

N° 5800^{1A}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2008**

* * *

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

(7.11.2007)

SOMMAIRE:

	<i>Page</i>
I. Le Luxembourg dans les contextes mondial et européen	2
II. L'Etat général de l'économie luxembourgeoise	4
1. Une croissance extraordinaire	4
2. La solidité structurelle de l'économie	5
3. La situation de la productivité luxembourgeoise	9
III. Les finances publiques du Grand-Duché	11
1. Le compte général de l'exercice 2006	12
a) en comparaison du budget voté	12
b) en comparaison de l'exercice antérieur	13
2. L'évolution budgétaire dans le temps	14
3. Les calculs selon la formule de Maastricht	16
4. Les dépenses publiques en comparaison internationale	17
5. Un aspect sensible: le coût de la fonction publique	18
6. Les rentrées fiscales de l'exercice en cours (2007)	21
7. Le problème des impôts dus et non collectés	22
8. L'évolution des impôts directs depuis la réforme fiscale	23
9. La dette publique et les réserves du Trésor	24
a) Une dette publique quasi symbolique	25
b) Un matelas confortable	26
c) Les réserves cachées	26
d) L'aspect intergénérationnel des actifs et de la dette	29
IV. Le projet de loi pour le budget 2008	29
1. La réforme du barème fiscal et le bonus pour enfants	30
2. Les autres accents politiques et les accents qui manquent ...	32
3. Les chiffres contenus dans la loi budgétaire	33

*

Par dépêche du 10 octobre 2007, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a demandé, „pour le 8 novembre 2007 au plus tard“, l’avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l’intitulé.

*

I – LE LUXEMBOURG DANS LES CONTEXTES MONDIAL ET EUROPEEN

L’analyse du projet de budget pour l’exercice 2008 se déroule devant la toile de fond d’une évolution économique qui reste exceptionnellement favorable, malgré quelques incertitudes.

Au fil des dernières années, la situation conjoncturelle s’est en effet redressée considérablement pour atteindre désormais un rythme de haute conjoncture, la croissance continuant à représenter le double de celle des pays voisins ou de la moyenne européenne.

L’expansion en volume du Produit Intérieur Brut (PIB) luxembourgeois, qui a passé de +2,1% en 2003 à +4,9% en 2004, puis à +5,0% en 2005 et à +6,1% en 2006, s’est ainsi maintenue à un rythme sensiblement supérieur à la progression des pays voisins et de l’ensemble de l’Union Européenne. Les institutions internationales estiment en effet que la zone „euro“ a connu une croissance d’environ +2,6% à +2,8% en 2006, après +1,4% ou +1,5% en 2005.

L’alarme récente sur les marchés financiers internationaux, suite aux problèmes du secteur immobilier américain, a rappelé à tous les acteurs l’interdépendance transcontinentale des économies modernes. Si actuellement les experts ne prévoient plus de séquelles tardives à cette mini-tempête et à la „correction“ qu’elle a entraînée, une légère décélération de la croissance en Europe ne se fait pas moins sentir en raison de l’impact de la relation des cours de change, et notamment du taux euro/dollar actuel, ainsi que de la hausse des prix énergétiques et de celle des matières premières.

Pour 2007, l’estimation officielle actuelle prévoit une fois de plus une importante croissance réelle au Luxembourg, qui serait de l’ordre de +5,0%, représentant le double des +2,3 à +2,7% prévus pour la zone euro. Ci-après une vue synoptique des statistiques et estimations les plus récentes:

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

<i>selon le FMI</i>	2004	2005	2006	2007*	2008*
Monde:	+5,3%	+4,8%	+5,2%	+5,2%	+4,8%
Etats-Unis:	+3,9%	+3,1%	+2,9%	+2,5%	+2,2%
Zone „euro“:	+2,1%	+1,5%	+2,8%	+2,5%	+2,1%
Luxembourg:	+4,2%	+4,0%	+6,2%	+5,4%	+4,2%
Allemagne:	+1,2%	+0,8%	+2,9%	+2,4%	+2,0%
France:	+2,0%	+1,7%	+2,0%	+1,9%	+2,0%
Belgique:	+2,4%	+1,4%	+3,0%	+2,6%	+1,9%
Pays-Bas:	+2,0%	+1,5%	+3,0%	+2,6%	+2,5%
<i>selon l’OCDE</i>	2004	2005	2006	2007*	2008*
Pays OCDE:	+3,2%	+2,6%	+3,2%	+2,7%	+2,7%
Etats-Unis:	+3,9%	+3,2%	+3,3%	+2,1%	+2,5%
Zone „euro“:	+1,8%	+1,5%	+2,8%	+2,7%	+2,3%
Luxembourg:	+3,7%	+3,9%	+6,2%	+4,8%	+5,2%
Allemagne:	+0,8%	+1,1%	+3,0%	+2,9%	+2,2%
France:	+2,0%	+1,2%	+2,1%	+2,2%	+2,2%
Belgique:	+2,8%	+1,4%	+3,0%	+2,5%	+2,3%
Pays-Bas:	+2,0%	+1,5%	+2,9%	+2,9%	+2,9%

<i>selon Eurostat</i>	2004	2005	2006	2007*	2008*
UE - 27:	+2,5%	+1,8%	+3,0%	+2,9%	+2,7%
Etats-Unis:	+3,6%	+3,1%	+2,9%	+2,2%	+2,7%
Zone „euro“:	+2,0%	+1,5%	+2,8%	+2,6%	+2,5%
Luxembourg:	+3,6%	+4,0%	+6,2%	+5,0%	+4,7%
Allemagne:	+1,1%	+0,8%	+2,9%	+2,5%	+2,4%
France:	+2,5%	+1,7%	+2,0%	+2,4%	+2,3%
Belgique:	+3,0%	+1,1%	+3,2%	+2,3%	+2,2%
Pays-Bas:	+2,2%	+1,5%	+3,0%	+2,8%	+2,6%
<i>selon le Statec</i>	2004	2005	2006	2007*	2008*
Luxembourg:	+3,6%	+4,0%	+6,1%	+5,0%	+4,5%

Données publiées ou mises à jour en mai (OCDE)
et en octobre 2007 (FMI, Eurostat et Statec)

* = prévisions pour 2007 et 2008

La performance remarquable du pays illustrée par ces comparaisons transfrontalières jette rétrospectivement une lumière particulière sur le débat économique interne qui a été mené pendant au moins un an et demi et qui était caractérisé par un alarmisme complètement dépassé. S’opposant à une balance courante qui affiche un excédent de plus de 10% du PIB, les propos sur une productivité en déclin et une compétitivité gravement compromise prennent l’allure de légendes urbaines modernes.

Tout comme l’évolution économique, celle des finances publiques a fait l’objet, ces dernières années, d’une propagande foncièrement incorrecte. Alors que d’autres pays, notamment des voisins immédiats, peinent depuis des années à ramener le déficit de leurs budgets publics selon la formule dite de Maastricht en deçà du seuil magique de -3%, le Luxembourg a conservé une situation budgétaire équilibrée et parfaitement saine.

En contraste avec l’agitation effrénée dans la presse et dans les enceintes politiques et sociales, un regard rétrospectif sur les résultats chiffrés montre que, durant toute la phase de récession économique, il n’y a eu que deux exercices avec des déficits publics modérés, les années 2004 et 2005, ces déficits étant dus au maintien des investissements publics à un niveau élevé, qui avait été délibérément décidé comme un geste de politique économique anticyclique et largement accepté, en vue d’éviter un atterrissement conjoncturel trop brutal.

Alors que les responsables politiques, économiques et sociaux ont passé toute l’année 2006 à discuter, à décider et à mettre en oeuvre des sacrifices sociaux, allant jusqu’à la désindexation des allocations familiales, l’exercice budgétaire 2006 s’est finalement révélé excédentaire, tant pour l’Etat central, conformément aux mesures éprouvées de la comptabilité selon la législation nationale, que pour l’*„administration publique“* au sens le plus large, selon les calculs de la fameuse recette *„de Maastricht“*.

La nation entière a donc manifestement mené un débat majeur sur la base de prémisses incorrectes, le redressement subséquent des comptes financiers de 2006, tant par rapport à l’année antérieure que par rapport aux prévisions de la loi budgétaire, n’étant évidemment en rien dû aux effets des mesures de rigueur, puisque celles-ci ne sont pas entrées en vigueur avant la fin de 2006.

Alors que le déficit établi selon la formule de Maastricht doit en principe rester en deçà de 3% du PIB, il atteignait en réalité, pour l’ensemble des pays de la zone *„euro“*, en 2004 et 2005 un niveau moyen de -3,1% et de -2,8%. Pour le Luxembourg par contre, les comptes financiers consolidés de toutes les administrations publiques (*„general government“* dans le jargon de Maastricht) ont connu un déficit net, pour les deux exercices en question, de -1,2% et de -0,1% du PIB.

Dès 2006, les comptes luxembourgeois étaient redevenus excédentaires, et ils le resteront en toute probabilité pour les temps à venir. A aucun moment le Grand-Duché n’a donc enfreint ou même seulement frôlé la norme des 3% de Maastricht, comme le montre le rappel de nos résultats annuels:

2001	+6,1%	2005	-0,1%
2002	+2,1%	2006	+0,7%
2003	+0,5%	2007	+1,0% (prévision)
2004	-1,2%	2008	+0,8% (prévision)

La performance est excellente, surtout si l'on considère que les administrations publiques de l'ensemble des pays de la zone „euro“ ont accusé en 2006 un déficit cumulé représentant -1,6% du PIB, tandis que pour les pays membres de l'Union Européenne il y a eu un déficit correspondant à -1,7%. Dans la zone „euro“, 7 pays restaient l'année dernière en déficit, tandis que dans l'UE des 27, il y avait 16 pays dans cette situation.

Une image similaire se présente pour les finances de l'Etat proprement dit, connu comme „*central government*“, qui n'a connu que deux comptes annuels légèrement en déficit, calculés selon les normes de la loi budgétaire: 2004, avec un déficit de -154 millions d'euros, correspondant à -0,6% du PIB, et 2005, avec un manque de -694 millions ou -2,4% du PIB. Le compte général pour l'exercice 2006 a été marqué par le retour à notre tradition des excédents, en affichant un solide surplus de +252 millions d'euros, correspondant à +0,8% du PIB.

De larges parties de l'opinion publique, notamment les milieux politiques et la presse, omettant de jeter un regard au-delà de nos frontières, se sont en fait laissé abuser par une propagande patronale destinée à mettre à profit les derniers soubresauts de la faiblesse conjoncturelle pour arracher et institutionnaliser durablement des mesures de démontage social.

Seules la vigilance et la persévérance des syndicats ont pu éviter une spoliation des salariés et des sacrifices inutiles et injustes. Il en est du prétendu délabrement généralisé des finances publiques comme de la productivité en déclin rapide dans les entreprises du pays ou de la compétitivité perdue et menaçant de couper l'économie luxembourgeoise de ses débouchés sur les marchés étrangers: ce sont des spectres inventés de toutes pièces pour servir des intérêts inavoués.

Le laisser-faire financier d'autres pays ne peut être évoqué pour fixer les normes de notre action politique, mais un regard au-delà des frontières nationales reste de mise pour conserver une juste mesure des choses et pour ne pas s'adonner à des appréciations excessives, qui sont toujours de mauvaises conseillères.

*

II – L'ETAT GENERAL DE L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE

1. Une croissance extraordinaire

Un examen plus détaillé de la situation nationale permet d'étayer l'impression favorable fournie par la brève comparaison européenne et internationale qui précède. La consolidation conjoncturelle des dernières années avait surtout été sensible dans l'important secteur financier affecté par la forte récession boursière, mais les répercussions sont restées globalement modérées, notamment grâce à la politique anticyclique des finances publiques.

Entre-temps, le Luxembourg a graduellement retrouvé une nouvelle phase de croissance rapide qui semble pouvoir se poursuivre pour quelque temps. La croissance réelle a connu au niveau du PIB le développement suivant:

1999:	+8,4%	2003:	+2,1%
2000:	+8,4%	2004:	+4,9%
2001:	+2,5%	2005:	+5,0%
2002:	+4,1%	2006:	+6,1%

L'exercice 2007 à son tour ne sera guère en recul par rapport à l'année antérieure, le pronostic officiel de +5,0% étant sans doute dépassé par la réalité, comme de tradition. L'amélioration successive de la situation est reflétée par les données trimestrielles désormais disponibles pour le PIB. La croissance en volume a évolué comme suit, chaque fois pour les 12 mois précédents:

2005 – 1er trimestre:	+4,0%
2005 – 2e trimestre:	+4,6%
2005 – 3e trimestre:	+4,6%

2005 – 4e trimestre:	+7,6%
2006 – 1er trimestre:	+6,8%
2006 – 2e trimestre:	+6,1%
2006 – 3e trimestre:	+6,0%
2006 – 4e trimestre:	+5,2%
2007 – 1er trimestre:	+4,7%
2007 – 2e trimestre:	+5,3%

Cette évolution favorable se reflète également dans l'excédent de la balance courante, qui a atteint en 2006 un niveau record avec plus de 3,5 milliards d'euros, ce qui constitue, en termes relatifs, une stabilisation au-dessus du seuil des 10% du PIB.

