ont toujours été marquées (avec la seule exception de l'année 2009) par un pessimisme fondamental et persistant. Rappelons à titre d'exemple qu'en 2011 les recettes courantes réelles dépassaient les pronostics officiels de la loi budgétaire de 7,5%.

Cette énorme sous-estimation correspondait à 719 millions d'euros ou encore à 1,7% du PIB! Il faut donc déjà être d'une crédulité extrême pour penser (comme le font pourtant unanimement le gros des commentateurs et observateurs, parlementaires et autres) que les pronostics sur les résultats futurs soient plus corrects que les affirmations erronées du passé.

Pour l'exercice en cours, l'année 2012, l'on peut noter chez les recettes une nouvelle amélioration interannuelle par rapport à 2011. Si les dépenses sont à leur tour en expansion, il s'agit cependant là, du moins en partie, du résultat de choix politiques délibérés. Il peut être parfaitement légitime et justifié, pour ne mentionner qu'un seul exemple, d'acquiescer un bâtiment-tour au Kirchberg, mais après que le gouvernement a procédé à une pareille mesure, les diverses analyses budgétaires subséquentes, faites au parlement comme dans la presse, ne peuvent simplement pas en faire abstraction, sans commettre une malhonnêteté intellectuelle de premier ordre.

## 2) Un projet initial équilibré

Toujours est-il que le projet gouvernemental initial représentait dans son ensemble un compromis judicieux, avant les amendements renforçant la fiscalité et réduisant les dépenses. Compte tenu de la faiblesse actuelle de la conjoncture économique et de la précarité évidente de son évolution, ceux qui célèbrent la dernière compression proposée du solde budgétaire doivent se laisser dire que de ce fait le budget devient également moins anticyclique, ce qui constitue certainement une détérioration réelle du point de vue de la croissance économique et du marché de l'emploi.

C'est à tort que d'aucuns ont accusé le gouvernement de laxisme: voilà ce que prouvent les chiffres sur l'évolution du long terme reprises tout au long du chapitre IV du présent avis. Voilà également ce que rappellent les données reprises au point 1) ci-dessus.

La rigueur peut être une vertu utile et nécessaire, selon les circonstances. Encore faut-il la cultiver patiemment au quotidien, plutôt que de lui vouer une fois par an un culte excessif, face aux caméras et aux micros. Mais un excès de rigueur n'est jamais de mise, surtout quand cette rigueur ne répond pas aux exigences de la situation concrète.

La médecine peut sauver la vie du malade, mais administrée dans les mauvaises circonstances ou encore à dose inappropriée, elle provoque des effets néfastes sans apporter aucun soulagement. Ceux qui se présentent au public comme les sauveurs des finances publiques doivent se laisser dire que leurs théories tablent en partie sur des jugements excessifs – comme le Premier Ministre et le Ministre des Finances l'ont d'ailleurs souligné à juste titre à un moment donné.

Le projet de budget déposé le 2 octobre par le gouvernement s'inscrivait dans la continuité des dernières années et représentait un compromis valable entre des impératifs opposés, dont le souci de ne pas aggraver une situation conjoncturelle délicate et celui d'entamer graduellement un retour à l'équilibre budgétaire annuel.

Voici, en millions d'euros, les soldes budgétaires des derniers exercices (sans les dépenses pour le sauvetage bancaire et sans les recettes provenant de nouveaux emprunts):

<i>Exercice</i>	<i>Solde total</i>	<i>Solde courant</i>
2006 – compte	+251,8	+850,7
2007 – compte	+451,6	+1.367,6
2008 – compte	+211,6	+988,1
2009 – compte	-785,5	+246,7
2010 – compte	-686,8	+361,5
2011 – compte	-361,2	+773,3
2012 – budget	-395,8	+457,4
2013 – projet	-720,6	+194,7

Le projet de budget pour l'exercice 2013 se présentait à ce stade, avec des recettes totales de 11.022 millions et des dépenses totales de 11.742 millions d'euros, comme un tableau déficitaire de -721 millions d'euros.

