

N° 5200^{1C}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2004

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(4.11.2003)

SOMMAIRE:

- I. Les finances publiques luxembourgeoises
 - 1. Les ombres d'un contexte international difficile
 - 2. La situation économique du pays
 - 3. Le marché de l'emploi au centre des préoccupations
 - 4. La normalisation d'une situation malsaine
 - 5. Un nombre persistant de faillites
 - 6. Des perspectives conjoncturelles restant incertaines
 - 7. Les répercussions sur les finances publiques
 - 8. Des recettes publiques progressant moins vite
 - 9. Des comptes de l'Etat demeurant fondamentalement sains
 - 10. Le meilleur élève de la classe
 - 11. Une marge de manœuvre politique qui a été conservée
 - 12. Les réserves accumulées
 - 13. Une politique anticyclique bien à propos
 - 14. La nécessité politique d'un soutien à la relance
 - 15. Les fonds spéciaux comme instrument budgétaire
 - 16. A bout de souffle?
 - 17. Quelles recettes sont des recettes publiques?
 - 18. Une cagnotte liquide non reprise dans les statistiques
 - 19. Une question de l'égalité des contribuables
- II. Les problèmes de l'Education Nationale
 - 1. Quelques réflexions a priori
 - 2. Recrutement du corps enseignant
 - 3. Compte épargne temps
 - 4. Le stage pédagogique
 - 5. Enseignement secondaire technique
 - 6. Enseignement secondaire
 - 7. Université du Luxembourg

III. Convention et Constitution européenne

IV. Fonction Publique

*

Par dépêche du 10 septembre 2003, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget 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 2004.

*

I. LES FINANCES PUBLIQUES LUXEMBOURGEOISES

1. Les ombres d'un contexte international difficile

La détérioration du climat économique dans toute l'Union Européenne se reflète dans des estimations officielles, constamment revues à la baisse au cours des derniers mois, qui ne laissent plus l'espoir d'une croissance réelle du Produit Intérieur Brut (PIB) en Europe dépassant + 1% en moyenne. Compte tenu de l'ouverture de l'économie du Luxembourg, où les exportations représentent 150% du PIB, cette dégradation n'a pu rester sans répercussions sur la situation de notre pays ni sans retombées pour les finances publiques luxembourgeoises.

Le PIB luxembourgeois à prix constant avait de 1985 à 2000 progressé de + 6,2% par an en moyenne, alors que pour l'ensemble de l'Union Européenne la croissance n'avait été que de 2,3%. L'évolution du PIB a sensiblement ralenti, passant de + 8,7% en 1999 et + 9,1% en 2000 à + 1,2% en 2001, + 1,3% en 2002, et la relance s'annonce plutôt hésitante.

Mais la croissance au Grand-Duché reste positive et contraste ainsi avec la récession chez certains de nos voisins. Un repli effectif ne se constate que dans certains secteurs de l'économie luxembourgeoise. Néanmoins, certains milieux se plaisent à exagérer le problème, pour mieux pouvoir propager leurs recettes intéressées, qui vont de l'abolition ou de la manipulation de l'indexation des salaires jusqu'à l'appel d'arrêter le progrès social dans la fonction publique.

Le problème actuel n'est pas celui du possible danger d'une détérioration de la compétitivité relative de nos entreprises agité par les employeurs, ni celui d'une persistance de la hausse des prix clamée contre toute évidence par la banque centrale européenne, mais celle de perspectives extrêmement moroses sur le marché de l'emploi. Au lieu de la „*jobless recovery*“ (reprise économique sans création de nouveaux emplois) annoncée, il y aura le cas échéant même une „*jobless recovery*“ (reprise avec destruction persistante d'emplois).

2. La situation économique du pays

Concernant la situation économique du Grand-Duché, il faut faire la part des choses. La santé fondamentale de notre économie nationale ne fait pas de doute, avec un solde net positif de la balance des paiements courants de + 1,8 milliard d'euros en 2002. Le ralentissement conjoncturel traduit par les taux de croissance du PIB rappelés ci-avant n'est pas dramatique, mais il a le mérite de mettre à nu certaines faiblesses structurelles de notre économie.

Le pays avance moins vite, mais il ne tombe pas dans un abîme. Ceci est souligné de façon exemplaire par l'évolution du nombre des frontaliers, laquelle, tout en ralentissant, reste en progression nette. La croissance du nombre des non-résidents occupés au Grand-Duché est en effet passée de + 12,6% en 2000 à + 8,9% en 2001 et à + 4,4% en 2002.

Cette situation ne peut évidemment être qualifiée de récession économique, puisqu'il y subsiste une augmentation des travailleurs faisant la navette quotidiennement, de + 8.035 et de + 4.328 personnes respectivement en 2001 et 2002. La tendance se poursuit, avec un accroissement net au cours de 8 premiers mois de l'année courante de + 3.668 postes additionnels pour des non-résidents, leur nombre dépassant entre-temps 107.000 personnes.

Le Luxembourg est certes confronté à un progrès matériel moins prononcé que par le passé, mais il ne faut pas pour autant broyer du noir et jouer les Cassandre. Cette attitude ne saurait en effet être utile,

puisque de telles prophéties, si elles touchent à la confiance du public, ont une certaine tendance à contribuer à leur autoréalisation.

3. Le marché de l'emploi au centre des préoccupations

Les difficultés conjoncturelles effectives du pays se montrent le plus visiblement sur le marché du travail. Le nombre des demandeurs d'emploi non placés est en sensible progression, passant de 4.651 personnes en août 2001 et 5.584 en août 2002 à 7.248 en août 2003. Aussi le taux de chômage a-t-il évolué en 24 mois de 2,4% à 3,6%, et le STATEC le voit-il vers 4,0% à l'horizon de 2005.

Ce sont surtout le secteur financier et certains métiers vivant à ses trousses qui ont décidé de limiter ou de réduire le nombre de leurs salariés, pour aligner leurs dépenses aux recettes souffrant des séquelles de l'effondrement des bourses. Les banques proprement dites et les „*autres professionnels du secteur financier*“, dont les effectifs ont progressé en 1999 de + 6,9%, en 2000 de + 10,8% et en 2001 de + 5,6%, ont comprimé ceux-ci en 2002 de - 1,3%. Les assurances sont cependant restées des recruteurs nets avec une progression du personnel de + 4,8% en 2002, après + 17,9% en 2000 et + 11,6% en 2001.

Il faut surtout redouter qu'après le redressement de leurs recettes et l'amélioration de leur rentabilité, les établissements financiers ne continuent à poursuivre leur course à la productivité. Et il n'est donc pas certain qu'ils se remettront rapidement à offrir des débouchés aux jeunes bien formés qui arrivent sur le marché de l'emploi. Pour le reste, une telle compression de l'offre d'emplois de la part des banques soulagerait la position des autres employeurs, dont les possibilités de recrutement souffrent depuis longtemps de la surchauffe permanente dans les métiers financiers.

4. La normalisation d'une situation malsaine

Pendant de longues années, l'Etat, comme employeur, n'a pas su attirer assez de candidats dans ses concours de recrutement pour occuper tous les postes vacants. Récemment, la situation s'est normalisée à cet égard, mais ce n'est certainement pas un motif de se lamenter, du moment qu'on a le souci d'une fonction publique de qualité. Ceci dit, il est évident que les efforts publics pour la création d'emplois rémunérateurs et gratifiants dans le secteur privé sont à développer, notamment par la poursuite d'une politique bien comprise de diversification industrielle que le gouvernement mène d'ailleurs avec succès.

Il est cependant significatif pour notre marché du travail que, même dans les circonstances actuelles, l'artisanat luxembourgeois signale que, dans divers métiers, il ne parvient pas à trouver assez de candidats pour les postes offerts dans l'apprentissage. Soulignons à ce propos les louables efforts entrepris par la Société Nationale de Crédit et d'Investissement pour soutenir également la création et le développement de petites entreprises, qui jouent un rôle non négligeable dans notre tissu économique. Toujours est-il que les réticences de beaucoup de jeunes pour accepter un travail manuel démontre l'existence d'un écart entre leurs attentes professionnelles et les capacités acquises ou la disponibilité pour acquérir une formation utile.