Tableau 2 – Balance courante de l'économie luxembourgeoise

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Excédent de la balance courante						
en millions d'euros:	+1.976	+2.805	+2.046	+3.178	+3.274	+3.509
en % du PIB annuel:	8,8%	11,7%	8,0%	11,6%	10,9%	10,4%
p.m.: évolution du PIB annuel à prix courants						
en milliards d'euros:	22,6	24,0	25,7	27,4	30,0	33,9
croissance nomin. en %:	+2,6%	+6,3%	+7,2%	+6,7%	+9,4%	+12,7%

On ne s'étonne dès lors ni de l'accroissement constant du nombre des personnes actives dans le pays, qui a progressé au cours des 12 derniers mois de 13.600 unités pour s'établir actuellement à 340.000 (contre 291.000, il y cinq ans), ni du niveau record de 139.000 frontaliers (contre 104.000, voilà soixante mois).

En parallèle, l'image des finances publiques sérieusement ébranlées, qui a été mise en avant ces dernières années, est aujourd'hui démasquée comme ayant été foncièrement incorrecte. Il n'est pas moins illusoire d'attendre de ceux des intervenants dans le débat politique, qui ont dans le passé refusé d'admettre les faits évidents, amplement exposés dans les deux derniers avis budgétaires de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qu'ils reconnaissent avoir été trompés par un groupe de pression plaidant pour plus de rigueur budgétaire et pour des mesures d'austérité additionnelles.

La confirmation, dès le printemps dernier, qu'il n'y avait pas eu en 2006 de déficit selon les calculs de la fameuse formule de Maastricht, démasque toute la mise en scène offerte au pays par des milieux intéressés comme une tentative de fraude sociale, comme une agitation de missionnaires bien payés essayant de confronter constamment les salariés et petits contribuables au péché grave du non-respect des dogmes de Maastricht.

Le monde salarial – et notamment la fonction publique – ne s'est à aucun moment laissé inculquer une mauvaise conscience parfaitement injustifiée. Si le Luxembourg avait effectivement eu en 2006 un léger déficit selon la formule magique, le monde ne se serait pas arrêté de tourner, d'autant moins que le pays serait resté de toute façon très loin d'un déficit atteignant le seuil critique de -3% du PIB.

Pour le reste, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics conserve sa conviction que les fameux critères de Maastricht sont inappropriés pour juger de l'état de santé des finances publiques d'un pays de la taille du nôtre et détenant, contrairement aux autres Etats membres, des actifs financiers dépassant de loin les dettes publiques.

2. La solidité structurelle de l'économie

Le constat d'une situation économique plus que satisfaisante ne dispense cependant pas de se poser la question dans quelle mesure cette prospérité est l'effet des circonstances conjoncturelles du moment et de vérifier, a contrario, si les conditions structurelles sous-jacentes restent toujours favorables.

Ce qui mérite d'être souligné à ce propos – et les données reprises ci-après le prouvent – c'est que, indépendamment des fluctuations conjoncturelles momentanées, le Luxembourg a bénéficié dans le passé récent d'une santé robuste et constante, qui le démarque de ses voisins directs et de ses autres partenaires et concurrents européens.

Dans le débat public, l'on met souvent l'accent sur les mérites du secteur bancaire international, tant pour la croissance récente de l'économie nationale du Grand-Duché que pour le redressement remarquable de ses finances publiques, tout en prétendant que la contrepartie de ce succès est une dépendance de plus en plus forte du pays et de l'Etat par rapport à ces activités économiques précises, dont la prospérité reste fortement tributaire d'évolutions à l'étranger, échappant largement au contrôle de tous les acteurs luxembourgeois.

De fait, dans le tissu économique luxembourgeois, l'importance du poids relatif des services financiers est indéniable. Les seuls établissements soumis au contrôle de la Commission de Surveillance du Secteur Financier employaient 38.342 salariés au 30 juin 2007, et les compagnies surveillées par le Commissariat aux Assurances 2.769 salariés au 31 décembre 2006.

De nombreuses entreprises liées directement aux établissements financiers comme prestataires et comme sous-traitants renforcent encore la dépendance de notre prospérité vis-à-vis des marchés étrangers de ce domaine, de sorte qu'une appréciation d'ensemble doit inclure ces opérateurs-là.

Selon l'„*Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise*“ publiée annuellement, le secteur en question avait en 2006 une part directe de 40% dans le PIB du pays, de 13% dans l'emploi intérieur et de 29% dans les recettes fiscales de l'Etat, tandis que l'impact total (part directe et part indirecte) du secteur a été de 46% pour le PIB, de 20% pour l'emploi et de 32% pour les recettes fiscales.

La comparaison de ces informations récentes avec les données correspondantes de l'année 1999 – premier exercice pour lequel ces chiffres ont été compilés – montre qu'il ne se vérifie pas que le poids relatif du secteur financier dans les recettes publiques ait considérablement augmenté dans le passé récent. Il n'en reste pas moins évident que ce poids – direct et indirect – est très important et dépasse nettement celui de ces secteurs dans nos divers pays voisins. Une comparaison intéressante sur 7 ans est la suivante:

<i>Exercice:</i>	<i>1999</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
part dans le Produit Intérieur Brut:	36%	37%	46%
part dans l'emploi intérieur:	19%	18%	20%
part dans les recettes fiscales:	37%	29%	32%

Heureusement que l'expansion de la place financière s'est accompagnée de développements comparables dans d'autres secteurs, comme les communications et l'Internet, les transports internationaux et la logistique, des centres de gestion et de coordination pour groupes multinationaux, des activités dans le commerce international, dans la recherche et dans certaines productions industrielles de pointe.

C'est donc une vue plutôt réductrice qui attribue au seul secteur bancaire et financier le développement prodigieux des affaires internationales attirées vers le Grand-Duché. Il en est de même des perspectives prévisibles dans les années à venir.

Pour leur part, les marchés financiers restent hélas soumis – tout comme ceux de l'acier, autrefois premier débouché de l'économie luxembourgeoise – à des mouvements cycliques importants. Aussi les retombées économiques et fiscales provenant de cette source accusent-elles à leur tour une certaine volatilité dans le court et le moyen terme. Quant aux perspectives tendancielle en revanche, les principaux dirigeants de la place ne cessent d'exprimer ouvertement et résolument leur confiance fondamentale dans les possibilités de développement et dans la pérennité de notre place financière.

Alors que la récession boursière survenue il y a quelques années avait eu des effets significatifs sur la rentabilité annuelle des banques et des autres établissements financiers, la performance relative de la place de Luxembourg s'est révélée supérieure à la moyenne des marchés internationaux. La consolidation et la période de turbulences ont été mises à profit pour renforcer les structures fondamentales de la place financière, notamment par des restructurations au sein des établissements individuels et grâce à de multiples réformes législatives et réglementaires.

Ceci a permis l'élargissement de la base opérationnelle, par l'entrée sur de nouveaux marchés et l'acquisition de nouvelles clientèles ainsi que par des innovations dans les divers produits commercialisés et dans les procédures mises en oeuvre.

Dans ce contexte, ce sont la périphérie du secteur financier et les produits de création récente qui connaissent plus de dynamisme que les activités bancaires traditionnelles. Le Luxembourg a entre-temps réussi, dans le domaine de l'industrie des fonds d'investissement, à accaparer le premier rang en Europe et la deuxième place au niveau planétaire.

La progression vigoureuse des activités financières dans leur ensemble est la résultante de développements inégaux pour les différentes composantes de la place financière. L'étude qui vient d'être mentionnée note ainsi que le secteur des organismes de placement collectif, donc la fameuse „*industrie des fonds*“, a progressé en 2006 de +29% au niveau de la valeur ajoutée, de +13% pour le nombre des emplois et de +24% quant à sa contribution aux recettes publiques.

La tendance du passé récent ne s'est guère ralentie en 2007. Les résultats d'exploitation agrégés des établissements bancaires pour les trois premiers trimestres de 2007 – qui ne sont pas des estimations subjectives ou des projections susceptibles d'une révision, mais l'addition rigoureuse par la CSSF des revenus réellement comptabilisés par les banques – reflètent en effet tant pour les frais de personnel que pour les autres frais généraux une progression de +11%, contre une progression des recettes bancaires (sans produits exceptionnels) de +8%.

Quant aux composantes „*mûres*“ du secteur financier, la plupart d'entre elles évoluent à leur tour de façon fort satisfaisante, dans le climat conjoncturel actuel, comme l'illustrent l'exemple du nombre de lignes de la cote de la Bourse de Luxembourg, qui a atteint au 30 septembre 2007 le niveau record de 44.337 valeurs, après avoir progressé de +13% en 12 mois, ainsi que l'exemple du nombre des transactions du système Clearstream, qui s'est situé pour les neuf premiers mois de l'année à +19% au-dessus du volume de la même période de 2006, alors que la valeur des titres conservés dans ce système de compensation a progressé à son tour de +13% en douze mois.

Pour les milieux d'affaires actifs au niveau international, le Grand-Duché était, voilà quelques années, essentiellement une place bancaire appréciée; depuis lors, il s'est rapidement mué en un centre de prestations de services, vaste et diversifié. Au-delà du domaine des finances au sens large, le pays est graduellement devenu un point d'attraction pour d'autres types de prestataires de services transfrontaliers, comme la domiciliation de groupes européens et internationaux ou encore le commerce électronique et les communications par Internet.

Des opérateurs pan-européens et américains à la recherche du bon site pour leur future expansion découvrent ici comme atouts notamment un environnement cosmopolite et multilingue, un climat ouvert et une culture internationale, l'attitude pro-active d'une administration publique hautement efficace et fiable, la stabilité politique et la paix sociale traditionnelles de notre pays ainsi qu'une offre élargie d'intégration pédagogique dans notre système d'éducation des jeunes.

D'autres arguments qui sont décisifs pour intéresser des opérateurs additionnels au site luxembourgeois sont évidemment la présence de services bancaires et financiers d'un niveau exceptionnel et d'une discrétion éprouvée, tout comme la compétence internationale des conseils juridiques, fiscaux, informatiques, administratifs, comptables et linguistiques qui se sont entre-temps développés à l'ombre de la place financière et des institutions européennes.

La conséquence heureuse de ces développements est une transformation en profondeur de nos structures économiques, qui obtiennent de la sorte une nouvelle qualité. Les diverses prestations de services „*made in Luxembourg*“ pour la clientèle internationale, exploitant de nouvelles opportunités dans des créneaux dynamiques et à haute valeur ajoutée, ne connaissent ainsi pas seulement une croissance purement quantitative.

Elles s'élargissent surtout pour établir une base plus solide et plus stable. L'amélioration de la situation relative de notre économie nationale, dans une concurrence européenne et mondiale de plus en plus féroce, transcende de ce fait les chiffres et les taux de croissance.

Comme une économie n'est cependant pas faite seulement de secteurs de pointe, les efforts du gouvernement pour consolider ou initier d'autres créneaux économiques, notamment dans le domaine des services logistiques ciblés sur la „*grande région*“ et sur l'ensemble de l'Europe, ainsi que dans un certain nombre d'industries nouvelles, prennent toute leur importance dans le combat pour la résorption du chômage.

L'évolution du marché de l'emploi est en tout cas l'aspect le plus préoccupant de notre situation économique. En dépit de la création de 1.150 emplois additionnels par mois en moyenne, la proportion des demandeurs d'emploi n'a pas reculé dans notre population. La forte croissance économique constatée actuellement – et qui ne saurait évidemment persister durablement au même rythme – a tout juste pu freiner la progression du chômage, sans pouvoir l'infléchir sensiblement et durablement.

L'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi non satisfaits, qui avait progressé de 1.800 personnes en 2003 et d'environ un millier en 2004 et en 2005, puis de 500 en 2006, s'est récemment replié vers une stagnation. En fait, on a connu en septembre une baisse sur 12 mois de 270 personnes, la première baisse interannuelle constatée depuis 2001.

Cette évolution ressort de la partie finale du tableau 3 ci-après.

Tableau 3 – Evolution de l'emploi au Grand-Duché
(moyenne annuelle et évolution de la moyenne annuelle, sauf pour 2007)

	2002 année	2003 année	2004 année	2005 année	2006 année	2007 sept.*
Total des emplois:	288,6	294,1	301,2	310,4	322,3	339,9
idem, variation annuelle:	+8,9	+5,5	+7,2	+9,2	+11,9	+13,6
	+3,2%	+1,9%	+2,4%	+3,0%	+3,8%	+4,2%
Travailleurs résidents:	185,6	187,2	189,4	192,1	196,1	201,3
idem, variation annuelle:	+3,2	+1,6	+2,2	+2,7	+3,9	+3,7
	+1,8%	+0,9%	+1,2%	+1,4%	+2,1%	+1,9%
Travailleurs frontaliers:	103,0	106,9	111,9	118,3	126,2	138,7
idem, variation annuelle:	+5,6	+3,8	+5,0	+6,5	+7,9	+9,9
	+5,8%	+3,8%	+4,7%	+5,8%	+6,7%	+7,7%
Demandeurs d'emploi:	5,2	7,0	8,0	8,9	9,5	9,2
idem, variation annuelle:	+0,7	+1,8	+1,0	+1,0	+0,5	-0,3
	+14,5%	+34,4%	+14,0%	+12,1%	+6,0%	-2,8%

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

* = situation du mois de septembre 2007, respectivement variation par rapport à septembre 2006

De savants calculs ont été commandités pour répondre à la question de savoir quelle devrait être l'ampleur de la croissance économique pour que celle-ci permette de stabiliser et de réduire le chômage dans le pays. De telles recherches ne sont évidemment d'aucun secours, parce que les réflexions sous-jacentes ignorent que le chômage n'est pas dû, dans nos circonstances, à une insuffisance de postes de travail supplémentaires, mais bien à d'autres causes.