Tableau 10

*Evolution budgétaire interannuelle 2012/2013*

(montants en millions d'euros)

	<i>Budget 2012</i>	<i>Projet 2013</i>	<i>Evolution interannuelle</i>	
Recettes courantes	10.633	10.965	+332	+3,1%
Dépenses courantes	10.175	10.770	+595	+5,8%
<b>Solde courant</b>	+457	+195	-263	
Recettes en capital	60	57	-2	-4,1%
Dépenses en capital	913	973	+60	+6,5%
<b>Solde opér. en capital</b>	-853	-915	-62	
Recettes totales	10.692	11.022	+329	+3,1%
Dépenses totales	11.088	11.743	+654	+5,9%
<b>Solde total</b>	-396	-721	+324	

Le „*budget courant*“ (autrefois „*budget ordinaire*“) proposé pour 2013, dans la version d'octobre dernier, présentait un surplus net de +195 millions, donc dans le respect de la tradition d'un surplus net à toujours assurer à ce niveau.

Il est probable que les recettes prévues dans le projet de loi constituent, comme dans le passé, des sous-estimations, et que donc le déficit soit surestimé en conséquence. Il faut ensuite mentionner également, dans ce contexte, que le gouvernement dans son ensemble, sans doute sous la poigne du Ministre du Budget, s'est montré récemment fort capable de contenir les frais effectifs proches des crédits inscrits dans la loi. Ceci constitue un progrès par rapport au laxisme modéré qui prévalait longtemps, dans les années antérieures.

Si l'on compare les agrégats budgétaires proposés dans le projet de loi au compte des dépenses réelles du compte général de 2011, il se dégage le scénario suivant.

Tableau 11

Projet 2013 en comparaison du compte 2011

(montants en millions d'euros)

	Compte 2011	Projet 2013	Evolution sur deux ans	
Recettes courantes	10.266	10.965	+698	+6,8%
Dépenses courantes	9.493	10.770	+1.277	+13,4%
<b>Solde courant</b>	+773	+195	+579	
Recettes en capital	101	57	-44	-43,1%
Dépenses en capital	1.235	973	-263	-21,3%
<b>Solde opér. en capital</b>	-1.134	-915	+219	
Recettes totales	10.367	11.022	+655	+6,3%
Dépenses totales	10.729	11.743	+1.014	+9,5%
<b>Solde total</b>	-361	-721	+359	

Afin d'atteindre le niveau de recettes planifiées pour 2013, il suffira d'obtenir une croissance sur deux ans de +6,8% en termes nominaux, ce qui semble modeste compte tenu notamment du taux d'inflation actuel. A noter que la croissance interannuelle (donc en *un an*) constatée en 2011 a été de +9,7% pour les recettes courantes et de +5,6% pour les dépenses courantes.

### 3) Un revirement contestable

Malgré les mérites qu'on peut lui attester comme un budget de continuité et d'équilibre, le projet gouvernemental a toutefois été violemment contesté, dès son dépôt à la Chambre des députés, par les principaux porte-parole parlementaires, au point que la majorité politique a décidé de modifier les chiffres encore avant leur examen parlementaire.

Dès le départ, la contestation se distinguait toutefois surtout par l'expression violente d'une indignation générale et indifférenciée, plus que par des critiques précises, fondées et argumentées, ou par des suggestions utiles et positives.

Dans la suite, il était, pendant des semaines, peu clair qui allait s'occuper de la formulation d'alternatives „nobles“ pour réduire le déficit. Finalement, on a assisté derrière les coulisses à des marchandages qui bafouaient ouvertement le principe de la séparation des pouvoirs, pourtant inhérente à la démocratie.

L'agitation d'inspiration essentiellement parlementaire à laquelle on a assisté ces derniers mois est en rupture avec la politique posée et réfléchie qui a guidé le gouvernement au fil des dernières années et avec la „Politik der ruhigen Hand“ qui distinguait la gestion de crise luxembourgeoise des cacophonies européennes et nationales chez tant de voisins.

L'annonce qu'on allait trouver 250 millions d'économies à réaliser sur les dépenses proposées par le gouvernement se termine en queue de poisson, le paquet de mesures proposées étant largement dominé par des ponctions fiscales massives.

Abstraction faite du contenu détaillé des amendements présentés début novembre, il faut constater que l'enveloppe budgétaire finalement retenue est à considérer comme inutilement rigoureuse, en ce qu'elle resserre trop brutalement les vis fiscales et restreint trop certaines dépenses.