Un développement qu'il faut noter avec consternation, c'est que certains employeurs du secteur privé utilisent le prétexte du ralentissement général de la croissance économique et celui de la consolidation de certains secteurs pour se débarrasser sans vergogne de collaborateurs fidèles et méritants, souvent avec de nombreuses années de service à leur actif. Les salariés qualifiés mis à pied sont souvent déracinés durablement, devenant ainsi des chômeurs de longue durée à charge de la communauté nationale.

Le culte absolu de la „*shareholder's value*“, qui a hélas trouvé trop d'adeptes parmi les dirigeants d'entreprise, se pratique aux dépens de notre économie et de notre société dans son ensemble. Ces dernières années, l'économie de marché à modération sociale, la fameuse „*soziale Marktwirtschaft*“, s'est transformée par l'abandon de toute connotation sociale et humaine en un capitalisme impitoyable, que ses partisans justifient par la concurrence globale au niveau planétaire.

5. Un nombre persistant de faillites

On cite souvent le nombre des faillites comme un indicateur des difficultés macroéconomiques. Sur base de la publication des relevés mensuels des faillites prononcées au Grand-Duché, on peut constater qu'au 1er semestre 2003, il y a eu 342 faillites, soit un peu plus que pendant la même période en 2002 avec 331 faillites, mais nettement moins qu'en 2001 avec 388 faillites. Au second semestre 2002, on avait déjà, avec 351 faillites, noté un léger recul par rapport au 2e semestre 2001, marqué par 362 cas.

Si leur nombre réagit certes à la situation conjoncturelle, les faillites constituent cependant en premier lieu un phénomène constant. Sauf les cas assez rares de faillites importantes – où de nombreux emplois sont en cause et où les autorités sont amenées à intervenir pour prendre des mesures sociales exceptionnelles en faveur du personnel concerné – il s’agit essentiellement d’entreprises n’employant que le propriétaire et des membres de sa famille et, parfois, l’un ou l’autre salarié externe.

Les motifs des faillites se trouvent surtout dans le caractère intrépide de l’entrepreneur qui n’a pas pleinement pris conscience des risques encourus, dans l’absence d’une base financière appropriée et dans l’inexpérience et l’incompétence commerciale et financière du dirigeant, moins souvent dans son incapacité professionnelle. La capitalisation requise pour constituer une société commerciale est bien trop basse en comparaison des situations concurrentielles qui règnent sur tous les marchés. La faillite d’un seul client suffit pour ruiner un commerçant ne disposant que de quelques dizaines de milliers d’euros en fonds propres. Selon la législation actuelle, on peut créer une société à responsabilité limitée avec un capital de moins de 12.400 euros!

6. Des perspectives conjoncturelles restant incertaines

Ce qu’il faut craindre dans les circonstances conjoncturelles actuelles, c’est évidemment que la reprise économique en Europe ne tarde à se réaliser, de sorte que les exportations du Grand-Duché continuent à souffrir d’une demande insuffisante. Notre économie réagissant traditionnellement avec un certain retard sur les pays voisins, une reprise générale ne peut donc être attendue de sitôt au Luxembourg.

L’évolution conjoncturelle européenne est handicapée de ce que les entrepreneurs comme les consommateurs estiment que les problèmes structurels des économies nationales et des finances publiques restent sans solution et que les gouvernements sont désemparés face aux déficits et au chômage.

Toujours est-il que, contrairement à d’autres, le Luxembourg a été préservé d’une récession effective. Il n’y a pas de doute que la réduction significative des taux d’imposition mise en œuvre ces dernières années a eu un impact positif important et qu’elle a contribué à atténuer le repli conjoncturel, en soutenant à la fois le pouvoir d’achat des ménages et le moral des entreprises.

Ceux qui avaient publiquement mis en garde le gouvernement, notamment dans le contexte des ajustements salariaux dans la fonction publique, contre l’imminent risque d’une flambée inflationniste, se sont clairement révélés des prophètes égarés. La peur d’une hausse excessive des prix et l’adoration de la prétendue stabilité ont par ailleurs pris des dimensions manifestement excessives et irrationnelles, surtout dans les milieux des banques centrales européennes.

7. Les répercussions sur les finances publiques

La réduction substantielle de la charge fiscale globale mise en œuvre au cours des dernières années a servi tant la compétitivité de nos entreprises dans le marché unique européen et, au-delà, sur les marchés mondiaux, que le pouvoir d’achat et le bien-être de la population. Elle a ainsi contribué efficacement à amortir au Grand-Duché les conséquences de la crise dans les pays environnants. Mais elle constituait forcément un pari sur l’avenir. On a même entendu des voix qui estimaient que l’Etat risquait, en raison de l’ampleur des réductions consenties, de ne plus disposer des ressources nécessaires pour remplir ses missions essentielles. Qu’en est-il aujourd’hui?

Au lieu de la traditionnelle hausse des recettes publiques, le gouvernement prévoit pour son projet de budget pour 2004 un recul net des recettes normales de 40 millions d’euros. Mais pour le premier semestre de l’année en cours, l’on a encore pu noter, par rapport à la même période de 2002, une augmentation de 3,0% pour les recettes au titre de l’ensemble des impôts directs. Ces recettes avaient en 2000 progressé de + 11,2%, en 2001 de + 5,8% et en 2002 de + 5,2%, malgré l’allègement substantiel de la charge fiscale suite à la réforme fiscale et malgré le ralentissement conjoncturel.

8. Des recettes publiques progressant moins vite

L’évolution des dernières années est un peu plus contrastée si l’on distingue entre l’imposition des revenus des personnes physiques (en termes de statistique budgétaire: l’impôt sur les salaires et l’impôt fixé par voie d’assiette) et le revenu de l’Etat sur les bénéfices nets des entreprises (impôt sur les collec-

tivités). L'augmentation des montants prélevés sur les particuliers avait été fortement freinée en 2001, suite à la réforme fiscale, pour se muer en 2002 en un recul net, qui est toutefois dépassé entre-temps, les recettes étant en hausse en 2003.

Pour l'impôt dû par les firmes, collecté en moyenne plus tardivement, l'évolution a été remarquable, avec + 12,6% en 2000, + 11,4% en 2001 et – n'en déplaise au PIB fortement freiné – même de + 16,8% en 2002. Cette évolution est expliquée, dans l'exposé introductif du projet de budget 2004, par l'encaissement tardif de soldes d'impôt très importants. Un sensible recul net au premier semestre 2003 n'en est que plus fortement ressenti.

Voici le détail de l'évolution des impôts directs (en variation annuelle) respectivement pour l'exercice entier et le 1er semestre.

	2000	2001	2002	2003
<i>total des impôts directs</i>				
1er semestre de l'année	+ 8,1%	+ 9,3%	+ 0,1%	+ 3,0%
exercice budgétaire entier	+ 11,2%	+ 5,8%	+ 5,2%	...
<i>impôt/revenu particuliers</i>				
1er semestre de l'année	+ 11,7%	+ 7,3%	– 8,7%	+ 5,3%
exercice budgétaire entier	+ 10,5%	+ 2,4%	– 4,4%	...
<i>impôt/revenu collectivités</i>				
1er semestre de l'année	+ 2,6%	+ 11,2%	+ 13,5%	– 2,2%
exercice budgétaire entier	+ 12,6%	+11,4%	+ 16,8%	...

9. Des comptes de l'Etat demeurant fondamentalement sains

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics doit souligner que nos finances publiques restent fondamentalement saines, en dépit de la croissance mise à mal et des effets d'une réforme fiscale d'envergure. Elles se trouvent même, en comparaison internationale, dans une situation très enviable.

D'autres pays européens peinent – et ceci souvent vainement – pour ne pas dépasser avec leur dette publique le plafond des 60% du PIB, et certains le dépassent très considérablement. Deux grands voisins, l'Allemagne et la France, et d'autres pays encore, n'arrivent pas à maintenir leur déficit budgétaire annuel au-dessous de la norme de 3% établie à Maastricht, et le spectacle qu'ils offrent à cet égard a pris ces derniers mois des proportions grotesques. Inutile donc de s'étendre longuement sur cette tragi-comédie.