En sept ans, l'économie luxembourgeoise a en effet généré 71.000 emplois additionnels (soit 10.000 en moyenne annuelle), qui ont été occupés par 22.000 résidents ou immigrants nouveaux (ou 3.000 par an) et par 49.000 frontaliers supplémentaires (donc 7.000 par an), ce qui n'a pas empêché le nombre des demandeurs d'emploi de doubler de 4.400 à 9.200 personnes (situation au mois de septembre).

Les causes du chômage luxembourgeois sont multiples et les remèdes doivent l'être à leur tour. Il est cependant inadmissible d'exploiter ce grave problème social, qui mérite toute l'attention des autorités et de la communauté nationale, pour prôner de façon simpliste des mesures antisociales, en déclarant la guerre à l'indexation des salaires ou au salaire social minimum.

La création d'emplois si nombreux illustre l'attrait du Luxembourg pour les investisseurs étrangers et prouve la compétitivité internationale des conditions de travail dans notre pays. Contrairement aux affirmations incorrectes du groupe de pression patronal, le Grand-Duché ne souffre donc ni d'un manque de productivité du travail, ni d'une rentabilité insuffisante de ses entreprises.

Bien au contraire, le niveau de production du Grand-Duché est le seul en Europe à se comparer favorablement aux performances des Etats-Unis, indépendamment du ralentissement conjoncturel des

dernières années. Il n'y a pas que notre place financière qui soit compétitive; la plupart des autres secteurs, et notamment l'industrie luxembourgeoise considérée dans son ensemble, se défendent à leur tour fort bien.

Il est vrai qu'actuellement certaines productions industrielles se délocalisent systématiquement de l'Europe vers des pays lointains, où le niveau des traitements et salaires ne représente qu'un vingtième ou un centième du nôtre. Ce fait n'était toutefois nullement imprévisible dans le chef de ceux qui nous ont proposé et imposé la fameuse globalisation des marchés, et en tout cas ils ne peuvent pas en déduire la légitimité d'un démontage social généralisé. Au clivage dans les conditions de travail et de rémunération au niveau planétaire correspondent également des différences notables dans la productivité.

Les conclusions des experts qui ont analysé la question avec la rigueur scientifique nécessaire établissent que, pour l'industrie luxembourgeoise dans son ensemble, le **coût salarial unitaire** („*CSU*“) – c'est-à-dire le rapport entre la masse salariale et la valeur ajoutée – a diminué en moyenne, au cours de la dernière décennie (1996 à 2006) de -0,2% par an, cette baisse résultant d'une amélioration de la productivité apparente du travail de +3,4% par an, face à une hausse des salaires nominaux dans l'industrie de +3,2% en moyenne.

Pour ce qui est de son marché de l'emploi, notre pays forme avec les régions voisines un système de vases communicants, la grande région offrant au patronat luxembourgeois un réservoir quasi inépuisable de main-d'oeuvre. Cette circonstance est exploitée à fond par certains employeurs qui préfèrent de toute évidence des salariés frontaliers, moins informés de leurs droits et acceptant plus facilement un emploi précaire avec des conditions de rémunération moins favorables.

Le débat relatif au statut unique pour les salariés du secteur privé a révélé un revers de cette médaille: les frontaliers, bien que moins coûteux à certains égards pour le patronat, se caractérisent en revanche par un absentéisme du lieu de travail plus élevé, les vérifications à domicile étant difficiles pour des raisons géographiques évidentes.

Dans le passé, ce surcoût particulier a en majeure partie été supporté par la caisse de maladie des ouvriers. L'on est donc ici en présence d'un de ces abus indéracinables, où des entrepreneurs font progresser les profits privés en mettant un maximum de coûts à la charge de la communauté nationale. Le recours massif à des frontaliers plutôt qu'à des travailleurs résidents est une telle attitude dommageable qui mérite d'être mise au pilori, dans le contexte de la discussion concernant le niveau du chômage.

C'est dans le même esprit déplorable que le patronat propose régulièrement l'ouverture générale de la fonction publique aux étrangers. Comme les étrangers résidents remplissant les conditions relatives à la maîtrise des langues du pays – indispensables pour l'entrée dans la fonction publique – n'ont pas de problème pour acquérir la nationalité luxembourgeoise, la revendication de l'ouverture générale de la fonction publique aux étrangers ne concerne concrètement que les seuls frontaliers.

Certains porte-parole du patronat n'ont de toute évidence toujours pas compris qu'un service public multilingue et de toute première qualité est l'un des atouts décisifs du site économique luxembourgeois dans la compétition internationale!

3. La situation de la productivité luxembourgeoise

On a fait grand cas, ces dernières années, du fameux „*processus de Lisbonne*“, c'est-à-dire du pari de l'Union Européenne de rattraper en peu d'années les Etats-Unis en matière de productivité. Il faut souligner à cet égard que le Luxembourg a réalisé depuis des années l'objectif que l'Europe dans son ensemble ne va pas atteindre de sitôt, à supposer qu'elle ne l'atteigne jamais.

La comparaison du produit intérieur brut par habitant, telle qu'elle ressort des indicateurs structurels des services statistiques de l'UE, se présente de la façon suivante pour l'année 2006, en appuyant la comparaison internationale sur les standards de pouvoir d'achat et en prenant comme étalon la moyenne pour l'Union Européenne „*EU-25*“ (i. e. tous les Etats membres sauf la Bulgarie et la Roumanie):

Luxembourg	265,1
<i>Etats-Unis</i>	<i>147,3</i>
Irlande	136,9
Pays-Bas	124,4
Autriche	122,7

Danemark	120,7
Belgique	116,4
Suède	114,6
Royaume-Uni	113,2
Finlande	110,9
Allemagne	107,7
France	107,5
Union européenne EU-25	100,0
Italie	98,8
Espagne	97,1
Portugal	71,0
Bulgarie	35,3

La comparaison montre pour notre pays un pouvoir de production par tête d'habitant représentant 2,65 fois celui de la moyenne de l'UE et supérieur de 146% et de 147% aux niveaux respectifs de l'Allemagne et de la France et de 128% à celui de la Belgique. Le Luxembourg est du reste le seul pays européen dont la production par habitant l'emporte sur celle des Etats-Unis d'Amérique, notre pays marquant dans ce cas une avance supérieure de 80%, remplissant ainsi amplement les objectifs définis pour le „processus de Lisbonne“.

On peut néanmoins admettre que la performance tout à fait exceptionnelle du Grand-Duché dans cette comparaison est due dans une certaine mesure au nombre élevé de frontaliers. Ceux-ci travaillent au Grand-Duché et contribuent donc à doper le niveau du PIB sans faire pour autant partie de la population et sans donc être inclus comme des habitants dans la formule de calcul de la comparaison.

Puisqu'un biais indéniable naît de la sorte en faveur du Luxembourg dans la comparaison internationale, l'on peut admettre qu'une image plus correcte de la performance économique est fournie par une comparaison de la production nationale par rapport au nombre des personnes actives dans les différents pays.

Cette comparaison de la productivité par personne occupée pour l'année 2006, toujours appuyée sur la comparaison des standards de pouvoir d'achat et axée sur la moyenne européenne „EU-25“, fournit le classement suivant:

Luxembourg	170,6
Etats-Unis	133,5
Belgique	128,0
Irlande	126,8
France	119,2
Autriche	116,1
Pays-Bas	108,6
Finlande	106,1
Royaume-Uni	105,0
Suède	104,8
Italie	104,2
Danemark	103,2
Allemagne	100,7
Union européenne EU-25	100,0
Espagne	95,6
Portugal	64,6
Bulgarie	33,6

Alors que les ordres de grandeur se sont quelque peu modifiés, les constatations fondamentales demeurent valables: le Luxembourg reste en première position en Europe et il est le seul pays à déclasser les Etats-Unis. Il dépasse la moyenne européenne de 70% et le niveau américain de 28%, la Belgique de 33%, la France de 43% et l'Allemagne de 69%.

Une autre mesure disponible est celle concernant la productivité de la main-d'oeuvre par heure de travail, mais dans ce cas les données les plus récentes qui sont disponibles concernent l'année 2005 (et pour certains pays seulement 2004). Les chiffres publiés par Eurostat choisissent comme référence la moyenne des 15 anciens de l'Union Européenne, une moyenne évidemment plus élevée que celle des 25 ou des 27.

Les données en question – non directement comparables aux deux séries précédentes – fournissent l'image suivante (l'astérisque derrière le nom d'un pays signalant des données concernant 2004 plutôt que 2005):

Luxembourg	161,2
Belgique	126,9
France	119,8
Irlande	119,7
Pays-Bas*	119,4
<i>Etats-Unis</i>	<i>116,8</i>
Allemagne	109,8
Danemark	102,1
Suède	101,6
<i>Union européenne EU-15</i>	<i>100,0</i>
Portugal	57,6
Lettonie*	35,7

Dans cette comparaison comme dans les autres, le Luxembourg caracole en tête, devançant la moyenne européenne de 61% et les Etats-Unis de 38%, la Belgique de 27%, la France et les Pays-Bas de 35% et l'Allemagne de 47%.

Ces différents classements suffisent amplement, et ceci en dépit du clivage intersectoriel existant chez nous comme dans les autres pays, à démasquer comme telle la propagande éhontée du groupe d'intérêt avançant les légendes d'un manque de compétitivité généralisé frappant prétendument notre pays et d'une dégradation dramatique de notre productivité.

*

III – LES FINANCES PUBLIQUES DU GRAND-DUCHE

Ces dernières années, les finances publiques avaient connu, comme conséquence du ralentissement conjoncturel, une évolution moins favorable que dans les années antérieures. Certaines rentrées fiscales présentent une sensibilité conjoncturelle prononcée et fluctuent donc, au cours des cycles économiques, plus fortement que d'autres paramètres.

Ce fait est bien connu, et au moment du ralentissement économique il avait été explicitement décidé et unanimement accepté, tant dans le débat politique et social que dans l'opinion publique, qu'il y avait lieu de mener une politique budgétaire anticyclique. En conséquence, il avait été retenu de ne pas réduire brutalement les projets d'investissement pour des infrastructures indispensables, mais d'accepter passagèrement un déficit budgétaire à charge des réserves liquides antérieurement accumulées.

L'unanimité à propos de ce choix n'a pas empêché pour autant bien des responsables politiques et patronaux et d'autres acteurs publics de faire grand cas du déficit budgétaire, une fois que celui-ci venait à se réaliser. Nombre de gens se découvraient une vocation de Cassandre et tentaient de se mettre en vedette par des appels à l'austérité.

Tout au long de l'année 2006, les réunions officielles se sont multipliées pour évoquer et décider des mesures permettant de revenir sur le chemin de la vertu, tel que défini par les fameux critères de

Maastricht. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se trouvait assez isolée en clamant sa conviction que les prévisions financières officielles étaient excessivement pessimistes.

Voilà toutefois qu'au printemps 2007 le gouvernement devait reconnaître que pour le „*general government*“, c'est-à-dire pour le secteur public au sens le plus large, il n'y avait pas eu de déficit du tout en 2006, mais au contraire un surplus représentant +0,7% du PIB. Pour apprécier ce résultat à sa juste valeur, il convient de rappeler que les prévisions officielles pour 2006 prédisaient un déficit de -1,8% du PIB (estimation de novembre 2005) et de -1,5% (estimation de novembre 2006).

Au niveau des comptes de l'Etat au sens restreint selon les normes de calcul de l'UE („*central government*“), on note certes un déficit de -0,9% du PIB, mais les chiffres correspondants établis en conformité avec les lois budgétaires et comptables luxembourgeoises accusent pour l'Etat un surplus de +252 millions d'euros ou de +0,7% du PIB.

1. Le compte général de l'exercice 2006

En effet, les comptes de l'exercice budgétaire 2006 déposés à la Chambre des Députés le 22 juin 2007 sont excédentaires tant pour le budget courant, qui accuse un solde positif de +851 millions d'euros, que pour le budget global, affichant un surplus de +252 millions d'euros ou de +0,7% du PIB.

a) en comparaison du budget voté

Alors que le législateur avait prévu un déficit total de -301 millions d'euros, le compte final montre un surplus de +252 millions, les attentes ayant donc été dépassées de +553 millions. Cette plus-value nette a été réalisée malgré un dépassement des dépenses de +511 millions (soit +5,7% du total des crédits votés), grâce à une progression du total des recettes de +1.064 millions d'euros, dont +667 millions au titre des recettes courantes.

Ceci signifie concrètement que les estimations officielles inscrites dans la loi budgétaire ont été dépassées de +14,5% pour les recettes totales et de +9,2% pour les recettes courantes, comme il ressort du tableau 4 ci-après. On a dès lors assisté en 2006 à un redressement spectaculaire des recettes de l'Etat.

Les raisons de cette amélioration se présentent comme suit:

- du côté des recettes courantes, les plus-values les plus fortes qui ont été notées étaient les suivantes: +209 millions d'euros pour l'impôt sur le revenu des capitaux, +157 millions pour la taxe d'abonnement, +92 millions pour la taxe sur la valeur ajoutée et +84 millions pour l'impôt sur les traitements et salaires, +53 millions pour les droits d'enregistrement et +50 millions pour l'impôt sur la fortune, alors qu'aucune source de revenu budgétaire significative n'a produit une moins-value;
- du côté des recettes en capital, on a noté une plus-value de +397 millions d'euros s'expliquant notamment par les revenus exceptionnels que l'Etat a touchés, en tant qu'actionnaire du groupe Arcelor, dans le cadre de la transaction de fusion/absorption Mittal/Arcelor;
- du côté des dépenses courantes, le fonds pour l'emploi a reçu une dotation supplémentaire de +95 millions d'euros, ce qui constitue près de la moitié du total du dépassement net;
- pour les dépenses en capital, on a noté une augmentation de capital de la SNCI – initialement non budgétisée – de +120 millions d'euros, et le gouvernement a en outre décidé une dotation additionnelle de +110 millions pour le fonds de la dette publique et de +105 millions au total pour divers fonds d'investissement publics (bâtiments administratifs, raccordements ferroviaires, équipement militaire, monuments historiques).