Ces amendements n'ont par ailleurs été présentés qu'au moment où le présent avis se trouvait déjà dans sa phase de finalisation. Comme il a été souligné dans l'introduction, la Chambre des fonctionnaires et employés publics doit exprimer ses plus vives réserves quant à la façon de procéder.

Les mandataires de la majorité politique doivent en tout cas accepter collectivement le reproche que leurs divergences de vue ou malentendus internes, qu'ils ont été incapables de gérer de façon responsable avant la présentation du budget, ont fini par confronter l'appareil législatif, pris comme tel et dans son ensemble, tout comme l'opinion publique, avec un projet qu'il faut qualifier de semblant de

propositions budgétaires, un projet fictif voire factice, qu'ils n'avaient manifestement pas l'intention de maintenir et de défendre.

Les citoyens se demandent si ces opérations ne sont pas avant tout une manœuvre de diversion pour mieux vendre des mesures impopulaires. Aussi les auteurs de ces revirements ne doivent-ils pas penser que ces agissements vont rehausser le prestige de la classe politique.

L'opposition parlementaire pour sa part était sans doute dans son rôle de critiquer le budget lors de sa présentation, mais les contestations essentielles des trois fractions étaient dans leur substance, du point de vue de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, au moins aussi injustifiées que celles des fractions majoritaires. La Chambre ne partage en rien leurs jugements excessifs et leurs propositions pour une politique encore plus rigoureuse, pour la bonne raison que les jugements fondamentaux portés sur la situation financière sont erronés.

Toujours est-il que les chambres professionnelles n'ont été informées du contenu réel des propositions budgétaires qu'au moment où elles étaient sur le point de s'exprimer, voire avaient déjà émis leur avis.

#### 4) Les accents de la politique budgétaire

Les amendements gouvernementaux du 6 novembre, présentés suite aux critiques et pressions parlementaires, constituent essentiellement une ponction fiscale additionnelle de 182 millions d'euros, dont 128 millions (ou 70%) sont à la charge des ménages et seulement 54 millions (ou 30%) à la charge des entreprises.

Par contre, la réduction des dépenses exigée et annoncée ne s'est guère réalisée, puisque les amendements aboutissent même, au niveau de la loi budgétaire, à une hausse nette des dépenses de 19 millions d'euros, même si certains avantages sociaux ont été abolis ou réduits. Les économies nouvelles de 200 à 250 millions d'euros, revendiquées et promises, sont restées un coup publicitaire sans suites.

Le tableau 12 ci-après juxtapose le projet initial du 2 octobre et le projet revu du 6 novembre et dégage les modifications nettes qui résultent des amendements retenus:

Tableau 12

Projet amendé  
Impact budgétaire net des amendements du 6.11.2012

(montants en millions d'euros)

	Projet initial 2013	Projet revu 2013	Impact net	
Recettes courantes	10.965	11.146	+181	+1,7%
Dépenses courantes	10.770	10.787	+17	+0,2%
<b>Solde courant</b>	+195	+359	+164	+84,5%
Recettes en capital	57	57	0	0,0%
Dépenses en capital	973	975	+2	+0,2%
<b>Solde opér. en capital</b>	-915	-917	-2	
Recettes totales	11.022	11.203	+181	+1,6%
Dépenses totales	11.743	11.762	+19	+0,2%
<b>Solde total</b>	-721	-558	-162	

Suite à ces amendements, le déficit total du budget s'abaisse de -721 millions d'euros à -558 millions, soit une compression de 162 millions, alors que le solde courant positif s'améliore de +195 millions à +359 millions, c'est-à-dire de +164 millions d'euros ou de +85%.

A noter que certaines des nouvelles mesures proposées à travers les amendements se situent au niveau de l'intervention des fonds publics d'investissement ou des „comptes pour ordre“ ou représen-

tent des recettes au profit du fonds pour l'emploi, transitant par le compte budgétaire comme des recettes et des dépenses de valeur identique et restant ainsi sans impact sur le solde de la loi budgétaire.