La santé intrinsèque de nos finances publiques, marquée régulièrement par des surplus annuels, a permis de contenir la dette de l'Etat à un niveau très bas et de constituer des réserves substantielles. En Europe, la „*dette brute des administrations publiques*“ (administrations centrales et locales et sécurité sociale) est en moyenne de l'ordre de 70% du PIB, le taux luxembourgeois pour l'ensemble du secteur public se situe par contre à 5,7%, soit un douzième de la moyenne européenne.

Il faut en outre rappeler que, pour le moment du moins, le Trésor public dispose de réserves liquides considérables (2,6 milliards d'euros au 31.12.2001), dont il sera encore question plus loin. Par ailleurs, les participations directes de l'Etat dans les établissements publics (EPT, SNCFL, SNCI, BCEE, Office du Ducroire, Banque centrale, etc.) et dans des firmes privées (SES, Arcelor, Cegedel, SEO, etc.) ont une valeur d'au moins 2,5 milliards d'euros, étant bien entendu qu'il ne saurait être question d'aliéner ces actifs.

10. Le meilleur élève de la classe

La situation avantageuse de nos comptes publics repose sur une longue tradition de discipline et de prudence budgétaires et de gestion sérieuse, avec des surplus annuels et des réserves accumulées. Il faut donc rendre justice aux responsables politiques, en situant correctement notre situation budgétaire dans son contexte international.

La situation comparativement favorable mérite aussi d'être relevée face au pessimisme et au scepticisme excessif pouvant empêcher les acteurs économiques luxembourgeois de reprendre confiance et nuisant ainsi à la relance tant espérée, dont le pays a besoin pour redresser l'emploi et maintenir les finances publiques saines.

Cette analyse s'impose également parce que l'appréciation à porter sur le projet gouvernemental exige un jugement clair, reposant sur la totalité des faits, que ceux-ci soient positifs ou défavorables, flatteurs ou accablants. Une vision complète et claire devient essentielle alors que la planification budgétaire se complique d'année en année.

Il n'est par ailleurs que juste de souligner à cet égard les mérites pour des finances publiques saines qui reviennent aux grands argentiers du pays et aux autorités gouvernementales en général, d'hier et d'aujourd'hui, mais aussi à tous ceux qui se sont dévoués au progrès économique de notre pays.

11. Une marge de manœuvre politique qui a été conservée

Dans les circonstances actuelles, la difficile tâche du gouvernement est allégée par l'existence de réserves budgétaires substantielles et par l'absence d'un endettement public significatif et, donc, d'une charge conséquente de la dette publique. Mais l'équilibre est surtout aussi facilité par des dépenses de fonctionnement de notre appareil étatique qui sont parmi les plus modestes en Europe, en comparaison des agrégats respectifs de l'économie nationale.

En effet, en 2001, le total des dépenses de nos administrations publiques a atteint seulement 40,4% du PIB, contre 48,3% en moyenne dans l'Union Européenne (et respectivement 52,7% en France, 49,4% en Belgique et 48,3% en Allemagne). L'Etat luxembourgeois peut ainsi, tout en retenant dans des limites raisonnables l'enveloppe totale des dépenses publiques, continuer à combler le retard en matière d'investissements publics, notamment pour les infrastructures qui n'avaient pas pu suivre le rythme de croissance de l'économie nationale.

Mais il faut en outre souligner à ce propos que les rémunérations des salariés des administrations publiques ne représentent au Luxembourg que 8,3% du Produit Intérieur Brut (PIB), contre 10,3% en moyenne dans l'Europe des 15. Les chiffres démentent donc clairement le cliché d'une fonction publique luxembourgeoise trop bien rémunérée et accablant le secteur privé présenté comme étant seul productif. Ces données sont celles pour 2001 et ont été établies par la Commission Européenne et citées dans „STATEC: L'évolution récente de l'économie luxembourgeoise“, édition 2003, page 50.

Mentionnons encore dans le même contexte que les intérêts à supporter sur la dette publique étaient de 0,3% du PIB, soit environ un douzième de la moyenne européenne de 3,6%, la France étant à 3,2%, l'Allemagne à 3,3% et la Belgique à 6,6%. En revanche, la formation brute de capital fixe (FBCF) – ou en termes moins techniques et plus compréhensibles: les investissements publics – représentait en 2001 au Luxembourg pratiquement le double de la moyenne européenne, puisqu'elle atteignait 4,4% du PIB contre 2,3% pour l'ensemble des pays européens, dont 1,5% en Belgique, 1,7% en Allemagne et 3,3% en France. Or, pour l'exercice 2003, la FBCF du secteur public luxembourgeois, telle qu'elle est prévue au niveau du budget voté, est déjà remontée à 5,2% du PIB projeté.

12. Les réserves accumulées

Depuis 1993, les comptes annuels successifs de l'Etat se sont régulièrement soldés par des surplus nets, qui ont été mis à profit soit pour étoffer la „*réserve budgétaire*“, c'est-à-dire le solde net reporté des excédents et déficits annuels accumulé depuis la deuxième guerre mondiale, soit pour alimenter par des dotations rétroactives les fonds spéciaux consacrés essentiellement aux investissements publics.

Il a été possible de financer par le solde positif du budget courant (jadis appelé „*budget ordinaire*“) l'ensemble des dépenses en capital (autrefois les „*dépenses extraordinaires*“), et en plus cet excédent permettait encore une thésaurisation nette considérable.

De la sorte, le volume conjoint de la réserve budgétaire et des fonds spéciaux est passé de 11 milliards de francs ou 0,3 milliard d'euros fin 1992 à 3,1 milliards d'euros fin 2002. Les exercices budgétaires 2000, 2001 et 2002 ont produit à eux seuls 1,3 milliard d'euros de surplus, qui a pu être affecté en dotation extraordinaire aux fonds d'investissement publics. Cette accumulation de réserves liquides fournit aujourd'hui les moyens requis pour faire face à la situation économique assombrie.

Pour le reste, les comptes annuels en équilibre contrastent notamment avec ceux d'Allemagne et de France. Ces pays ne peuvent, comme ils devraient le faire, soutenir leur économie nationale et contribuer à la relance en Europe, par des réductions fiscales et/ou des dépenses additionnelles, sauf à s'endetter davantage, du fait que leurs budgets respectifs sont déjà plus déficitaires que ne le permettent les règles du traité de Maastricht. Le Luxembourg par contre est à même de donner des impulsions publiques à son économie.

13. Une politique anticyclique bien à propos

Les perspectives de la conjoncture économique étant ce qu'elles sont, il est crucial que les choix politiques du gouvernement luxembourgeois en matière budgétaire tiennent dûment compte de la nécessité de soutenir activement l'économie du pays. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note avec satisfaction que les options des responsables politiques s'inscrivent pleinement dans cette perspective, avec le maintien des investissements publics à un niveau élevé.

Le budget définitif pour l'exercice 2003 se trouve en équilibre avec un solde pratiquement nul, le surplus du budget courant étant entièrement affecté au budget en capital. Le projet pour 2004, pour sa part, prévoit un repli des recettes courantes de – 144 millions d'euros, soit un recul de – 2,2% des revenus courants prévus pour 2003.

Compte tenu des crédits inscrits, le solde net prévu pour 2004 est négatif de – 88 millions d'euros, et sans l'emprunt public prévu il le serait encore un peu plus. Les recettes totales n'augmentent que modérément, de + 0,6%, et le gouvernement ne pouvait limiter le déficit budgétaire apparent qu'en freinant également les dépenses.

Face à une progression des dépenses courantes de + 5,1%, les dépenses en capital inscrites au budget sont comprimées de – 18% ou de – 152 millions d'euros. En réalité, bien entendu, les investissements publics ne sont pas réduits de façon aussi dramatique, mais ils se réaliseront dans une mesure accrue à charge des fonds spéciaux.

Comme il ressort du tableau ci-après, une progression de + 10,7% est prévue pour l'année prochaine pour le total des investissements. Avec 696 millions d'euros, les investissements prévus par l'Etat atteignent 10,2% des dépenses totales de l'Etat et 2,9% du PIB. La progression par rapport à l'exercice 2000 sera de + 62,4%.