Tableau 4 – Exercice budgétaire 2006/Prévision et résultat

(montants en millions d'euros)

	<i>Budget définitif</i>	<i>Compte général</i>	<i>Dépass. des crédits et des estimations</i>	
– Recettes courantes:	7.223,7	7.890,8	+667,1	+9,2%
– Dépenses courantes:	6.852,2	7.040,1	+187,9	+2,7%
– Solde courant:	+371,5	+850,7	+479,2	
– Recettes en capital:	104,3	501,1	+396,8	+380%
– Dépenses en capital:	777,1	1.100,1	+323,0	+41,6%
– Solde en capital:	-672,8	-599,0	+73,8	
– Total des recettes:	7.328,0	8.391,9	+1.063,9	+14,5%
– Total des dépenses:	7.629,3	8.140,2	+510,9	+6,7%
– Solde total:	-301,3	+251,7	+553,0	

La proposition du gouvernement d'affecter le gros du surplus, à savoir un montant de +240 millions d'euros, à des dotations exceptionnelles de certains fonds spéciaux finançant les investissements publics ne peut qu'être approuvée. Cette affectation s'ajoute aux dotations exceptionnelles de 105 millions effectuées en cours d'année et mentionnées plus haut. Que cesse donc la légende des fonds pour investissements complètement à sec, alors qu'ils disposaient en fait au 31 décembre 2006 de liquidités de plus de 1,3 milliard d'euros!

b) en comparaison de l'exercice antérieur

Pour le compte général 2006, la comparaison avec l'année antérieure montre pour le solde total une amélioration interannuelle de +946 millions d'euros qui provient d'une progression spectaculaire des recettes de +1.763 millions d'euros, à laquelle fait face un dépassement des dépenses de +817 millions.

Tableau 5 – Exercices 2005 et 2006/Evolution interannuelle

(montants en millions d'euros)

	<i>2005 Compte général</i>	<i>2006 Compte général</i>	<i>Ex. 2005 et 2006 Augment. d'une année à l'autre</i>	
– Recettes courantes:	6.526,4	7.890,8	+1.364,4	+20,9%
– Dépenses courantes:	6.430,4	7.040,1	+609,7	+9,5%
– Solde courant:	+96,0	+850,7	+754,7	
– Recettes en capital:	102,9	501,1	+398,2	+387%
– Dépenses en capital:	893,2	1.100,1	+206,9	+23,2%
– Solde en capital:	-790,3	-599,0	+191,3	
– Total des recettes:	6.629,3	8.391,9	+1.762,6	+26,6%
– Total des dépenses:	7.323,6	8.140,2	+816,6	+11,2%
– Solde total:	-694,3	+251,7	+946,0	

Il y a lieu de noter au niveau des recettes totales une progression de +26,6% et à celui des recettes courantes une croissance de +20,9%, des taux qui confirment la grande sensibilité conjoncturelle des recettes fiscales.

La progression reposant surtout sur les recettes courantes de +1.364 millions d'euros (contre +398 millions pour les recettes en capital), il est évident que l'amélioration constatée n'est pas due uniquement ou en ordre principal au montant de 461 millions d'euros touchés par l'Etat comme actionnaire dans le contexte de la fusion Mittal/Arcelor.

Ce bond en avant des recettes concerne en fait la quasi-totalité des impôts et taxes qui contribuent de façon substantielle au budget, comme il ressort des détails du tableau 6:

Tableau 6 – Evolution des principales recettes entre 2005 et 2006

(montants en millions d'euros)

	2005	2006	croissance interannuelle	
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.046	1.444	+398	+38,0%
Impôt sur les salaires:	1.477	1.654	+177	+12,0%
Impôt revenu des collectivités:	1.106	1.273	+167	+15,1%
Impôt sur revenu de capitaux:	211	349	+138	+65,6%
Douanes et accises:	1.054	1.183	+128	+12,2%
Taxe d'abonnement:	494	618	+124	+25,2%
Droits d'enregistrement:	161	203	+42	+26,4%
Impôt fixé par voie d'assiette:	355	368	+13	+3,6%
Impôt de solidarité:	93	105	+12	+12,7%
Impôt sur la fortune:	165	150	-15	-9,2%

2. L'évolution budgétaire dans le temps

Les débats sur les déficits excessifs qui animent la vie politique dans les pays voisins nous rappellent utilement les heureuses conséquences de notre longue tradition de budgets publics globalement équilibrés. Un déficit budgétaire modeste n'est admis par notre opinion publique que comme un incident conjoncturel regrettable ou comme un épisode passager ne devant pas se répéter. La philosophie traditionnelle de la „norme budgétaire“ consiste à contenir la croissance des dépenses publiques à un rythme comparable à l'évolution des recettes et, de façon plus générale, à ne pas admettre un dérapage des agrégats budgétaires par rapport à la croissance économique du long terme.

Dans cette vue, le budget dit „courant“ doit générer un excédent significatif capable de couvrir le gros des dépenses „en capital“. La discussion publique et l'appréciation politique des grands agrégats budgétaires ont dès lors toujours porté, dans notre pays, sur la progression annuelle des recettes et des dépenses, en comparaison de l'évolution économique et notamment de la croissance du PIB.

L'expérience historique et les bonnes performances de la politique budgétaire au fil des décennies – sous différentes constellations politiques et des coalitions changeantes – montrent que l'approche pragmatique luxembourgeoise était fort appropriée.

Ces dernières années, la mode a changé, et désormais les responsables politiques ne jurent plus que par les critères de Maastricht relatifs aux déficits excessifs, alors que pourtant cette formule magique se révèle peu appropriée pour tenir compte des réalités et particularités luxembourgeoises.

Si des règles communautaires sont certes indispensables pour assurer la cohésion de la démarche budgétaire dans tous les pays de la zone monétaire commune de l'euro, où trop de gouvernements hélas ont une tradition de laxisme financier, elles permettent plus facilement de vérifier ex post le respect, à travers l'Europe, de la discipline convenue, que d'assurer ex ante les bons choix budgétaires pour l'année à venir.

Les critères de Maastricht concernent les dépenses de l'ensemble du secteur public et dépassent donc le périmètre plus restreint du champ d'application de notre loi budgétaire. Cette circonstance alourdit ou rend impossible les comparaisons concernant l'évolution des comptes annuels selon notre législation. Quoi qu'il en soit, l'analyse de l'évolution interannuelle et du développement à moyen

terme des agrégats budgétaires et de leurs soldes, comme on l'a pratiquée dans le temps, permet toujours des réflexions intéressantes et garde ainsi toute sa valeur.

Le calcul du solde annuel selon les modalités de la loi budgétaire et comptable luxembourgeoise s'écarte notamment des formules communautaires par un traitement plus sensé des investissements pluriannuels réalisés au moyen des fonds spéciaux d'investissement publics. L'obligation européenne de comptabiliser ces investissements au moment de leur règlement financier exige une neutralisation des réserves financières constituées pour des investissements futurs décidés, soumettant de ce fait les soldes budgétaires à l'influence erratique des intempéries et d'autres hasards causant des retards de chantier.

Une analyse faite dans la tradition de la réflexion budgétaire luxembourgeoise prouve que nos finances publiques conservent une position confortable, formant un contraste évident avec les difficultés financières de plusieurs autres pays européens.

Dans ses avis budgétaires antérieurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait souligné que les déficits passagers récents étaient la conséquence normale d'une politique budgétaire anticyclique et du maintien des dépenses d'investissement à un niveau élevé. La forte sensibilité de certaines recettes fiscales aux fluctuations de la croissance économique – avec le repli net des rentrées en cas de ralentissement conjoncturel et une relance forte à la reprise – a favorisé les déficits publics de 2004 et de 2005, mais également le redressement budgétaire de 2006.

Le tableau 7 fait le point de la situation financière améliorée, en rappelant dans sa première partie l'assainissement des chiffres budgétaires en 2006, grâce à des recettes effectives dépassant de +14,5% les estimations de la loi budgétaire.

Tableau 7 – Croissance budgétaire/Différentes optiques

(montants en millions d'euros)

	<i>Budget voté 2006</i>	<i>Compte prov. 2006</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	7.223,7	7.890,8	+667,1	+9,2%
Recettes totales:	7.328,0	8.391,9	+1.063,9	+14,5%
Dépenses courantes:	6.852,2	7.040,2	+187,9	+2,7%
Dépenses totales:	7.629,3	8.140,2	+510,9	+6,7%
	<i>Budget voté 2006</i>	<i>Budget voté 2007</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	7.223,7	7.761,0	+537,3	+7,4%
Recettes totales:	7.328,0	7.841,7	+513,7	+7,0%
Dépenses courantes:	6.852,2	7.221,7	+369,5	+5,4%
Dépenses totales:	7.629,3	8.011,6	+382,3	+5,0%
	<i>Compte prov. 2006</i>	<i>Budget voté 2007</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	7.890,8	7.761,0	-129,8	-1,6%
Recettes totales:	8.391,9	7.841,7	-550,2	-6,6%
Dépenses courantes:	7.040,2	7.221,7	+181,6	+2,6%
Dépenses totales:	8.140,2	8.011,6	-128,6	-1,6%

Alors que la loi budgétaire pour 2007 tablait sur des recettes courantes et totales en progression de respectivement +7,4% et +7,0% par rapport à celles inscrites dans la loi budgétaire antérieure (comparaison présentée dans la partie médiane du tableau 7), le compte provisoire pour 2006 fait état de rentrées qui sont de 550 millions d'euros supérieures aux estimations votées dans le budget 2007, l'année subséquente. Ces données sont une illustration percutante du revirement abrupt de la situation.

Un autre aspect intéressant est la comparaison de l'évolution des finances publiques avec celle de l'économie nationale dans son ensemble. On peut ainsi comparer les dépenses publiques au volume du PIB pour dégager l'évolution du poids relatif occupé par le secteur public dans l'ensemble de l'économie nationale et dans la société luxembourgeoise.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait toutefois pas présenter les données relatives à cet aspect des choses sans souligner clairement qu'elle n'adhère nullement aux thèses néolibérales accordant des vertus magiques à l'„*Etat aminci*“ et qu'elle ne préconise ni une compression brutale des fonctions et missions de l'Etat, ni une réduction extrême des coûts du secteur public.

Notre conception sociale et humaine du rôle de l'Etat – qui a une grande tradition en Europe de l'Ouest – ne peut s'accommoder de visions minimalistes importées d'autres cieux. Les citoyens attendent du secteur public qu'il se soucie du bien-être de tous et notamment du sort des déshérités, des handicapés et des familles, et qu'il dispose des ressources requises pour remplir cette tâche dans les meilleures conditions.

Les Luxembourgeois ont de hautes exigences à l'égard de l'Etat, et ils sont prêts à payer le prix que requiert un service public de première qualité. Ceci étant souligné, les faits chiffrés présentés ci-après démentent les affirmations mensongères concernant une prétendue obésité croissante de notre société et de son secteur public.

Les données de la comptabilité nationale du Statec permettent de dégager une évolution du poids relatif du secteur public, une première fois dans une acception restreinte et une deuxième fois dans la définition la plus large, au cours de la dernière décennie. Les chiffres montrent une tendance en repli, qui a toutefois été interrompue passagèrement par un mouvement inverse au cours des années de ralentissement économique 2002-2004.

Tableau 8 – Part des dépenses publiques dans le total du PIB

(montants en pour cent du PIB annuel)

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

En négligeant l'accroissement passager des dépenses publiques sous l'effet de la politique budgétaire anticyclique de 2003 et 2004, l'on peut noter le maintien constant des dépenses publiques dans des limites sérieuses par rapport à la croissance de nos capacités économiques.

3. Les calculs selon la formule de Maastricht

Alors que les détails du calcul appliqué pour assurer le respect de la discipline des accords de Maastricht appellent de sérieuses réserves, du moins dans le cas des finances publiques luxembourgeoises, il ne doit pas moins être permis de jeter un regard sur les résultats de ce calcul pour notre pays.

Dans le compte des recettes et des dépenses du „*total des administrations publiques*“ (ou „*general government*“), la capacité et le besoin de financement s'établissent comme suit:

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

<i>exercice budgétaire</i>	<i>PIB en Mio €</i>	<i>solde budgétaire en millions €</i>	<i>solde budgétaire en % du PIB</i>
1995	15.110	+365,7	+2,42%
1996	15.797	+188,7	+1,19%
1997	16.421	+600,8	+3,66%
1998	17.415	+586,4	+3,37%
1999	19.887	+675,6	+3,40%
2000	22.001	+1.313,3	+5,97%
2001	22.572	+1.378,5	+6,11%
2002	23.992	+503,7	+2,10%
2003	25.726	+127,0	+0,49%
2004	27.439	-326,1	-1,19%
2005	30.032	-32,7	-0,11%
2006	33.852	+233,5	+0,69%
<i>moyenne sur 12 ans:</i>		+467,9	+2,08%

Etant donné la règle limitant un éventuel déficit à -3%, et face à une majorité des Etats de la zone „euro“ affichant en 2006 un déficit net, la performance du Luxembourg est exemplaire. L'agitation publique de toute une année sur un déficit qui se révélait en fin de compte comme inexistant, ne constitue-t-elle pas une surexcitation voire un comportement hystérique?