Dans les calculs établis selon la méthode „de Maastricht“, l'amélioration du solde due aux amendements fait passer le pronostic sur le déficit de l'administration publique dans son ensemble („General government“) de -1,5% du PIB annuel à -0,8%, bien en deçà donc du maximum défini de -3,0%. Ci-après le détail de l'évolution des déficits publics (en % du PIB annuel) calculés selon la méthodologie et les périmètres des „critères de Maastricht“:

*soldes exprimés en % du PIB annuel*

	<i>2011 compte définitif</i>	<i>2012 prévisions</i>	<i>2013 projet initial</i>	<i>2013 projet amendé</i>
<b>Adm. publique</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-0,8%</b>
Adm. centrale	-2,3%	-3,8%	-2,8%	-2,3%
Adm. locales	+0,1 %	+0,1 %	0,0%	0,0%
Sécurité sociale	+1,6%	+1,7%	+1,3%	+1,4%

A noter à ce propos qu'en 2011 le score du Luxembourg s'est établi en fin de compte à -0,3% du PIB, très loin du pronostic officiel qui avait été de -3,0%.

Par comparaison avec le budget voté pour l'exercice 2012, le projet amendé pour 2013 affiche une hausse interannuelle des recettes courantes de +4,8% et une hausse des dépenses de +6,0%, comme il ressort du tableau 13 ci-après. Le solde courant et le solde total se dégradent légèrement, selon les pronostics gouvernementaux.

*Tableau 13*

*Projet amendé  
Evolution budgétaire interannuelle 2012/2013*

*(montants en millions d'euros)*

	<i>Budget 2012</i>	<i>Projet revu 2013</i>	<i>Evolution interannuelle</i>	
Recettes courantes	10.633	11.146	+514	+4,8%
Dépenses courantes	10.175	10.787	+612	+6,0%
<b>Solde courant</b>	+457	+359	-98	
Recettes en capital	60	57	-2	-4,1 %
Dépenses en capital	913	975	+62	+6,8%
<b>Solde opér. en capital</b>	-853	-917	-64	
Recettes totales	10.692	11.203	+511	+4,8%
Dépenses totales	11.088	11.762	+674	+6,1%
<b>Solde total</b>	-396	-558	-163	

Comparé par contre au compte général de l'exercice clôturé 2011, le projet amendé dénote une croissance des recettes courantes de +8,6% en deux ans, ainsi qu'une hausse des dépenses de +13,6%:

Tableau 14  
*Projet amendé*  
*Projet final 2013 en comparaison du compte 2011*

*(montants en millions d'euros)*

	<i>Compte 2011</i>	<i>Projet revu 2013</i>	<i>Evolution sur deux ans</i>	
Recettes courantes	10.266	11.146	+880	+8,6%
Dépenses courantes	9.493	10.787	+1.294	+13,6%
<b>Solde courant</b>	+773	+359	-414	
Recettes en capital	101	57	-44	-43,1%
Dépenses en capital	1.235	975	-261	-21,1%
<b>Solde opér. en capital</b>	-1.134	-917	+217	
Recettes totales	10.367	11.203	+836	+8,1%
Dépenses totales	10.729	11.762	+1.033	+9,6%
<b>Solde total</b>	-361	-558	-197	

Alors que la Chambre des fonctionnaires et employés publics voyait d'un œil favorable le projet gouvernemental initial comme présentant un juste équilibre entre, d'une part, le soutien momentanément nécessaire pour la conjoncture économique et, d'autre part, la volonté d'un retour à l'équilibre budgétaire requis à terme, elle est fortement déçue de la tournure plus récente de la politique budgétaire.

Ce qui est particulièrement inquiétant, c'est que tout le débat public ne tient en rien compte de la situation conjoncturelle concrète de notre pays et de l'Europe, ainsi que de tout ce que les sciences économiques nous apprennent sur l'interaction existant entre la politique budgétaire et l'évolution économique et sociale.

L'unanimité politico-médiatique dans la discussion courante est irrationnelle en ce qu'elle présente comme une vertu supérieure une certaine attitude qui ne découle en fait que de l'adhésion à une méconnaissance grave des mécanismes économiques. Ce fait a du reste été souligné avec lucidité dans un article de presse publié dans la suite par un membre du gouvernement, qui dénonce avec netteté les raisonnements ultrasimplistes et naïfs des multiples adeptes d'une rigueur budgétaire excessive.