	2001 <i>compte</i>	2002 <i>compte</i>	2003 <i>budget</i>	2004 <i>projet</i>
Dépenses d'investissement				
par des crédits budgétaires	184,4	266,9	231,8	248,9
par des fonds d'investissement	300,9	323,8	397,1	447,3
total	485,3	590,7	628,9	696,2
<i>(montants en millions d'euros)</i>				
variation annuelle du total	+13,2%	+21,7%	+6,5%	+10,7%
en % des dépenses de l'Etat	8,7%	9,5%	9,6%	10,2%
en % du PIB	2,4%	2,6%	2,7%	2,9%

14. La nécessité politique d'un soutien à la relance

Il est évident que l'accumulation de réserves pendant les années de prospérité ne se justifie que si on les utilise effectivement en des temps moins propices. Un équilibre budgétaire strict en toutes circonstances n'aurait évidemment pas de sens, l'appareil étatique n'ayant pas vocation d'être un établissement d'épargne.

Après avoir, pendant des années, réduit la dette publique, étoffé les réserves financières et allégé la charge fiscale face aux surplus budgétaires persistants, le gouvernement poursuit dans les présentes conditions économiques la bonne politique quand il accepte momentanément un déficit budgétaire

modeste, en ne réduisant pas, contrairement à d'autres pays, les dépenses sociales mais en augmentant les efforts d'investissement.

Nul ne doute que les infrastructures de notre pays, notamment en matière de transports en commun et de construction et d'entretien des voies de trafic, n'ont qu'insuffisamment suivi par le passé l'expansion économique et la croissance démographique rapide que le Luxembourg a connues. Les ressources consacrées aux constructions scolaires et administratives, aux fonds du rail et des routes répondent à des besoins pressants.

La réserve budgétaire stagne depuis quelques années à un très haut niveau (501 millions d'euros en 1999, 505 millions en 2001), mais la réserve des fonds spéciaux a encore progressé, de 210 millions en 1992 à 625 millions en 1996 et à 2.614 millions en 2001, avant de reculer en 2002 à 2.515 millions d'euros, selon les statistiques présentées dans l'exposé introductif du projet de la loi budgétaire, page 37*.

15. Les fonds spéciaux comme instrument budgétaire

Avec la politique budgétaire volontariste proposée par le gouvernement, les réserves doivent évidemment se rétrécir. En analysant l'ensemble des données sur les projets des divers fonds spéciaux (pages 643 et suivantes du document budgétaire), on note que les recettes et les dépenses annuelles et les avoirs au 31 décembre ont évolué ou sont supposés évoluer comme suit (montants en millions d'euros):

	2001	2002	2003	2004
recettes	2.617	1.717	1.645	1.690
dépenses	1.622	1.762	2.423	2.303
avoirs au 31 décembre	2.650	2.609	1.830	1.216

Si ces chiffres sur les réserves des fonds spéciaux diffèrent légèrement de ceux cités un alinéa plus haut, c'est (probablement) que les uns se réfèrent au 31 décembre et les autres à la clôture annuelle des comptes. Quoiqu'il en soit, il faut retenir du tableau ci-avant, d'une part, la volonté politique d'accroître considérablement les dépenses des fonds, sans en réduire la dotation (contrairement aux affirmations de certains critiques!), et, d'autre part, la projection d'une réduction graduelle des réserves accumulées.

Les données du tableau ne se retrouvent pas telles quelles dans la documentation budgétaire du gouvernement, mais elles ont été calculées pour le présent avis. La documentation statistique sur les opérations de l'ensemble des fonds spéciaux gagnerait beaucoup avec un tableau récapitulatif.

Les fonds spéciaux gagnant d'année en année en importance – ainsi, un projet de loi relatif à la création d'un nouveau fonds pour les transports publics est engagé dans la procédure législative – il s'impose au plus vite non seulement de clarifier leur statut par rapport à la surveillance par la Cour des Comptes, mais aussi de régler les procédures de leur dotation. Ainsi, le non-initié a des problèmes pour voir si les tranches des nouveaux emprunts publics prévus pour 2004 au profit du fonds des routes (70 millions d'euros) et du fonds du rail (50 millions) figurent ou non dans les recettes budgétaires en capital, et, si non, pourquoi tel n'est pas le cas.

16. A bout de souffle?

A propos du déficit global, budgétaire et extrabudgétaire, il faut noter que la réduction des réserves totales, telle qu'elle est programmée, résulte non pas d'une compression des recettes, mais d'une expansion des dépenses prévues. Or, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est convaincue, au vu de l'expérience des dernières années, que le gouvernement ne parviendra nullement à dépenser effectivement les montants projetés.

A titre de preuve, on peut mentionner que les neuf grands fonds d'investissement publics (administratif, scolaire, sanitaire et social, sociofamilial, hospitalier, fonds des routes, fonds du rail, fonds des raccordements ferroviaires internationaux et fonds pour la loi de garantie) ont en 2002 effectivement dépensé 528 millions d'euros alors que, dans le courant de cette même année 2002 (plus précisément au

moment de présenter le projet de budget 2003), le gouvernement estimait toujours qu'ils dépenseraient 868 millions, soit 340 millions d'euros ou 65% de plus.

Il y a dès lors fort à parier que l'épuisement des réserves liquides du Trésor annoncé par d'aucuns n'interviendra pas de sitôt. Ces moyens (solde budgétaire plus réserves des fonds spéciaux) ont été de plus de 3 milliards d'euros fin 2002, ce qui correspond à 6 mois de recettes ordinaires de l'Etat ou encore aux investissements effectifs de l'Etat, via le budget et via les fonds spéciaux, des 6 dernières années!

Ces faits ne sont pas pris en compte par ceux qui, sans pouvoir présenter une légitimation politique quelconque dans notre régime démocratique, se sentent habilités à évaluer sur un ton professionnel le devoir de classe du gouvernement. On commente alors „*l'évolution prévisible des soldes budgétaires ... assez défavorable*“, en accumulant les termes du genre „*décélération par rapport aux évolutions observées au cours des années antérieures*“, „*diminution sensible de l'excédent courant*“, „*déficit significatif*“ et „*détérioration significative*“. On proclame surtout que la situation est „*préoccupante*“ et on se sert de la „*détérioration significative des comptes*“ pour revendiquer „*une véritable politique d'encaissement de la progression des dépenses, basée sur des mesures récurrentes*“. Le vocabulaire de la BCL ne cesse d'étonner.

Ces propos encouragent évidemment aussitôt les associations d'employeurs à lancer des „*mises en garde devant un dérapage des finances publiques*“ et l'appel au gouvernement „*à freiner l'évolution de certaines dépenses, notamment sociales*“, manœuvres qui sont à démasquer comme des plaidoyers partisans et basement intéressés.

17. Quelles recettes sont des recettes publiques?

Pour le reste, la direction générale de la Banque centrale a cru bon d'expliquer aux Grand-Ducaux que la terminologie que nous utilisons depuis des décennies n'est pas identique au vocabulaire de certains technocrates internationaux. Comment donc pouvons-nous penser que les recettes provenant d'un emprunt public étaient de vraies recettes publiques?

Que le jargon de Bruxelles ne correspond pas à 100% aux définitions qui nous ont été utiles depuis des décennies, cela prouve-t-il qu'on est des ignorants budgétaires? D'aucuns sont parvenus, dans leurs réactions publiques, à se référer à la Banque centrale pour accuser le gouvernement (du seul fait qu'il propose d'émettre – pour la première fois depuis des années, faut-il le rappeler? – un tel emprunt) de procéder à des manipulations et tromperies pour équilibrer le budget. Dans ses efforts d'éducation des masses, la direction de la Banque centrale a manifestement encore du pain sur la planche.

18. Une cagnotte liquide non reprise dans les statistiques

En été, alors que le Conseil de gouvernement finalisait son projet de budget, la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) lui a envoyé, par un communiqué de presse, le message de ne pas procéder, en matière de priorités budgétaires, à des mesures de rigueur ou des économies excessives devant affaiblir le pouvoir d'achat, et de maintenir en même temps un niveau d'investissement suffisant.