4. Les dépenses publiques en comparaison internationale

En conséquence de sa discipline exemplaire dans les dépenses publiques, le Luxembourg offre du reste une excellente figure dans la comparaison internationale des coûts du secteur public, comme ceux-ci se dégagent des informations puisées dans la banque de données harmonisée de l'UE sur les comptes des administrations publiques.

Comme le montre le relevé ci-après, nous occupons le 9e rang parmi les 27 membres de l'UE, la plupart des pays ayant un secteur public moins coûteux étant des „nouveaux“ Etats membres, n'offrant qu'un service public limité et une sécurité sociale souvent minimaliste. La part de l'Etat dans le PIB est au Luxembourg avec 40,4% nettement moins élevée que la moyenne communautaire de 46,8%:

1. Roumanie	32,0%	15. Slovaquie	45,3%
2. Estonie	33,2%	16. Allemagne	45,4%
3. Lituanie	33,6%	17. Grèce	46,1%
4. Irlande	34,1%	18. Pays-Bas	46,1%
5. Bulgarie	36,6%	19. Portugal	46,4%
6. Lettonie	37,0%	Union Europ. (EU-27)	46,8%
7. Slovaquie	37,3%	20. Finlande	48,8%
8. Espagne	38,6%	21. Belgique	49,0%
9. Luxembourg	40,4%	22. Autriche	49,3%
10. Rép. Tchèque	42,1%	23. Italie	50,1%
11. Malte	43,1%	24. Danemark	51,2%
12. Pologne	43,3%	25. Hongrie	52,5%
13. Chypre	43,9%	26. France	53,4%
14. Royaume-Uni	44,8%	27. Suède	55,6%

Notre cote de 40,4% nous démarque par ailleurs avantageusement de nos voisins et concurrents directs, l'Allemagne occupant le 16e rang avec 45,4%, la Belgique la 21e place avec 49,0% et la France la 26e et avant-dernière position avec 53,4%.

5. Un aspect sensible: le coût de la fonction publique

Dans le cadre des discussions budgétaires, il y a lieu de dénoncer le cliché incorrect d'une fonction publique de plus en plus coûteuse et accaparant une part importante et croissante des dépenses de l'Etat. Le tableau 10 ci-après retrace l'évolution récente des dépenses pour les rémunérations des salariés publics en comparaison du total des dépenses publiques.

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

Tableau 10 – Part des rémunérations des salariés
dans le total des dépenses publiques

(montants en millions d'euros)

a) Etat seulement/„central government“			
<i>exercice budgétaire</i>	<i>rémunération des salariés</i>	<i>dépenses totales</i>	<i>part 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	1.499	7.511	20,0%
2004	1.627	8.270	19,7%
2005	1.745	8.867	19,7%
2006	1.845	9.422	19,6%
b) Ensemble du secteur public/„general government“			
<i>exercice budgétaire</i>	<i>rémunération des salariés</i>	<i>dépenses totales</i>	<i>part dans le total</i>
1997	1.444	6.675	21,6%
1998	1.485	7.150	20,8%
1999	1.559	7.793	20,0%
2000	1.661	8.270	20,1%
2001	1.785	8.606	20,7%
2002	1.939	9.964	19,5%
2003	2.067	10.773	19,2%
2004	2.226	11.669	19,1%
2005	2.377	12.545	18,9%
2006	2.500	13.201	18,9%

Concernant l'importance occupée par la fonction publique dans la société luxembourgeoise, l'on peut de même comparer les coûts en personnel – tant de l'Etat au sens restreint que du secteur public au sens plus large – avec les agrégats de l'économie nationale. Exprimés respectivement en pour cent du PIB annuel et en pour cent de la masse salariale de l'ensemble du pays, les salaires et frais de personnel accessoires de l'administration ont connu une baisse similaire au cours de la dernière décennie, comme il ressort du tableau 11:

Tableau 11 – Poids du coût de la fonction publique dans l'ensemble de l'économie nationale

(montants en millions d'euros)

a) en comparaison du Produit Intérieur Brut			
<i>exercice budgétaire</i>	<i>volume du PIB</i>	<i>personnel de l'Etat</i>	<i>personnel de toutes les admin.</i>
1997	16.421	6,5%	8,8%
1998	17.415	6,3%	8,5%
1999	19.887	5,8%	7,8%
2000	22.001	5,5%	7,5%
2001	22.572	5,8%	7,9%
2002	23.992	5,9%	8,1%
2003	25.726	5,8%	8,0%
2004	27.439	5,9%	8,1%
2005	30.032	5,8%	7,9%
2006	33.852	5,5%	7,4%
b) en comparaison de la masse salariale totale du pays			
<i>exercice budgétaire</i>	<i>masse salariale tous secteurs</i>	<i>personnel de l'Etat</i>	<i>personnel de toutes les admin.</i>
1997	7.872	13,5%	18,3%
1998	8.320	13,2%	17,8%
1999	9.108	12,7%	17,1%
2000	10.160	12,0%	16,3%
2001	11.138	11,7%	16,0%
2002	11.863	11,8%	16,3%
2003	12.357	12,1%	16,7%
2004	13.150	12,4%	16,9%
2005	14.070	12,4%	16,9%
2006	15.290	12,1%	16,4%

En comparaison du PIB, les coûts du personnel baissent en neuf ans de 1,0 point pour l'Etat central et de 1,4 point pour tout le secteur public, tandis que la part dans le total des coûts de personnel du pays diminue pour l'Etat de 1,4 point et pour toutes les administrations même de 1,9 point de pour cent. Le recul sensible est marqué par une continuité remarquable.

Une dernière comparaison toute aussi instructive, présentée dans le tableau 12, juxtapose les coûts en personnel des différents Etats membres de l'UE en les rapportant à leur PIB respectif:

Tableau 12 – Comparaison internationale (2006):
coût relatif des salariés du secteur public dans l'économie

(données en pour cent du PIB national)

pays	administration centrale	ensemble du secteur public
Allemagne	0,9%	7,2%
Slovaquie	4,3%	7,5%
Luxembourg	5,6%	7,7%
République Tchèque	3,9%	7,8%
Bulgarie	5,7%	8,2%
Roumanie	5,4%	8,8%
Estonie	5,4%	8,9%
Autriche	4,4%	9,3%
Irlande	7,1%	9,3%
Pays-Bas	2,9%	9,4%
Pologne	4,1%	9,7%
Espagne	2,1%	10,0%
Lettonie	5,4%	10,1%
Lituanie	5,8%	10,5%
Europe des 27	4,5%	10,7%
Italie	6,1%	11,0%
Royaume-Uni	6,2%	11,4%
Slovénie	7,4%	11,4%
Grèce	8,8%	11,9%
Belgique	2,5%	12,0%
Hongrie	5,6%	12,0%
France	7,1%	13,1%
Malte	13,2%	13,3%
Finlande	3,3%	13,4%
Portugal	11,4%	13,6%
Chypre	14,1%	14,8%
Suède	3,7%	15,7%
Danemark	4,3%	17,0%

Tiré des banques de statistiques harmonisées de l'Union Européenne sur les comptes des administrations publiques, ce tableau montre que le Grand-Duché occupait en 2006 une excellente 3e position parmi les 27 Etats membres. Avec un coût de la fonction publique au sens large représentant 7,7% du PIB, contre une moyenne européenne de 10,7%, le pays se situe à un quart au-dessous du coût moyen constaté au sein de l'UE.

Vu leur coût modéré et leur poids modeste dans les comptes publics, ce ne sont pas les dépenses de personnel ni leur évolution qui puissent déséquilibrer nos finances publiques. De plus, beaucoup d'Etats avec une fonction publique autrement lourde sont loin d'offrir à leurs citoyens un service public comparable.

6. Les rentrées fiscales de l'exercice en cours (2007)

Le compte général provisoire de l'exercice budgétaire 2006 ayant été exceptionnel, il n'était pas évident que 2007 pourrait encore accuser une progression à son tour. Les chiffres actuellement disponibles confirment toutefois une évolution très forte.

Les recettes de l'Etat pour 2007 se caractérisent par une croissance soutenue, notamment pour toutes les catégories importantes de rentrées fiscales. Les revenus de l'Etat proprement dit – désignés comme „*Central Government Operations/Revenue*“ selon les normes SDDS („*Special Data Dissemination Standard*“) – ont augmenté pendant les trois premiers trimestres de +365 millions d'euros ou de +5,4%, après avoir progressé l'année précédente, pour la même période, de +1.035 millions d'euros ou de +18,2%.

Pour les neuf premiers mois, les plus-values en recettes sur deux ans s'accumulent à 1.400 millions d'euros, le taux de progression par rapport à la même période de 2005 étant ainsi de +24,7%.

Dans la documentation accompagnant le projet de budget, on trouve à la page 41* une mention précisant que „*le montant total des recettes qui ont été encaissées au cours des 6 premiers mois de l'exercice 2007 s'élève à 4.403,5 millions ce qui représente 56% du total du budget voté de ce même exercice*“.

Cette documentation innove par ailleurs avantageusement en fournissant également, contrairement aux années antérieures, des informations sur l'évolution au premier semestre des principaux impôts et taxes indirects.

Le tableau 13 montre une croissance nette, parfois même très forte, pour toutes les catégories de revenu, sauf pour l'impôt sur le revenu des capitaux, qui avait connu des rentrées exceptionnelles en 2006 (dans le contexte de la fusion Arcelor/Mittal) et qui retourne en 2007 à une situation normale, néanmoins toujours nettement supérieure au niveau de 2005.

Tableau 13 – Principales rentrées fiscales au 1er semestre

(montants en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Rentrées au cours du 1er semestre					
Impôt sur les salaires:	619	693	760	871	986
Impôt revenu des collectivités:	505	439	481	660	756
Impôt fixé par voie d'assiette:	138	142	161	179	189
Impôt sur revenu de capitaux:	96	104	99	265	121
Taxe sur la valeur ajoutée:				697	880
Accises/Recettes communes UEBL:				489	497
Taxe d'abonnement:				299	347
Droits d'enregistrement:				92	116
Evolution interannuelle des rentrées du 1er semestre					
Impôt sur les salaires:	+24	+74	+67	+111	+115
Impôt revenu des collectivités:	-11	-66	+42	+179	+96
Impôt fixé par voie d'assiette:	+15	+4	+19	+18	+10
Impôt sur revenu de capitaux:	+12	+8	-5	+166	-144
Taxe sur la valeur ajoutée:					+183
Accises/Recettes communes UEBL:					+8
Taxe d'abonnement:					+48
Droits d'enregistrement:					+24

	2003	2004	2005	2006	2007
Impôt fixé par voie d'assiette:	+12,1%	+2,7%	+13,3%	+11,4%	+5,2%
Impôt sur les salaires:	+3,9%	+12,0%	+9,6%	+14,6%	+13,3%
Impôt revenu des collectivités:	-2,2%	-13,1%	+9,7%	+37,2%	+14,5%
Impôt sur revenu de capitaux:	+14,4%	+8,3%	-4,7%	+167%	-54,5%
Total de ces impôts directs:	+3,0%	+1,5%	+9,0%	+31,5%	+3,9%
Taxe sur la valeur ajoutée:					+26,1%
Accises/Recettes communes UEBL:					+1,7%
Taxe d'abonnement:					+16,0%
Droits d'enregistrement:					+25,9%

La progression très forte de la taxe sur la valeur ajoutée, de plus de 26%, constitue à son tour une normalisation après les redressements relatifs à des exercices antérieurs qui avaient accablé l'exercice 2006 et perturbé tant les comparaisons interannuelles que le solde budgétaire annuel.

Les autres taux de progression constatés, se situant dans la continuité du développement favorable des recettes en 2006, traduisent d'une part la vigueur soutenue de la croissance économique du pays (l'impôt sur les salaires croissant de +13,3% et l'impôt sur le revenu des collectivités de +14,5%) et, d'autre part, le développement toujours remarquable de la place financière au sens large (la taxe d'abonnement avançant de +16,0% et les droits d'enregistrement même de +25,9%).

Les données livrées par le tableau 13 sont d'ailleurs confirmées par les chiffres relatifs aux principales rentrées fiscales pendant les neuf premiers mois de l'exercice 2007, disponibles depuis très récemment seulement, et récapitulées au tableau 13bis ci-après.

*Tableau 13bis – Recettes fiscales jusqu'au 30 septembre
Comparaison 2007/2006*

(montants en millions d'euros)

	2006	2007	Variation
Impôt sur les salaires:	1.232	1.398	+13,5%
Impôt revenu des collectivités:	958	1.041	+8,7%
Impôt fixé par voie d'assiette:	268	287	+7,1%
Impôt sur revenu de capitaux:	294	189	-35,7%
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.390	1.582	+13,8%
Accises/Recettes communes UEBL:	731	747	+2,2%
Taxe d'abonnement:	447	542	+21,2%
Droits d'enregistrement:	138	194	+40,6%

A part l'impôt sur le revenu des capitaux, l'on note en effet en général une progression des recettes fiscales de l'ordre de 10 à 20%, allant même jusqu'à plus de 40% dans le cas des droits d'enregistrement.

Encore faut-il relativiser la „contre-performance“ de l'impôt sur le revenu des capitaux, celui-ci ayant été exceptionnellement élevé au 30 septembre 2006 avec 294 millions d'euros, contre 128 millions au 30 septembre 2005. Par rapport à ce dernier exercice, l'on note donc également une progression de presque 50%.