C'est dans le même sens que l'on doit souligner avec force que l'orientation générale des amendements du 6 novembre va dans une direction foncièrement opposée aux recommandations, fort nettes, par lesquelles le Conseil d'administration du Fonds Monétaire International a clôturé le 27 juin dernier son analyse de la situation économique du Luxembourg. Ces recommandations exigent sans ambiguïté une politique budgétaire courageuse, en faveur de la croissance et des investissements publics.

Un premier constat de l'organe permanent suprême du FMI est celui que le ralentissement des activités économiques et les perspectives moroses appellent dans le cas de notre pays un soutien énergique à la croissance du moyen terme: „*Executive Directors welcomed the continued stability of Luxembourg's economy despite the turbulence in the euro area, but noted that slowing activity and an uncertain economic outlook call for further steps to (...) boost medium-term growth*“.

Ensuite, les administrateurs du Fonds se prononcent résolument contre tout plafonnement des investissements publics qui risquerait d'hypothéquer et de compromettre notre croissance à long terme: „*Directors welcomed the support to the economy provided by the 2012 budget. They urged the authorities to adhere to the budget's expenditure allocations but cautioned that reliance on public investment caps could hurt growth in the long run*“.

Devons-nous nous consoler à l'idée que l'économie luxembourgeoise n'est pas déterminante pour la marche des affaires en Europe? Si nous avions un poids réel, la politique luxembourgeoise poursuivie depuis peu aurait en tout cas des conséquences très graves.

Actuellement, la situation conjoncturelle de l'Europe dans son ensemble requiert en effet un soutien financier public massif: une relance conjoncturelle ne pourra certainement pas provenir de la compression massive du pouvoir d'achat par des hausses fiscales et des réductions de dépenses publiques.

Or, il est évident que toute l'Europe du Sud se trouve dans l'impossibilité de contribuer à un tel effort anticyclique. Si dans ces circonstances les nations de l'Europe du Nord (pays germanophones, scandinaves, baltes et une partie du Benelux) n'ont pas le courage pour leur part d'aller de l'avant, notre continent risque à la limite une récession généralisée et prolongée.

Si jamais celle-ci venait dans la suite à déboucher sur une déflation (un mal contre lequel la science économique reste sans aucun remède, comme l'a prouvé une expérience japonaise décennale), l'Europe serait sérieusement mise à mal, non seulement sur le plan économique et social, mais surtout aussi au niveau politique.

De même, il y a lieu de se scandaliser de l'argumentation creuse de tous ceux qui pensent que nous compromettons „*l'avenir de nos enfants et petits-enfants*“ si nous ne leur léguons pas un gros paquet de millions ou de milliards d'euros, et qui simultanément ne reconnaissent pas qu'il est autrement important de laisser aux générations à venir un pays prospère et qui sait fonctionner correctement parce qu'il dispose d'une infrastructure publique adaptée à la démographie galopante avec laquelle nous vivons.

Les retards pris au fil des années dans le domaine des équipements publics, pour la mobilité notamment, tout comme la carence flagrante de l'Etat de pourvoir le pays de terrains à construire à des prix abordables, ne pèsent pas seulement sur la qualité de vie de tous les habitants du pays, mais ils constituent également un dangereux goulot d'étranglement de plus en plus gênant, qui va graduellement se transformer en un désavantage concurrentiel pour le Luxembourg en tant que site économique dans la compétitivité internationale.

Le vrai manque de courage à dénoncer dans la politique luxembourgeoise est l'attitude timorée des fétichistes d'un équilibre budgétaire trop mesquinement défini, en ce que les investissements pour assurer le futur sont traités comme de vilaines dépenses de consommation.

Bien évidemment: la solidité de nos finances publiques a été et reste un des atouts majeurs du Luxembourg, avec un endettement minime assuré grâce à des dizaines d'années de budgets publics en équilibre. Aussi doit-il être évident que la politique budgétaire luxembourgeoise devra sans faute retourner à des budgets équilibrés et excédentaires, une fois que la situation économique nationale et internationale le permettra.

Mais tel n'est de toute évidence pas le cas actuellement, avec la rechute de l'évolution en Europe et les incertitudes internationales qui paralysent la reprise et le climat d'investissement du secteur privé.