Dans cet appel a été évoqué, à propos du maintien de l'équilibre budgétaire, un aspect des recettes publiques que la Chambre tient à rappeler. Il s'agit du problème de l'encaissement des impôts qui sont dus par les non-salariés et surtout par les entreprises, et qui ne sont versés au Trésor public qu'avec des retards extrêmes.

Depuis plus de 25 ans la Chambre dénonce, dans ses avis consacrés annuellement au projet de loi budgétaire, cet état des choses qui a de multiples volets. Les autorités politiques sont interpellées pour enfin prendre à bras-le-corps ce problème qui ne représente pas une question mineure.

A la date du 31 décembre 2002, les bilans annuels des banques luxembourgeoises renseignaient en effet des „*provisions pour impôts à payer*“ de 1,47 milliard d'euros, comme il ressort des chiffres publiés dans le classement annuel des banques par un quotidien du pays. Dans ce classement, on trouve pour chaque banque les dettes en question avec le montant à l'unité d'euro près.

Cette somme mentionnée n'inclut du reste que les comptes des seules banques qui sont des sociétés de droit luxembourgeois, excluant donc la dette fiscale au 31 décembre 2002 de toutes les succursales luxembourgeoises de banques étrangères, celle des autres établissements financiers et celle de tout le secteur parabancaire, qui a continué sa croissance au cours des dernières années.

L'encaissement de cette exceptionnelle cagnotte – qu'on pourrait qualifier de „*réserve fiscale*“ qui ne figure pas dans les statistiques officielles des réserves budgétaires de l'Etat – est en cours depuis le 1er semestre de cette année, selon les dires du Premier Ministre, et se poursuivrait en 2004. Les circonstances plus difficiles offrent ainsi l'occasion pour s'occuper de cette question et pour compenser, dans le budget des recettes de l'Etat, les effets évidents de la récente réduction généreuse des impôts.

19. Une question de l'égalité des contribuables

Le problème des impôts en retard de collecte est particulièrement grave pour la TVA, où le consommateur verse l'impôt lors de son achat et où le commerçant, qui ne fait que l'encaisser pour compte de l'Etat, utilise ces recettes souvent à bon compte et de façon prolongée comme fonds de roulement. Ce sont évidemment les commerçants les moins solvables qui sont les plus réticents à payer, et dans de nombreuses faillites des recettes publiques considérables sont définitivement perdues. Le cas est en principe identique pour les impôts sur les salaires, où l'employeur ne procède qu'à la retenue et au transfert d'un impôt supporté par le personnel.

Au-delà des délais excessifs de l'encaissement, il faut rappeler le déséquilibre fondamental qui existe entre le traitement fiscal réservé aux salariés et retraités, qui ont effectivement déjà versé leur impôt sur le revenu au moment de toucher leur salaire, leur traitement ou leur pension, et tous les autres contribuables qui bénéficient de droit ou qui s'arrogent de fait des délais de paiement souvent importants, au détriment de l'égalité devant la loi des citoyens contribuables.

*

II. LES PROBLEMES DE L'EDUCATION NATIONALE

1. Quelques réflexions a priori

„*Non scholae sed vitae discimus.*“ Cette philosophie ancienne reste, certes, d'une valeur pédagogique indéniable même de nos jours, mais qu'en est-il de sa réalisation? Celle-ci suggère sinon nécessité un bon nombre de conditions „*sine qua non*“ telles que des infrastructures efficaces, des programmes adaptés aux besoins fort divers des élèves, un corps enseignant important, une formation pédagogique de qualité pour les jeunes stagiaires ... Or faut-il toujours constater qu'entre l'idéal auquel aspirent aussi bien le Ministère de l'Education Nationale que les enseignants et la réalité scolaire quotidienne s'étend un gouffre apparemment infranchissable. Tandis que naguère Socrate se promenait avec quelques élèves et les préparait à la vie, le pédagogue d'aujourd'hui se trouve des fois face à une trentaine d'élèves. L'enseignement ne risque-t-il pas de dégénérer en un travail à la chaîne aux dépens des jeunes gens qui plus que jamais ont besoin d'une éducation personnalisée et individualisée?

2. Recrutement du corps enseignant

Enseignement primaire:

Bien que le nombre d'instituteurs de l'éducation/enseignement précoce, préscolaire et primaire ait connu un accroissement important lors des dernières années, il reste à déplorer que bon nombre d'élèves soient éduqués par un personnel non breveté. Sans méconnaître le bon travail de beaucoup d'enseignants qui s'investissent dans l'éducation de nos enfants, il faudrait à l'avenir tout faire pour un enseignement presté par des personnes étant toutes passées par une même formation professionnelle.

Enseignement secondaire:

Tenant compte du pronostic qu'en 2010, 11.000 élèves supplémentaires devront être scolarisés dans nos lycées et lycées techniques, la conclusion suivante s'impose: pléthore d'élèves et pénurie d'enseignants. D'après le rapport de planification des besoins en personnel enseignant de 2003 à 2008, on comptabilise dès aujourd'hui un besoin de 356 postes: ce résultat se base sur une addition des leçons supplémentaires (123 postes) et des leçons dispensées par des chargés d'éducation détenant un contrat de travail à durée déterminée (233 postes). S'y ajouteront, pour l'avenir, les départs à la retraite ainsi que l'évolution démographique s'appliquant au nombre d'élèves qui vont se présenter aux portes des lycées au cours des années à venir. D'où la nécessité impérieuse de respecter le programme de recrute-

ment qui prévoit 175 postes pour l'année scolaire en cours (ensuite 180, 185, 190, 195 postes, soit un total de 925 admissions au stage sur les cinq années à venir, alors que les besoins se chiffrent à 1.154 postes jusqu'en 2008, soit un déficit de 229 postes, si les 925 entrées en stage sont réalisées!).

3. Compte épargne temps

Depuis six ans, maintes démarches ont été entreprises pour présenter le projet d'un compte épargne temps. D'après une étude réalisée à ce sujet, la grande majorité des enseignants de l'enseignement secondaire estiment qu'il s'agit d'un projet intéressant et affirment qu'ils seraient candidats pour y participer. Le bon taux de réponse confirme d'ailleurs la représentativité des résultats de l'enquête sur le compte épargne temps. Il est en outre d'une importance capitale de souligner le fait que ce projet est loin de se limiter à l'enseignement, puisqu'il serait aussi bien applicable dans toutes les administrations de la fonction publique!

4. Le stage pédagogique

Il est étonnant de constater qu'aucune amélioration n'a été entreprise en ce qui concerne la formation théorique des stagiaires de l'enseignement secondaire et secondaire technique au centre universitaire – bien que la phase d'expérimentation connaisse bientôt une fin! Les cours théoriques gardent leur caractère dogmatique et fastidieux, car un bon nombre de théories très spécifiques sont prônées comme des connaissances pédagogiques générales indispensables. Or ces philosophies et théories néo- voire pseudo-pédagogiques sont souvent très éloignées de la réalité scolaire quotidienne. Aussi faudrait-il accentuer la formation disciplinaire qui devra être assurée par des formateurs compétents ayant acquis une expérience pratique importante dans le domaine qu'ils enseignent.

Puisque le stagiaire doit faire preuve de la maîtrise des „compétences“, une première initiative consisterait à définir clairement, distinctement et par règlement grand-ducal les „compétences“ seulement énumérées dans le règlement actuel. On peut assez fréquemment et malheureusement constater que l'interprétation des compétences varie selon les différents formateurs – ce qui rend la préparation des stagiaires encore plus difficile. En outre, cette imprécision et cette incohérence (entre les différents intervenants au CUNLUX) entraînent aussi l'inconvénient que les exigences lors des soutenances diffèrent selon les examinateurs.

En ce qui concerne les intervenants, il faudrait prendre soin à ce que ceux-ci aient des connaissances approfondies du système scolaire luxembourgeois ainsi qu'une formation universitaire dans la discipline qu'ils enseignent. En plus faudrait-il que les différents intervenants aient une expérience solide dans le système scolaire auquel ils veulent introduire le stagiaire.

Il est en outre très important de définir par règlement grand-ducal des critères très précis en matière d'évaluation des pièces à produire – des critères auxquels non seulement les stagiaires, mais aussi les examinateurs devront se plier sans exception. Assez fréquemment, des documents dits „non officiels“ (donc sans aucune valeur juridique) contenant des critères d'évaluation ainsi que des interprétations des compétences personnels et ainsi fort douteux sont distribués. Faute de précision dans ce domaine, les stagiaires sont incapables de s'autoévaluer et de préparer sérieusement leur soutenance.