7. Le problème des impôts dus et non collectés

Le rendement réel de l'impôt sur le revenu des collectivités accuse, tel qu'il a déjà été souligné, une sensibilité certaine par rapport aux mouvements cycliques de l'économie, comme le montrent les chiffres sur les rentrées annuelles et leur variation au cours des derniers temps:

2000:	1.009 mio €	+113 mio €	+12,6%
2001:	1.124 mio €	+115 mio €	+11,5%
2002:	1.312 mio €	+188 mio €	+16,7%
2003:	1.311 mio €	-1 mio €	-0,1%
2004:	1.069 mio €	-242 mio €	-18,5%
2005:	1.106 mio €	+37 mio €	+3,5%
2006:	1.273 mio €	+167 mio €	+15,1%

Le recul dans le courant de 2003 et de 2004 a été à la fois une conséquence de la réforme fiscale, ramenant le taux d'imposition applicable de 30% à 22% au 1er janvier 2002 (soit une baisse de -26,7% du niveau antérieur), et une suite du repli conjoncturel. La baisse de la capacité contributive intervenue dès 2001 ne s'est répercutée de façon significative sur les recettes du Trésor que pendant l'exercice 2004. Pour cet impôt, les rentrées effectives sont donc toujours aussi tardives, le délai constaté atteignant 24 mois et plus.

Les rentrées renseignées ci-dessus sont ventilées selon la date de l'encaissement, indépendamment de l'exercice social au résultat commercial auquel elles se réfèrent. Pour le secteur bancaire, la Commission de Surveillance du Secteur Financier compile par contre des chiffres hautement fiables basés sur les bilans publiés, donc repris selon l'exercice pour lequel les impôts sont dus. Elles ne concernent que les seules banques au sens restreint, mais incluent tous les impôts calculés sur le résultat, donc également une partie de l'impôt commercial:

2000:	1.013 mio €	+36 mio €	+3,7%
2001:	920 mio €	-93 mio €	-9,2%
2002:	685 mio €	-235 mio €	-25,5%
2003:	694 mio €	+9 mio €	+1,3%
2004:	778 mio €	+72 mio €	+12,1%
2005:	803 mio €	+25 mio €	+3,2%
2006:	884 mio €	+81 mio €	+10,1%

Dès 2001, les activités bancaires donnaient donc lieu à des impôts moins élevés, le repli intervenu entre les exercices 2000 et 2002 étant de -32%. Depuis lors, il y a eu une reprise, marquée par une tendance assez régulière, atteignant au total une progression de près de 30% entre 2002 et 2006.

Cette évolution contraste avec les rentrées effectives au titre de l'impôt sur les collectivités reprises plus haut, qui ont continué à augmenter jusqu'en 2002/2003, se situant alors à +30% au-dessus du niveau de l'année 2000, pour connaître en 2004 – donc en pleine reprise des affaires – un repli brutal de -18%, avant de se remettre graduellement.

A ce propos, il s'impose de considérer l'évolution des provisions fiscales reprises dans les bilans annuels des banques, qui traduisent chaque année la situation précise au 31 décembre. Dans ses avis budgétaires antérieurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a relevé le volume exceptionnel de ces „provisions pour impôts à payer“ qui ont évolué comme suit:

31.12.2002:	1.470 mio €	
31.12.2003:	1.192 mio €	-278 mio €
31.12.2004:	1.087 mio €	-105 mio €
31.12.2005:	1.003 mio €	-84 mio €
31.12.2006:	1.078 mio €	+75 mio €

La Chambre ne voudrait pas manquer de féliciter le gouvernement d'avoir donné suite à une revendication soutenue par elle depuis des années, en décidant une réforme des procédures ayant comme conséquence un encaissement plus prompt de ces impôts.

8. L'évolution des impôts directs depuis la réforme fiscale

Dans ses avis budgétaires des dernières années, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a tenu à suivre, en matière d'impôts directs, l'évolution du poids relatif des rentrées en provenance des salariés et ménages, d'une part, et des entreprises, de l'autre.

Le tableau 14 remet à jour cette comparaison, montrant qu'en 2006 les impôts retenus sur les salaires et traitements étaient de +41,7% supérieurs au niveau de ceux de l'exercice 2000, atteignant 1.654 millions d'euros contre 1.167 millions. Pour les impôts fixés par voie d'assiette, la progression est même de +44,3%. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des collectivités, la progression sur 6 ans n'a été que de +26,1%, avec 1.273 millions contre 1.009 millions en 2000. Ainsi, la part relative de la contribution fiscale du monde des entreprises s'est réduite. En effet, en 2006, leur apport relatif ne présente plus que 39% contre 42% en l'an 2000, avant la réforme fiscale.

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

(montants en millions d'euros)

	2000	2002	2004	2006
Impôt revenu collectivités: variation en six ans:	1.009	1.312	1.069	1.273 +263 +26,1%
Impôt sur les salaires: variation en six ans:	1.167	1.128	1.330	1.654 +487 +41,7%
Impôts fixés par voie d'assiette: variation en six ans:	255	264	299	368 +113 +44,3%
Ventilation des impôts directs:				
1) collectivités	42%	49%	40%	39%
2) ménages	58%	51%	60%	61%
Total	100%	100%	100%	100%
<i>p.m.</i> : Taux normal de l'impôt sur le revenu des collectivités:	30%	22%	22%	22%
<i>p.m.</i> : Taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques:	46%	38%	38%	38%

Les chiffres connus pour 2007 (voir plus haut au chapitre III 6. *Les rentrées fiscales de l'exercice en cours (2007)*, pages 21 et suivantes) ne traduisent qu'un rééquilibrage très modéré pour le passé plus récent. L'adaptation partielle du barème de l'impôt sur les revenus au 1er janvier 2008 permettra un léger redressement, en attendant une révision plus fondamentale.

9. La dette publique et les réserves du Trésor

Dans le contexte du budget et de la gestion des finances publiques dans le court et moyen terme, la situation patrimoniale de l'Etat est marquée d'un côté par ses actifs – financiers et autres – et de l'autre par des dettes et engagements de toutes sortes. L'endettement public est un grand thème de débat au niveau européen, étant également visé, ensemble avec le déficit budgétaire annuel, par les fameux critères „de Maastricht“ à respecter par tous les pays membres de la zone monétaire de l'euro.

Face au plafond pour l'endettement, fixé à un maximum de 60% du PIB annuel respectif, un certain nombre de pays peinent à ne pas dépasser ce niveau, tandis que d'autres, qui se situaient bien au-delà dès le départ, mettent du temps à s'y conformer. Le Luxembourg est le seul pays de la zone „euro“ où la dette réelle de l'Etat reste de l'ordre de 1 à 2% du PIB.

La formule de Maastricht, qui inclut d'autres engagements de l'Etat ainsi que la dette communale, aboutit à une dette globale du secteur public luxembourgeois pour fin 2006 de l'ordre de 7%, soit légèrement plus qu'un dixième de la norme européenne fixée à 60%. Il convient par ailleurs de rappeler que la comparaison internationale est sérieusement biaisée par le fait qu'elle ne tient pas compte des

réserves liquides de l'Etat, très importantes dans le cas du Grand-Duché et généralement inexistantes dans les autres pays.

a) Une dette publique quasi symbolique

Avec ses réserves liquides, l'Etat grand-ducal serait bien en mesure de rembourser de suite, rubis sur ongle, sa dette existante. Ceci est toutefois techniquement impossible, en raison du fait que la participation financière des Etats souverains dans certaines institutions internationales et dans certains instruments multilatéraux se souscrit obligatoirement au moyen de Bons du Trésor, donc formellement par un instrument de dette publique.

De même, le fonctionnement de l'économie exige la circulation de pièces de monnaies (monnaie métallique) qui sont émises par le Trésor public, dans le cadre des accords monétaires de la zone „euro“. La Banque Centrale Européenne n'émet en effet, pour son propre compte, que des billets de banque et non pas des monnaies métalliques. Or, cette circulation de pièces divisionnaires luxembourgeoises (à l'effigie du Grand-Duc), d'un volume total de 157 millions d'euros au 30 septembre 2007, représente en toute logique une dette de l'Etat vis-à-vis du public, et à ce titre elle fait partie de la dette publique.

Quant aux Bons du Trésor émis par l'Etat luxembourgeois, ceux-ci ne servent pas à un financement des opérations de court terme, qui sont en effet gérées grâce aux réserves budgétaires accumulées. De plus, ces Bons ne portent pas d'intérêt, leur émission au profit d'institutions internationales documentant des contributions du Grand-Duché souscrites au profit de ces organisations, en attendant que celles-ci fassent appel au Luxembourg pour leur verser effectivement des liquidités.

A part ces éléments particuliers, la dette publique consiste actuellement, après le remboursement successif de toutes les obligations émises, en des prêts bancaires d'une durée contractuelle d'une dizaine d'années, le montant total s'élevant à 532 millions d'euros. Le tableau 15 ci-après résume l'évolution de la dette de l'Etat, qui s'est stabilisée aux environs de 1,5% du PIB, soit environ 800 à 1.200 euros par tête d'habitant:

Tableau 15 – Dette de l'Etat au 31 décembre (2007: au 30 sept.)

(montants en millions d'euros)

	2002	2004	2006	2007
Dette à long terme:	642	392	494	532
Bons du Trésor:	13	28	29	57
Dette totale:	656	420	523	589
<i>idem, en % du PIB:</i>	2,73%	1,53%	1,54%	1,57%
<i>p.m.: PIB à prix courants:</i>	23.992	27.439	33.852	37.448
Dette en € par habitant:	1.462	868	1.087	1.158
<i>non inclus:</i>				
<i>Circulation monétaire:</i>	58	104	142	157

Selon les critères de Maastricht, la dette publique inclut également les engagements des entités publiques autres que le gouvernement central, dans le cas du Grand-Duché ceux du secteur communal et des établissements de la sécurité sociale obligatoire. On y ajoute également certains engagements de l'Etat, comme les situations découlant de „lois de garantie“. En conséquence, le taux d'endettement public selon les définitions européennes est un peu plus élevé.

Au 1er avril 2007, le gouvernement a communiqué à ce propos les données suivantes à la Commission européenne, qui confirment un maintien de l'endettement public total (y compris celui des administrations communales) au-dessous de 7%:

Tableau 16 – Dette publique totale (Etat central, administrations communales et sécurité sociale) selon les critères de Maastricht

(montants en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006*	2007*
Circulation monétaire:	82	104	124	142	
Obligations:	335	310	208	69	
Prêts bancaires:	1.196	1.360	1.469	2.043	
Total de la dette:	1.613	1.774	1.801	2.254	2.434
<i>idem, en % du PIB:</i>	6,3%	6,6%	6,1%	7,0%	6,9%

* pour 2006: estimation,
pour 2007: prévision

b) Un matelas confortable

Le bilan des actifs et passifs de l'Etat, tel qu'il ressort du rapport annuel du Ministère des Finances, montre – du moment qu'on élimine les actifs de tiers détenus par l'Etat et gérés par celui-ci ensemble avec ses propres liquidités – un volume total de 3.450 millions d'euros au 31 décembre 2006, ce qui représente plus du quintuple de la dette de l'Etat, y inclus les Bons du Trésor et les signes monétaires émis.

Il convient de souligner que cette situation à la date du 31 décembre dernier, reprise ci-après dans le tableau 17, ne coïncide pas, à tous les égards, avec la clôture de l'exercice budgétaire 2006, de sorte que dans l'analyse et la comparaison des soldes et des flux, l'on ne dispose pas de chiffres qui se correspondent en tout avec exactitude. Il n'en reste pas moins indiscutable qu'aux excellents résultats budgétaires déjà décrits correspondent d'aussi solides réserves financières.

Tableau 17 – Actifs financiers de l'Etat au 31.12.2006

(montants en millions d'euros)

– Avoirs nets de l'Etat sur comptes bancaires et placements:	1.792,8
– Participations de l'Etat:	1.639,3
– Autres actifs immobilisés:	18,1
– Total brut:	3.450,3
– p.m.: Dette publique (y compris signes monétaires et dette déjà provisionnée):	674,5

Le total de 3.450 millions d'euros inclut toutefois 1.639 millions de participations de l'Etat, qui sont comptabilisées à des valeurs „nominales“ mais dont la valeur effective est nettement plus élevée. Le tableau 18 repris plus loin, qui ne prétend nullement être complet, reprend un certain nombre d'informations intéressantes concernant des plus-values latentes et des réserves cachées du portefeuille de participations de l'Etat.

c) Les réserves cachées

L'inventaire en question, qui ne saurait être complet du fait que beaucoup d'informations requises à cet effet ne sont pas du domaine public, reprend des plus-values latentes de 6.562 millions, prouvant que les participations valent au moins le quintuple de leur valeur comptable et que la valeur intrinsèque totale des actifs financiers de l'Etat dépasse manifestement les 10 milliards d'euros, soit au moins 15 fois la dette publique totale ou encore 33% du PIB annuel.

Les diverses participations détenues par l'Etat dans les grandes entreprises cotées en Bourse, à savoir Arcelor-Mittal, SES, Cegedel et SEO, figurent dans le relevé du Trésor au 30 septembre 2007 pour un montant de 142 millions d'euros (en recul de 11 millions depuis le 31 décembre 2006, dans le contexte des opérations de rachat ou d'échange d'actions SES), mais elles avaient au même 30 septembre 2007

une valeur de marché de 2.889 millions d'euros, soit plus de vingt fois leur valeur comptable, et incluait donc une plus-value latente de 2.747 millions.