### **5) Vers de nouvelles priorités futures?**

Au-delà des diverses mesures incluses dans le projet d'octobre et de celles annoncées début novembre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait, en vue des décisions qui seront prises dans les années à venir, souligner que tout alourdissement de la fiscalité luxembourgeoise est à considérer avec une très grande prudence.

Ainsi, la Chambre doit se prononcer contre tout relèvement futur des taux de la TVA. D'une part, cet impôt constitue une fiscalité qui est antisociale en ce qu'elle frappe de façon disproportionnée les ménages à revenu faible et moyen, qui doivent dépenser le gros de leurs revenus directement pour leur consommation courante et leurs investissements dans des biens durables d'usage quotidien.

Ensuite, c'est un élément sensible de la compétitivité de nos commerces, en général et surtout par rapport aux régions frontalières voisines, mais aussi pour les opérateurs de services en ligne (TVA sur „*e-commerce*“, „*social gaming*“, „*video-streaming*“ etc.).

Enfin, une telle hausse aurait évidemment un impact direct sur le niveau général des prix et sur le pouvoir d'achat réel des ménages, de sorte que le risque existe que d'aucuns ne demandent et n'obtiennent la neutralisation de la hausse en question sur le plan de l'indexation des salaires et des transferts sociaux.

D'autres relèvements du taux de l'impôt sur le revenu sont également à proscrire, à moins qu'ils ne se limitent à des revenus très élevés. De futurs ajustements concernant la charge fiscale directe sur les revenus devraient être conçus de façon à redresser le déséquilibre qui s'est créé entre la contribution totale des salariés et celle des entreprises (voir chapitre IV. 5) ci-avant).

A ce propos, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne préconise cependant pas un relèvement du taux d'imposition sur le revenu des collectivités, puisqu'une telle mesure pourrait faci-

lement être exploitée par des concurrents étrangers pour présenter notre site économique sous un jour défavorable.

Mais ce qui est en revanche évident, c'est que les règles actuellement applicables pour fixer la base d'imposition font la part trop belle à celles de nos entreprises qui exploitent des positions acquises sans investir et sans innover, sans créer de nouveaux emplois, sans assurer la pérennité des postes existants, et qui n'assurent aucun progrès social à leurs salariés.

De façon analogue, il faudrait fortement restreindre les possibilités de déductions fiscales qui existent pour les commerçants et les membres des professions libérales, et qui leur permettent en réalité de subventionner fiscalement leur train de vie.

De façon plus générale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics doit souligner qu'il faudra résister à la tentation de relever les impôts de façon inconsidérée, une fiscalité lourde n'étant pas à recommander à un pays si fortement exposé à la concurrence internationale. Ceci dit, il n'est pas moins vrai que le gouvernement doit se donner les moyens d'action requis pour une gestion efficace et couronnée de succès: de toute évidence, l'Etat faible revendiqué par le patronat est un danger potentiel considérable.

Le projet de budget initial pour 2013 déposé par le gouvernement en octobre avait manifestement emprunté cette voie de la sagesse, encore qu'il eût été préférable que les mesures fiscales y proposées aient porté moins sur les contribuables moyens et plus sur les gros revenus et les fortunes importantes. Les amendements subséquents qui renforcent encore la fiscalité n'ont en rien amélioré la situation.

Dans les années à venir, il faudra maintenir le cap pour retourner à des budgets de l'Etat en équilibre, et si en matière de dépenses des économies sensées additionnelles peuvent encore être proposées, tout le monde applaudira. Mais il n'est pas évident que la sagesse présidera à l'agitation récemment déclenchée à propos de la politique budgétaire.

La tentation facile sera toujours de réduire les crédits pour des investissements publics, en partie déjà trop longtemps reportés. De même, il ne faudra pas encore rogner sur des frais de fonctionnement indispensables pour le maintien de services publics corrects, sinon l'opération se révélera néfaste, à la fois pour la qualité de vie des habitants du pays et pour le site économique luxembourgeois.

Les décideurs politiques ont au cours des dernières années procédé à beaucoup d'investissements de prestige qui continueront encore pendant longtemps à générer des frais récurrents. Après avoir investi dans le luxe et tout en continuant à le maintenir, va-t-on couper maintenant sur le nécessaire?

Ainsi délibéré en séance plénière le 14 novembre 2012.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
E. HAAG