Il faut bien faire la différence entre le concours de recrutement, qui examine le savoir disciplinaire voire académique du candidat, et la soutenance du dossier pédagogique. Il est plutôt étonnant de constater que bon nombre de candidats ayant réussi avec grand succès à leurs études universitaires et au concours de recrutement sont éliminés lors de la soutenance du dossier pédagogique, sans même avoir pu démontrer leur savoir-faire pratique à l'école.

L'échec de bon nombre de stagiaires semble donc plutôt dû à la formation théorique elle-même. Il faudrait ainsi élaborer des critères précis qui définissent la formation en général. Ces critères devraient être communiqués par écrit aux stagiaires au début de leur formation et ne devraient en aucun cas être changés lors de la période de formation d'une promotion.

On a constaté que la formation théorique est davantage prise en compte que la formation pratique, ce qui ne correspond pas à la réalité, puisqu'il importe avant tout que le stagiaire sache enseigner „sur le terrain“. Ainsi, il faudrait envisager une pondération plus équitable (50% théorie et 50% pratique).

Finalement, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de combiner la théorie et la pratique lors de l'examen de fin de stage. De cette façon, on aurait une vue plus générale, plus réaliste et objective du

candidat. Ceci éviterait aussi que des stagiaires soient écartés de l'enseignement avant même d'avoir fait preuve de leurs compétences d'enseignant.

5. Enseignement secondaire technique

Il est évident que la mission de l'enseignement secondaire technique doit être tout à fait différente de celle de l'enseignement traditionnel ou „classique“. Il s'agit de bien préparer des élèves, formant un groupe très hétérogène, à la vie professionnelle et de développer ainsi leurs compétences plutôt pratiques indispensables à cette fin.

Or, le projet de caractère réformateur de la division inférieure de l'enseignement technique en vue de cette mission semble fort douteux: l'idée de créer un „tronc commun“ tout en mélangeant les bons élèves aux élèves en grandes difficultés risque bien de demeurer un concept extrêmement théorique ayant comme base la conviction rousseauiste que tout homme est bon et aspire à faire sa contribution à la société. Or, la réalité ne correspond pas toujours à la théorie, quoique des exceptions existent. L'expérience de la vie scolaire quotidienne fournit en tout cas une image foncièrement opposée à l'idéal: ce sont en général les mauvais élèves qui influencent les bons et non vice versa. Créer donc „consciencieusement“ des classes hétérogènes en ce qui concerne le niveau intellectuel des élèves porte en soi le risque de développer et de défendre la médiocrité qui n'est pas toujours dorée comme l'affirmait Horace! Exigeant des élèves des compétences minimales dans certaines branches selon la profession à laquelle ils s'intéressent, l'école court le danger de cultiver une tendance minimaliste, tandis que la vie professionnelle d'aujourd'hui exige de nous tous un maximum. Si les acteurs de ce projet, qui vient d'être mis en oeuvre cette année scolaire-ci, sont à la quête d'un enseignement mieux adapté, il faut qu'ils prennent garde de ne pas devenir les victimes d'un enseignement simplifié à outrance.

La formation professionnelle est assurée efficacement par l'enseignement technique à partir des classes de 10e. Une panoplie de métiers est offerte aux élèves se destinant à une activité artisanale, commerciale, de cadre moyen etc. Cependant, il ne faut pas oublier que deux sections – générale et commerce – mènent au bac technique qui, en théorie du moins, équivaut au bac dit „classique“ et ouvre ainsi à ses lauréats les portes académiques. Ne vaudrait-il pas mieux soutenir les élèves excellents de la division inférieure tout en leur assurant un enseignement à un niveau adapté, bien sûr, mais également à un niveau plus élevé? Et, d'autre part, ne serait-ce pas soutenir les élèves en difficultés en créant des classes homogènes et moins exigeantes et en donnant aux enseignants la possibilité de se concentrer corps et âme sur les problèmes de ces élèves? Plutôt que de cuisiner un ragoût plat unique indigeste, il serait préférable, dans l'intérêt de tous, de préparer deux plats différents et par conséquent plus digestes. Ainsi, il incombe également à l'enseignement technique de fournir d'abord un fondement solide de connaissances de base avant de commencer la spécialisation.

6. Enseignement secondaire

Depuis quelques années, on remarque la tendance avant-gardiste – surtout dans les nouveaux établissements scolaires – d'intégrer tous les ordres d'enseignement dans une même école: l'enseignement modulaire, technique et classique. Or, le terme „intégration“ paraît mal choisi à ce sujet. D'un côté, les lycées techniques offrent un enseignement classique jusqu'en classe de 5e tandis que, d'un autre côté, certains lycées classiques offrent un enseignement technique jusqu'en classe de 9e. Cette situation de mélange semble plutôt malsaine parce qu'elle s'oppose à l'intégration et à l'identification d'un bon nombre d'élèves de la division inférieure qui restent toujours „de passage“ dans les établissements scolaires et qui n'auront guère le temps de s'acclimater. Ainsi, le maintien de la séparation de l'enseignement classique et technique est sans doute plus propice à l'intégration des élèves.

7. Université du Luxembourg

La création d'une université telle qu'elle a été envisagée reste problématique: la fin suprême de réaliser une structure académique qui pourrait se mesurer aux grandes universités de nos pays voisins reste chimérique puisque les conditions fondamentales ne sont pas remplies. Le Luxembourg ne dispose ni d'une recherche „universelle“, ni de chercheurs, ni d'infrastructures (bibliothèques, centres de recherche etc.) dans tous les domaines académiques. Au lieu donc de créer une structure monolithique

encline à une administration, une recherche et un enseignement efficaces, l'université du Luxembourg risque plutôt de devenir un kaléidoscope sinon un collage de structures déjà existantes et très diverses.

Plutôt que de vouloir conquérir le monde académique en une seule fois, il serait peut-être mieux de concentrer l'université du Luxembourg sur les domaines qui sont typiques pour le Luxembourg et constituent un atout indéniable de notre pays, à savoir le droit européen et international, le secteur financier, le secteur de la technologie de l'information. Il sera plus raisonnable d'offrir une formation académique bien structurée et efficace dans des domaines bien spécifiques sans vouloir tout, à la fois, aux dépens de la bonne qualité.

Finalement, il faut souligner le fait que l'élite de notre pays résulte sans aucune exception de la formation académique à l'étranger. Pour les étudiants d'un pays si petit que le nôtre, il est indispensable d'apprendre à connaître d'autres mœurs, d'autres idées et méthodes qu'ils ne peuvent trouver qu'en quittant le pays. Or, l'université du Luxembourg restera sans aucun doute une tentation à tout adolescent luxembourgeois qui hésite à faire face à la société européenne voire mondiale: naguère forcé de se rendre à l'étranger et à faire de nouvelles expériences, il restera cloué dans son microcosme bien convivial, mais également singulièrement restreint.

*

III. CONVENTION ET CONSTITUTION EUROPEENNE

L'Europe est à la une de l'actualité en raison des âpres discussions que soulève le projet de Constitution concocté par un aréopage de politiques émérites, mandatés par leurs pairs en activité et formant cette prétendue Convention qui entend imposer aux pays de l'Union d'adopter tel quel et sans rechigner le produit de leurs délibérations qualifié de seule solution valable (à prendre ou à laisser).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait contribuer au débat par quelques réflexions et considérations se limitant aux aspects qui touchent directement aux intérêts d'un petit pays tel que le nôtre, sans pour autant approfondir la question si l'on doit ou non doter l'Union Européenne d'une Constitution, alors qu'il n'y a pas de Nation ni de Peuple européen à proprement parler.