La participation directe de l'Etat dans la sidérurgie valait au 31 décembre 2005, en partant du cours boursier des actions, 761 millions d'euros. Fin septembre 2007, les actions Arcelor Mittal détenues par l'Etat valaient en revanche 2.125 millions d'euros, ayant donc connu une plus-value de près de 1.364 millions d'euros en moins de deux ans, alors que pourtant l'Etat a entre-temps encaissé un remboursement en liquide de 461 millions d'euros, sans compter les dividendes régulièrement touchés. Dans les comptes de la Trésorerie de l'Etat, la participation en question reste renseignée à une valeur nominale de moins de 390.000 euros, soit 0,018% de leur valeur commerciale.

Dans le cas de la SES, la participation de l'Etat évolue également très positivement quant à sa valeur intrinsèque, le cours boursier progressant tendanciellement, tout comme le niveau des dividendes distribués annuellement. La société poursuit par ailleurs sa politique de rachats d'actions. Au 30 septembre 2007, les actions SES valaient, selon le cours de clôture de la bourse de Paris, 507 millions d'euros pour la seule participation directe de l'Etat, et 1.460 millions en tenant compte également des parts détenues par la SNCI et la BCEE, deux établissements contrôlés à 100% par l'Etat.

Après le désengagement complet de l'actionnaire américain „*General Electric*“, les actionnaires publics (Etat, BCEE et SNCI) sont, avec une part économique conjointe de plus de 20% (et avec 33,3% des droits de vote), de loin le groupe d'actionnaires le plus important, aucun investisseur privé n'ayant plus de 4,3% des droits économiques et plus de 3,4% des voix.

L'année dernière, le gouvernement avait eu la sagesse de ne pas encaisser le remboursement de ses actions SES (ni celles appartenant à la SNCI et à la BCEE) appelées au rachat dans le cadre d'une restructuration du capital, mais d'échanger les actions de type B (privilégiées concernant le droit de vote) reprises en leur contre-valeur en actions ordinaires A.

La SES ayant repris l'application de son programme de rachat de parts sociales, il serait hautement souhaitable que le gouvernement reste sur la même ligne, tant pour sa participation directe que pour les parts détenues par la SNCI et la BCEE. Ce portefeuille constitue un investissement solide et rémunérateur, les analystes boursiers tout comme la direction de la SES prévoyant un développement vigoureux, compte tenu des nouvelles opportunités commerciales dans le cadre du développement de la télévision numérique et des nouvelles formes de communications.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait souligner que la grande majorité sinon la totalité des parts que l'Etat détient dans des entreprises publiques et privées sont d'une importance indéniable pour l'avenir économique du pays, sans compter qu'elles constituent presque toutes d'excellents placements.

Il n'y a donc en aucun cas lieu de se dessaisir de ces participations ou d'en réduire l'importance. Il serait souhaitable que, dans le cadre des débats budgétaires, la Chambre des Députés encourage fermement le gouvernement dans cette ligne de conduite.

Pour les participations de l'Etat dans les entreprises privées ou publiques non cotées, la sous-évaluation est comparable, mais la progression de la valeur intrinsèque ne peut être détectée aussi facilement. Les secteurs concernés sont surtout, pour les firmes privées, l'aviation et la logistique aérienne ainsi que la production et la distribution énergétiques, et pour les établissements publics, le secteur financier et les domaines de l'urbanisation, de l'aménagement et des infrastructures.

La participation directe de l'Etat de 23,1% dans Luxair comptabilisée dans les relevés du Trésor à 3,2 millions d'euros vaut au moins, selon le bilan de Luxair, 54 millions d'euros. Une plus-value indirecte concerne la participation de 13,4% que la BCEE détient dans Luxair. Comme par ailleurs une partie importante des actions de la compagnie aérienne nationale est détenue en „*autocontrôle*“, la part effective totale – directe et indirecte – de l'Etat est en fait de 42%.

L'Etat n'est qu'un actionnaire indirect de Cargolux, mais sa participation (via Luxair, BCEE et SNCI) s'élève à 31,7%. Fin 2006, Cargolux renseignait des fonds propres de 666 millions de dollars US pour un capital social de 180 millions de dollars. Dès lors, la participation de la SNCI de 8,2%, renseignée dans le bilan de celle-ci pour moins de 3 millions, a une valeur de 55 millions d'euros, selon le bilan de Cargolux.

Tableau 18 – Quelques plus-values des participations de l'Etat

(montants en millions d'euros)

Participations dans des entreprises privées cotées en Bourse			
	<i>Valeur comptable dans comptes du Trésor</i>	<i>Valeur selon cours boursier 30.9.07</i>	<i>Plus-value latente</i>
Arcelor-Mittal:	0,4	2.125	+2.125
SES:	85	507	+422
Cegedel:	44	231	+187
Société Electrique de l'Our:	13	25	+12
Participations dans d'autres entreprises privées non cotées			
	<i>Valeur comptable dans comptes du Trésor</i>	<i>Fonds propres renseignés</i>	<i>Plus-value latente</i>
Luxair:	3	54	+51
Propriété d'entreprises publiques			
	<i>Valeur comptable dans comptes du Trésor</i>	<i>Fonds propres renseignés</i>	<i>Plus-value latente</i>
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat: <i>idem, plus-value cachée SES (30.9.07)</i>	174	1.465	+1.289 +443
Société Nationale de Crédit et d'Investissement: <i>idem, plus-value cachée SES (30.9.07)</i> <i>idem, plus-value cachée Cargolux (31.12.06)</i>	174	654	+480 +443 +52
Entreprise des Postes et Télécommunications:	632	1.151	+519
Banque Centrale:	25	573	+548

Toujours est-il que la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE) et la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI), qui appartiennent l'une et l'autre à part entière à l'Etat, figurent dans le relevé des participations du Trésor pour un montant de 174 millions d'euros chacune, alors que dans leurs propres bilans elles renseignent fin 2006 des fonds propres (après affectation du résultat annuel) de 1.465 et de 654 millions d'euros respectivement.

Dans l'un et l'autre cas, la plus-value atteint donc, à la clôture de l'exercice social 2006, 1.289 millions et 480 millions d'euros respectivement. Ce qui plus est, les bilans des deux banques cachent d'importantes réserves occultes, qui sont du reste difficiles à chiffrer avec précision. A ce propos, un fait bien connu est toutefois l'existence de participations importantes de chacun des deux établissements dans la société anonyme SES de Betzdorf.

Valorisés au cours boursier des certificats de dépôt SES de fin septembre 2007, chacun de ces deux portefeuilles valait 476 millions d'euros. Ceci représente 14 fois la valeur d'acquisition de 33 millions d'euros. Les deux portefeuilles impliquent ainsi chacun une réserve occulte de plus de 440 millions d'euros.

Il ne s'agit là que d'un exemple parmi d'autres. La SNCI comme la BCEE possèdent un nombre non négligeable d'autres participations dans divers secteurs – notamment dans l'aviation luxembourgeoise – acquises en partie voilà longtemps et à un prix aujourd'hui dérisoire, qui comportent autant de réserves cachées significatives.

Dans les comptes du Trésor, l'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT) figure pour 632 millions d'euros, alors qu'au 31 décembre 2006 son bilan faisait état de capitaux propres de 1.151 millions d'euros, révélant une plus-value de 519 millions. De nombreuses participations prises par l'EPT recèlent des plus-values significatives, sans parler de la sous-estimation comptable des terrains et autres immeubles.

Même une création récente comme la Banque centrale contrôlée à part entière par l'Etat, et qui figure pour la modeste valeur de 25 millions d'euros dans les comptes du Trésor, renseigne entre-temps dans son propre bilan 160 millions d'euros en fonds propres au sens restreint, sans tenir compte de 31 millions de réévaluations et de 382 millions de provisions bancaires, soit au total des fonds propres au sens large de 573 millions, montrant donc une plus-value de près de 548 millions d'euros.

Les plus-values du tableau qui précède s'élèvent à 2.747 millions pour les firmes cotées et à 3.815 millions pour les autres positions, soit une somme totale de 6.562 millions d'euros.

Tous ces détails sur la cagnotte de l'Etat ne sont pas fournis pour suggérer qu'il y ait là des gains faciles à réaliser, pour renflouer les caisses! Bien au contraire: la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics persiste à penser que ces actifs du Trésor sont des investissements judicieux à conserver, en principe de façon indéfinie, non seulement comme un élément de la fortune nationale, mais aussi dans l'intérêt d'une influence luxembourgeoise sur des pans importants de la vie économique.

Toutefois, dans le contexte budgétaire et celui des soucis autour de la santé des finances publiques, il importe évidemment d'abord de voir que des réserves budgétaires sont un préalable pour assurer une marge de manoeuvre réelle à l'Etat et à ses responsables, et sans laquelle aucun choix politique significatif n'est possible.

Nos voisins directs et tous les pays d'Europe ont dû constater, dans les années récentes, marquées par une croissance faible, que les grands argentiers se retrouvaient vite le dos contre le mur, mis au pilori comme pêcheurs publics contre les commandements de Maastricht. Une politique budgétaire anticyclique exige des économies pendant les années des vaches grasses pour pouvoir déboursier des moyens et soutenir la conjoncture pendant les temps maigres.

d) *L'aspect intergénérationnel des actifs et de la dette*

Une autre considération importante pour une planification sensée des finances publiques dans le déroulement du temps est le constat que la dette publique, résultat de déficits budgétaires, et sa contrepartie, le patrimoine national créé à l'aide de surplus budgétaires, ont un aspect intergénérationnel.

La dette publique constitue en principe une hypothèque dont on se décharge sur les générations futures, tandis que le patrimoine public est un héritage transmis à titre gratuit aux descendants. Dans ce sens, une politique raisonnable consiste à assurer une balance judicieuse entre ces deux grandeurs.

Dans un Etat fortement endetté, les générations présentes et passées laissent en fait à leurs descendants et successeurs le soin de régler la note de dépenses déjà intervenues. Dans la mesure toutefois où celles-ci concernent des infrastructures publiques très développées et bien entretenues, il y a une justification morale à cette dette publique, dont l'amortissement ne couvre que les frais de l'utilisation d'outils préalablement mis en place.

Vu sous cet angle, la situation patrimoniale du secteur public est exemplaire au Luxembourg, où l'on lègue aux enfants un patrimoine considérable libre d'un endettement correspondant. Ceux qui avancent constamment la thèse d'un comportement irresponsable des autorités nationales face à l'évolution du long terme font reposer leur argumentation sur une perception sélective des faits.

Pour prêcher l'austérité aux salariés et aux moins nantis, les représentants de certains intérêts cultivent le mythe de dépenses courantes dépassant de loin la valeur des biens créés. Cette légende ne résiste pas à l'analyse des chiffres, comme il vient d'être démontré.

*

IV – LE PROJET DE LOI POUR LE BUDGET 2008

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2008, tel qu'il a été déposé le 10 octobre 2007 à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget, est en premier lieu marqué par les innovations annoncées concernant la fiscalité, à savoir une adaptation partielle des échelons du barème de l'impôt sur les revenus à l'évolution de l'inflation depuis

2002 et l'attribution d'un bonus pour enfants en remplacement des allègements fiscaux pour enfants en vigueur jusqu'ici.

L'annonce de cette mesure, qui a été présentée comme un „*impôt négatif*“, a entraîné la discussion publique dans un sens qui relègue au second rang non seulement les grands paramètres de la loi budgétaire, à savoir les recettes, les dépenses et les soldes, mais également l'ensemble des autres accents politiques reflétés dans les choix budgétaires.

1. La réforme du barème fiscal et le bonus pour enfants

En matière d'impôts directs, une différence fondamentale distingue l'imposition des particuliers et ménages de celle des entreprises. Tandis que l'impôt sur le revenu des collectivités utilise en principe un seul taux uniforme, l'impôt sur les traitements et salaires et l'impôt sur les revenus fixés par voie d'assiette sont marqués par une progressivité prononcée, le taux applicable par tranche de revenu évoluant de 0% à 38%.

De ce fait, la charge fiscale des entreprises est constante relativement au montant du résultat annuel déclaré, l'impôt à régler croissant strictement en parallèle avec la progression nominale des bénéfices nets. Pour les personnes naturelles par contre, la dévaluation monétaire des revenus et avantages sociaux, combinée à la compensation du pouvoir d'achat par le biais de l'indexation des revenus, fait avancer les prélèvements fiscaux même en l'absence d'une quelconque amélioration réelle des traitements, de sorte que ceux-ci sont graduellement poussés vers des tranches barémiques plus lourdement imposées.

L'absence d'une adaptation des tranches du barème progressif aboutit ainsi à une aggravation de la charge fiscale pour des revenus à pouvoir d'achat inchangé. Comme il y a eu, depuis l'introduction du barème, début 2002, cinq ajustements indiciels, le sixième survenant le 1er mars 2008, un salaire à pouvoir d'achat constant se retrouvera au printemps prochain à un niveau nominal supérieur de +15,97% par rapport à sa situation six ans plus tôt.

Il s'avère qu'un revenu progressant en montant nominal de 15,97% amène une progression de la charge fiscale atteignant facilement un multiple de ce taux de progression, comme il ressort du relevé ci-après:

revenu annuel	progression nominale du revenu	progression de la charge fiscale		
		en classe 1/0	en classe 2/0	en classe 2/2
30.000 €	+16,0%	+46,1%	+77,6%	-
48.000 €	+16,0%	+29,5%	+48,8%	+89,0%
72.000 €	+16,0%	+23,0%	+38,7%	+46,0%
96.000 €	+16,0%	+20,7%	+28,5%	+31,3%
120.000 €	+16,0%	+19,6%	+24,7%	+26,3%

Compte tenu de ces circonstances, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics écrivait déjà, dans son avis budgétaire émis il y a un an, qu'elle se permettait „*enfin de rappeler la promesse électorale, reprise dans le pacte de coalition, de ne pas procéder à une hausse de la charge fiscale. Il s'ensuit que la neutralisation des effets pervers de l'inflation sur le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est une mesure implicitement promise. La Chambre doit donc demander un ajustement des échelons du tarif fiscal prenant en considération l'évolution de l'indice des prix.*“

Le gouvernement a partiellement fait droit à cette revendication, en proposant un réajustement des tranches du barème de 6%, alors qu'un ajustement de 16% aurait été requis pour neutraliser complètement la surcharge fiscale survenue depuis 2001/2002. La Chambre ne peut accepter cette mesure frileuse comme une solution suffisante et acceptable; elle revendique un ajustement de 16% dès cette année, sinon au moins l'engagement formel de faire le reste du chemin dans la loi budgétaire pour 2009.