L'importance du facteur „*taille des pays*“ dans la politique européenne n'est pas nouvelle. Lors de son intervention à la session plénière de la Convention du 24 avril 2003, le Président Valéry Giscard d'Estaing a souligné que les Etats membres qui sont à l'heure actuelle les plus petits et les plus grands de l'Union Européenne faisaient déjà partie des six pays fondateurs de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), même si le BENELUX a été „*créé*“ à l'époque entre autres et en partie pour transformer partiellement les trois petits Etats fondateurs en un plus grand ensemble. Par ailleurs, les tensions entre les Etats les plus peuplés et les moins peuplés sont une „*composante*“ de toute union fédérale (Etats-Unis d'Amérique, Allemagne) ou quasi fédérale (Union Européenne); elles ont été à l'origine d'un conflit aigu à l'époque de la Convention de Philadelphie qui avait été convoquée au dix-huitième siècle pour mettre sur pied la Constitution des Etats-Unis d'Amérique.

La politique de l'Union Européenne et les débats institutionnels ont donc toujours été marqués par les tensions entre grands et petits pays. Mais, au fil du temps, la dynamique de l'élargissement a exacerbé ces tensions au sein de l'Union Européenne et exigé une correction des mécanismes destinés initialement à composer avec cette diversité.

Quant aux discussions menées dans le cadre des travaux de la Convention, appelée à faire des propositions pour une réforme institutionnelle (et non pas, soulignons-le, pour rédiger un projet pour une future Constitution pour l'Union Européenne!), elles ont révélé la persistance d'une ligne de démarcation dans les débats institutionnels de l'Union Européenne, illustrant la querelle de longue date entre grands et petits Etats membres.

D'une part, la tentation de renforcer ou l'intergouvernementalisme ou le supranationalisme dans le fonctionnement de l'Union Européenne est manifeste. L'on peut observer, aussi bien à l'intérieur qu'en dehors de la Convention, un consensus en faveur de la méthode Monnet (ou méthode communautaire), synthèse de ces deux approches. Le leitmotiv d'une grande majorité de conventionnels semble être que les trois pôles du triangle institutionnel (Commission, Conseil et Parlement Européen) devraient être renforcés simultanément, même si, implicitement, la majorité des membres de la Convention a tendance à soutenir un pôle plutôt que les deux autres. Ainsi, comme le montre la „*proposition ABC*“ – c'est-à-dire la proposition faite par le Président français Jacques Chirac et les Premiers Ministres espa-

gnol et britannique José Maria Aznar et Tony Blair, qui ont été les premiers à prôner officiellement l'élection d'un Président permanent du Conseil Européen (choisi parmi d'anciens chefs de gouvernement pour une période de cinq ans maximum) – les grands Etats s'emploient à favoriser l'intergouvernementalisme et par conséquent le Conseil, dans la mesure où ils peuvent y exercer plus facilement leur autorité. En revanche, la majorité des petits Etats tendent à privilégier le supranationalisme, et par conséquent la Commission, gardienne des Traités et de l'intérêt commun et donc défenseur des plus „faibles“ et/ou des „minoritaires“. Or, il n'y a pas de relation directe de cause à effet. A titre d'exemple: le Danemark, considéré comme petit Etat membre, n'a rien d'un pays supranationaliste, tandis que l'Allemagne, le plus grand Etat membre (du point de vue démographique) prend, depuis toujours, fait et cause pour la Commission.

D'autre part, les tensions entre le principe de l'égalité entre les Etats membres et la représentation démocratique sont encore plus révélatrices de l'opposition entre les petits et les grands Etats. Encore une fois, la méthode communautaire s'est efforcée dès le départ de trouver un équilibre entre ces deux principes. La Convention a toutefois dû poser la question plus explicitement que jamais auparavant: à quel prix et dans quelle mesure l'égalité entre les Etats membres doit-elle être préservée dans le fonctionnement de l'Union? Cette question sous-tend la réforme de toutes les institutions, depuis la composition de la Commission Européenne et du Parlement Européen jusqu'aux modalités de vote au sein du Conseil en passant évidemment par la question de la Présidence du Conseil Européen.

Rappelons-le: la Communauté Européenne s'est fondée sur deux principes contradictoires. D'un côté, les six Etats fondateurs se sont entendus pour contrecarrer les tentatives hégémoniques (d'un quelconque) des grands Etats de l'Europe sur le reste de celle-ci. Dans la nouvelle Europe d'après-guerre, la grande taille d'un pays ne signifiait plus la puissance. En sens inverse, la façon la plus fondamentale dont la Communauté Européenne s'est différenciée des règles habituelles du droit et des institutions internationales a été le refus du respect intégral de la souveraineté, et par conséquent de l'égalité de souveraineté entre Etats, quelle que soit leur taille. C'est une réalité de fait que les petits Etats bénéficient plus que d'autres de la mise en commun de souveraineté („gemeinsame Wahrnehmung von Souveränität“), qu'il s'agisse de la façon dont se gère l'interdépendance sur le continent ou des moyens de retrouver leur souveraineté sur la scène internationale. Ainsi, il a fallu trouver un moyen pour exprimer ces principes contradictoires et combiner les règles du droit international et celle du droit constitutionnel dans un mode de gouvernance d'un genre nouveau et sui generis.

Dans le traité fondateur de la CECA, à savoir le Traité de Paris (signé en 1951 et entré en vigueur en 1952), trois mécanismes constitutionnels complémentaires ont été mis en place afin de garantir un juste équilibre entre les trois grands et les trois petits Etats membres et de limiter la potentialité et surtout l'ampleur d'éventuels conflits institutionnels, à savoir:

- un système de pondération des voix dans la principale institution décisionnelle de la Commission Européenne, le Conseil des Ministres;
- le rôle et la représentativité de la Commission;
- la présidence tournante („Rotationsprinzip“).

Ces trois mécanismes ont en effet préservé, par la suite, le principe fondamental de l'égalité entre les Etats membres, tout en confiant aux grands pays (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Espagne) un rôle prépondérant.

Au fil des élargissements successifs, ces trois mécanismes se sont cependant révélés de moins en moins adaptés au fonctionnement de l'Union Européenne. Le nombre des petits Etats membres augmentant beaucoup plus rapidement que celui des grands pays, les institutions garantes de l'égalité entre les Etats ont paru moins défendables aux yeux des plus grands. Jusqu'au milieu des années 1990, les élargissements ont conduit à adapter les deux premiers mécanismes en trouvant un compromis entre eux au fil du temps: une dose de proportionnalité plus importante a été introduite dans le vote (au sein du Conseil), tandis que la Commission s'est raccrochée au principe d'égalité. Mais sachant que neuf nouveaux Etats membres sur dix sont des petits pays, ce compromis de base ne peut plus guère s'appliquer.

Lorsque la Convention s'est réunie, il a fallu des nouvelles tentatives pour concilier les principes d'égalité entre les Etats et de représentation démocratique proportionnelle au sein de l'Union Européenne. Les opposants au statu quo ont fait valoir que les chiffres montraient par eux-mêmes que l'équilibre entre les deux principes ne pouvait plus être respecté: les exigences en termes d'efficacité ont eu raison de l'égalité entre les Etats. La Commission devenait trop étendue pour rester efficace et la

présidence tournante, qui jusqu'alors était la seule clause du pacte originel à être demeurée inchangée, n'était plus viable.

Or, l'argument de l'efficacité est tout sauf convaincant. Même si chaque Etat membre conservait un Commissaire, la Commission n'en deviendrait pas pour autant beaucoup plus nombreuse qu'un gouvernement national (d'un grand pays). Des réorganisations internes pourraient garantir la longue durée du fonctionnement efficace de la Commission, tout en préservant sa représentativité. Dans le même esprit, il serait possible d'améliorer la cohérence et la continuité du travail du Conseil par le biais

- d'une meilleure coordination du travail du Conseil;
- d'une collaboration plus étroite entre le Secrétariat du Conseil et la Commission;
- d'une simplification des formations du Conseil;

réformes déjà initiées par le Conseil Européen lui-même, sans qu'une réforme constitutionnelle majeure eût été nécessaire.

La véritable motivation de la proposition de réforme émanant des grands Etats membres se situe ailleurs: elle a tout simplement trait à l'équilibre des pouvoirs dans l'Union Européenne. Une Commission moins étendue, une double majorité (en considération du nombre de voix au Conseil et de la population de l'Etat membre respectif) ou un Président permanent du Conseil Européen contribueraient à réduire ce que d'aucuns appellent la „*dictature des petits pays*“ au sein de l'Union.

Ce problème doit être pris très au sérieux, car il serait contraire à l'esprit de l'Union Européenne que les grands Etats membres imposent tout simplement leur point de vue. Les petits Etats membres (qui ne représentent que vingt-cinq pour cent de la population de l'Union Européenne) quant à eux ne peuvent rejeter en bloc la requête la plus importante des grands Etats membres. Toutefois, le simple remplacement de la présidence tournante par un président permanent (même s'il était ressortissant d'un petit Etat membre!), en échange d'un statu quo pour la Commission (à savoir: un commissaire pour chaque Etat membre), ne serait pas en soi une solution satisfaisante. D'abord, parce que cela reviendrait à abandonner un système de rotation qui a fait ses preuves dans le passé, et qui a eu et continuerait à avoir des répercussions capitales en termes de symbole et d'intégration. Ensuite, parce que cette formule risquerait de donner lieu à de nouvelles tensions: l'équilibre entre les Etats membres pourrait être affecté, voire modifié dans ce cas, mais ceci au détriment de l'équilibre institutionnel.

L'attente d'aucuns que les petits Etats membres pourraient accepter la nomination d'un président permanent en échange du maintien de „*leur*“ Commissaire respectif au sein de la Commission Européenne semble donc ne pas se conforter. En effet, même pour ce qui est de la Commission, les petits Etats membres devraient dans ce cas faire une concession en acceptant de passer à un système à deux niveaux („*senior et junior commissioners*“) qui les désavantagerait forcément.

L'autre lien traditionnel, entre la réforme de la Commission et les modalités de vote, semble également s'estomper avec l'adoption d'un système de double majorité, favorable aux Etats membres les plus peuplés, mais néanmoins soutenu par certains petits Etats membres. Dans ce scénario, les deux principes de l'égalité entre les Etats et de la représentation proportionnelle se conjuguent sous leur forme la plus pure dans le système de vote lui-même. Les grands Etats membres bénéficieraient d'une capacité de blocage disproportionnée, mais les petits Etats membres pourraient alors ensemble constituer une majorité „*partielle*“. En résumé, l'équilibre à réinventer entre grands et petits Etats membres ne peut fondamentalement reposer sur l'échange de concessions différentes. Cet équilibre devrait plutôt être trouvé au niveau de chaque institution, y compris la présidence (du Conseil).

Peut-on s'opposer formellement à une réadaptation ou réévaluation du système de la présidence du Conseil, si elle est conçue pour répondre aux exigences des deux parties (à savoir les grands et les petits Etats membres)? D'une part, un président permanent du Conseil Européen peut être utile si son rôle est clairement défini et s'il est considéré comme une sorte de médiateur plutôt que comme un leader classique à l'échelle d'un Etat-nation – que l'Union Européenne n'est pas. D'autre part, le maintien d'une forme de rotation pour le seul Conseil des Ministres, conformément à la position du BENELUX, garantirait les droits des petits Etats membres et contribuerait largement à leur intégration durable dans l'Union, aspect primordial puisque, comme il a déjà été souligné, neuf des dix nouveaux Etats membres sont des petits pays. Or, cette solution ne permettrait guère de conserver les avantages démocratiques du principe de rotation de la présidence, à savoir rapprocher l'Union Européenne de ses citoyens.

Certes, le maintien du statu quo institutionnel ne rend guère l'Union plus simple, mais il ne la rend pas plus complexe pour autant. La simplification de l'Union et de ses processus décisionnels est certes

un objectif noble, mais elle sera contre-productive si elle engendre de nouvelles tensions entre grands et petits Etats membres. L'Union Européenne n'a jamais été une construction simple et facile. Il lui faut probablement conserver une certaine complexité pour que soient préservées son efficacité et sa légitimité aux yeux de ceux qui la constituent.

Soumettre dans ces conditions le prétendu projet de Constitution de 465 articles (!) sous forme de référendum au vote des citoyens qui n'y entendent rien et sur lequel les politiques n'arrivent même pas à se mettre d'accord, relève dès lors de l'imprudence.

*

IV. FONCTION PUBLIQUE

Le dernier budget de la présente législature amène la Chambre à jeter un regard en arrière pour dresser et apprécier en quelque sorte le bilan des dernières cinq années d'action du gouvernement dans le domaine de la fonction publique.

Après la législature qui, sous le précédent gouvernement, était marquée par la confrontation avec l'ensemble du secteur public en raison de la politique de démantèlement social mise en œuvre et aboutissant à l'abolition du régime de pension public, le nouveau gouvernement constitué au lendemain des élections de 1999 s'appliquait à rétablir le dialogue entre partenaires sociaux et partant la confiance.

Si, en raison du rapport de forces au sein de la coalition actuelle, il n'a pas été possible de faire marche arrière et de réparer les torts causés – en dépit de la condamnation par une juridiction luxembourgeoise de l'ancien gouvernement à titre „*posthume*“ pour violation d'engagements formellement contractés – le bilan des dernières années se présente néanmoins de façon très positive.

C'est ainsi que la présente législature a connu deux accords salariaux qui, rien qu'en ce qui concerne les rémunérations, se distinguent par une augmentation réelle cumulée de 8,57%. S'y ajoutent d'autres avancées significatives, notamment la transformation des augmentations biennales en annales, la revalorisation de l'allocation de repas, la réduction de la durée du stage à deux ans, l'augmentation de la durée du congé annuel.

Par ailleurs, un certain nombre d'autres mesures retenues dans les accords salariaux ont pour objet d'engager des processus de réforme dans les domaines des conditions de service, de l'organisation du travail, des pensions complémentaires, des représentations du personnel, de la structure des établissements publics, quoique à ce sujet le gouvernement tarde à appliquer les dispositions convenues.

Une réforme d'envergure qui a traîné pendant une dizaine d'années sans être poursuivie, a enfin pu être mise en vigueur par la loi du 19 mai 2003 portant modification du statut général des fonctionnaires de l'Etat et qui apporte des allègements et améliorations importantes au régime de service des agents publics, dont notamment:

- une meilleure conciliation de la vie professionnelle avec la vie privée;
- l'introduction du travail à temps partiel (25, 50 ou 75%);
- des facilités de réintégration dans le service après un congé sans traitement ou un congé pour travail à mi-temps;
- le rétablissement dans leurs droits des mères ayant dû démissionner avant le 1.1.1984 pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants;
- la création d'une base légale pour l'introduction du télétravail;
- la généralisation du concours sur épreuves;
- la transposition „*mutatis mutandis*“ des mesures du „*Rentendesch*“ dans le régime transitoire de pension au profit des veuves et invalides;
- l'introduction de mesures contre le harcèlement moral;
- la réforme du régime disciplinaire et la „*juridictionnalisation*“ du Conseil de Discipline;
- la création d'un service de santé au travail dans l'intérêt des agents publics;
- l'institution dans les services publics du délégué à l'égalité entre hommes et femmes;
- l'introduction d'une troisième chance à l'examen de promotion;

- l'introduction d'un congé dit social de quatre heures par mois pour s'occuper d'enfants ou de parents malades;
- la suppression de l'obligation de résidence.

Finalement, des efforts importants ont été entrepris pour moderniser l'administration et la rendre plus efficiente et plus proche du citoyen.

C'est dire que le bilan d'un partenariat fructueux, retrouvé grâce à la pratique d'une politique d'ouverture, de transparence et de concertation, se révèle globalement très positif.

Une divergence de vues majeure réside toutefois dans le projet de loi gouvernemental limitant le mandat des hauts fonctionnaires et directeurs d'administration à 7 ans, formule à laquelle la Chambre n'est pas prête à souscrire.

Quant aux velléités bruxelloises de privatisation de prestations et de services publics et quant aux recommandations d'ouvrir davantage la fonction publique aux non-nationaux, la Chambre ne peut qu'exhorter le gouvernement à tenir bon et à ne pas céder aux pressions exercées.

Il reste à espérer que les questions en souffrance, et qui font actuellement l'objet de négociations entre parties, trouveront une solution favorable dans l'intérêt à la fois de l'administration et de son personnel.

Ainsi délibéré en séance plénière le 4 novembre 2003.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