L'affirmation gouvernementale, que nous ne serions pas en présence d'un alourdissement réel de la charge fiscale, mais toujours dans une situation plus avantageuse qu'il y a une quinzaine d'années, n'est pas acceptable. Elle repose non seulement sur des comparaisons relevant de l'histoire ancienne,

mais surtout présuppose que la réforme fiscale de 2001 avait été injustifiée et excessive par rapport aux circonstances de cette époque.

Un ajustement des divers paramètres du barème fiscal de 16% ferait bénéficier les contribuables d'une baisse de leur charge fiscale pouvant atteindre jusqu'à 105 euros pour les contribuables individuels et jusqu'à 210 euros pour les couples imposés conjointement, ces plafonds étant atteint pour des revenus mensuels supérieurs à 3.000 et 6.000 euros respectivement. La réforme proposée par le gouvernement limite par contre le maximum des réductions possibles à 40 euros et 80 euros respectivement.

Une neutralisation à part entière relèverait le plafond des revenus mensuels entièrement exemptés à 1.100 euros (contre 990 euros actuellement) pour les célibataires et à 2.000 euros (contre 1.800 actuellement) pour les couples. Le projet gouvernemental prévoit des seuils de 1.030 euros et 1.900 euros respectivement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit dès lors dénoncer la proposition du gouvernement comme étant largement insuffisante, compte tenu de la situation financière de l'Etat, amplement décrite ci-avant, et de la marge de manoeuvre financière retrouvée par le gouvernement. C'est à tort que le gouvernement a décidé d'amputer les mesures fiscales parfaitement justifiées, sous prétexte de devoir financer un „*bonus pour enfants*“ qualifié pour les circonstances d'„*impôt négatif*“.

Loin de s'opposer à cette augmentation des allocations familiales, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en conteste seulement la présentation choisie, qui est celle d'un financement par une renonciation partielle à un ajustement fiscal promis et tout aussi justifié.

Des mesures sociales valables et justifiées doivent être décidées pour leurs mérites propres et en considération de la capacité générale de l'Etat de les supporter. De même, la politique fiscale a une logique propre, même si dans ses finalités elle ne peut être déconnectée des options sociales et économiques jugées appropriées par les mandataires politiques.

Si dans sa démarche technique en revanche, la politique fiscale doit se plier à des choix d'origine purement politicienne, elle sera plus compliquée que nécessaire, lourde et inefficace.

C'est en tout cas contraire au grand principe de l'unicité du budget de l'Etat que de sortir du contexte global de l'ensemble des recettes et dépenses deux mesures particulières, pour justifier l'une par l'autre ou présenter l'une comme la contrepartie de l'autre. La démarche choisie à cet égard par le gouvernement ne répond à aucun motif valable, mais ne représente qu'une habile mise en scène à des fins purement politiques.

En constatant ceci, la Chambre vise la forme de présentation choisie et ne désapprouve en rien, quant au fond, la mesure sociale proposée en faveur des enfants. La désindexation des allocations familiales, retenue l'an dernier dans une conférence tripartite induite en erreur par des données économiques et financières non entièrement correctes, n'était pas un bon choix, et il y a donc lieu de féliciter le gouvernement d'avoir changé de cap quant à son attitude face aux ménages avec enfants.

Concernant la forme, il faut se demander si un déboursement du bonus une fois par an plutôt qu'en douze mensualités est dans l'intérêt du bon usage à faire de cet aide et dans le meilleur intérêt des enfants. On est loin d'une simplification administrative si l'on procède à l'abolition des dégrèvements fiscaux pour enfants, tout en augmentant les impôts collectés mensuellement pour ensuite déboursier un impôt négatif même aux familles les plus aisées.

On a l'impression que le gouvernement accepte ici des détours et complications inutiles, dans le seul but d'un „*window dressing*“ politique. La Chambre aurait préféré un relèvement généreux des allocations familiales mensuelles.

Pour ce qui est du fond, il y a lieu de constater que seuls les ménages aux revenus les plus bas rentrent dans le bénéfice intégral du bonus de 922,50 euros par an (ou de 76,87 euros par mois). Dans leur cas, ce montant sera d'un secours infime, face à la hausse démesurée des prix alimentaires et énergétiques. Les familles à revenu bas reçoivent donc trop peu.

Les enfants des ménages à revenu moyen pour leur part reçoivent encore moins, leurs parents perdant des avantages fiscaux mensuels qui annulent en partie ou en totalité le bonus annuel. Ceci vaut pour tous les ménages dès un revenu mensuel de 1.900 euros.

Beaucoup de familles, enfin, n'obtiennent rien du tout. Le nouveau bonus est sans aucune valeur concrète (puisque annulé dans son entièreté par le relèvement fiscal découlant de la disparition de l'actuel dégrèvement pour enfants) pour des revenus ménagers supérieurs à 3.200 euros (familles avec un enfant) ou 4.000 euros par mois (familles avec deux enfants).

Une habileté politique certaine doit être vue dans la simultanéité de la disparition du coefficient fiscal pour enfants (et le relèvement de la charge fiscale mensuelle qui en découle) et l'ajustement de 6% des paramètres du barème (avec son „*allégement*“ apparent): le contribuable ne saura pas distinguer les deux effets, du fait qu'ils surviennent au même moment.

La Chambre estime en tout cas que le coût brut du bonus de 184 millions d'euros et son coût net (après la disparition du dégrèvement pour enfants) de 100 millions d'euros est sans commune mesure avec la hausse spectaculaire des rentrées financières de l'Etat. Il en est de même de la révision du barème, dont le coût est estimé par le gouvernement à 195 millions d'euros.

Après tout, la progression des recettes de l'Etat par rapport à celles de l'année antérieure n'avait-elle pas été en 2006 de 1.763 millions d'euros au total et de 1.364 millions pour les seules recettes courantes? Bien plus, l'exercice budgétaire courant n'a-t-il pas persisté dans la même ligne, les trois premiers trimestres affichant une nouvelle progression de 365 millions par rapport au niveau élevé de la même période en 2006?

2. Les autres accents politiques et les accents qui manquent

La Chambre ne voudrait pas entrer dans le détail de toutes les mesures envisagées et dont le financement est inscrit dans le projet de budget. Elle ne voudrait pas moins relever et saluer les efforts additionnels:

- dans le domaine familial et social, notamment en faveur des enfants, des personnes âgées et des handicapés,
- concernant la recherche, l'enseignement et la formation professionnelle,
- en faveur de l'environnement et des infrastructures du transport,
- pour la sécurité des citoyens, ainsi qu'
- en faveur de l'aide au développement.

Elle ne voudrait cependant pas cacher sa déception devant le fait que le gouvernement n'ait pas eu le courage d'annuler – sinon en totalité, du moins d'une façon prépondérante – les nombreuses mesures d'austérité aux dépens de la population qui ont été prises au sein de la conférence tripartite. Toutes les décisions de la tripartite étaient viciées au départ par les chiffres foncièrement incorrects qui se trouvaient alors sur la table.

Il s'agit notamment:

- de la „*modulation du système d'indexation automatique*“, donc du report au 1er mars 2008 de l'application de la prochaine tranche indiciaire et de l'aggravation de la spoliation des salariés par le gel de l'index jusqu'en 2009;
- du report et de l'échelonnement de l'ajustement des rentes et pensions, qui aurait dû être effectué au 1er janvier 2008, et
- du relèvement de 1% à 1,4% du taux de contribution dépendance à charge des salariés pour financer une réduction tendancielle de la participation de l'Etat.

Dans le même esprit, il faudrait assurer au plus vite le démarrage des investissements publics dont le gouvernement avait décidé le report, alors qu'ils étaient pourtant urgents et d'un intérêt général évident. Les rentrées fiscales abondantes enlèvent tout motif à ce report des investissements.

Un autre train de mesures importantes et urgentes dont le projet de budget ne tient pas dûment compte est le domaine de l'accès des familles à leur logement propre. Un doublement des aides financières pour les particuliers s'impose pour donner rapidement un élan franc et massif au développement de l'habitat, pour le mettre à la hauteur de l'évolution démographique trop longtemps méconnue par les responsables politiques.

Le projet de loi consacré au „*pacte logement*“ est, malgré ses louables intentions, abondamment critiqué et tiraillé en tout sens, dans la mesure où il devient évident que les dispositions qu'il comporte ont, dans une large mesure, seulement des effets indirects et très longs à se concrétiser. Un certain nombre d'acteurs sociaux et politiques, notamment communaux – dont le concours est pourtant impérativement requis – seront plutôt lents à convaincre et ensuite lents à se mettre en mouvement.

Dans ces circonstances, les louables mesures de ce pacte ne sont nullement de nature à rendre superflu un relèvement substantiel du soutien financier direct aux jeunes ménages. Ces dernières années, la valeur réelle des diverses aides existantes s'est constamment rétrécie sous l'effet de l'inflation.

Les montants maxima des aides possibles sont à ajuster considérablement, tout comme les divers seuils relatifs aux critères d'éligibilité et au calcul des montants à accorder. Les adaptations en question devraient être calibrées de telle façon que le volume global des aides soit doublé.

3. Les chiffres contenus dans la loi budgétaire

Les chiffres inscrits dans le projet de loi n'ont pas bénéficié d'un grand intérêt public, l'attention générale se concentrant sur l'annonce de la révision du barème fiscal et du bonus pour enfants. Il ne s'impose pas moins d'analyser les chiffres en question, en comparaison avec ceux de l'exercice précédent, dans la distinction usuelle entre le budget courant et le budget en capital.

En analysant en détail les chiffres repris dans la loi proposée au vote parlementaire, et en les comparant aux données similaires du budget précédent, donc en juxtaposant les chiffres repris à l'article 1er du projet de loi aux chiffres correspondants de la loi votée en décembre dernier pour l'exercice 2007, l'on constate une progression effective des dépenses de +5,4% pour le budget ordinaire, de +4,7% pour le budget en capital et de +5,3% pour le budget total.

Au niveau des recettes, la progression est de +7,7% pour le budget courant et de +7,6% pour les recettes totales, comme le montre le tableau 19.

Tableau 19 – Evolution budgétaire interannuelle

(montants en millions d'euros)

	Budget voté 2007	Projet 2008	Evolution interannuelle	
Recettes courantes:	7.761,0	8.355,4	+594,4	+7,7%
Dépenses courantes:	7.239,6	7.631,3	+391,7	+5,4%
Solde courant:	+521,4	+724,0	+202,7	
Recettes en capital:	80,7	82,6	+1,9	+2,3%
Dépenses en capital:	789,9	827,2	+37,3	+4,7%
Solde opérat. en capital:	-709,2	-744,6	-35,4	
Recettes totales:	7.841,7	8.438,0	+596,3	+7,6%
Dépenses totales:	8.029,5	8.458,5	+429,0	+5,3%
Solde total:	-187,8	-20,6	+167,2	

La progression des dépenses budgétaires reste dès lors inférieure à la progression tendancielle de l'économie nationale, le PIB en termes nominaux ayant progressé en 2006 de +12,7% et devant progresser en 2007 de +10,6% et en 2008 de +7,6%, selon les estimations officielles, traditionnellement très prudentes. Il importe de noter que, dans le projet proposé, les dépenses en capital de 827 millions d'euros sont couvertes à raison de 87,7% par le solde courant de 724 millions.

En comparaison du dernier exercice budgétaire pour lequel des résultats financiers définitifs sont disponibles, en comparaison donc du compte provisoire de l'année 2006, les propositions gouvernementales pour 2008 se présentent comme décrites dans le tableau 20 ci-après. Les chiffres pour 2006 incluent déjà – contrairement à celles du tableau 6 – les dotations exceptionnelles supplémentaires des fonds d'investissement de l'ordre de 240 millions d'euros, qui font actuellement l'objet d'un projet de loi à part, et sur lequel la Chambre se prononce dans son avis No 2122 de ce jour.

Une progression en montant nominal des dépenses totales de +0,9% (voir avant-dernière ligne, dernière colonne) pour une période de deux ans correspond en termes réels à une baisse sensible, de l'ordre de 5%, et cela en comparaison d'un exercice dont on prétendait longtemps – et incorrectement, comme on le sait aujourd'hui – qu'il était en infraction avec les normes „de Maastricht“.

Tableau 20 – Croissance budgétaire sur deux ans

(montants en millions d'euros)

	<i>Compte prov. 2006</i>	<i>Projet 2008</i>	<i>Evolution sur 2 ans</i>	
Recettes courantes:	7.890,8	8.355,4	+464,6	+5,9%
Dépenses courantes:	7.092,1	7.631,3	+539,2	+7,6%
Solde courant:	+798,7	+724,1	-74,7	
Recettes en capital:	501,1	82,6	-418,6	-83,5%
Dépenses en capital:	1.288,1	827,2	-460,9	-35,8%
Solde opérat. en capital:	-787,0	-744,6	+42,3	
Recettes totales:	8.392,0	8.438,0	+46,0	+0,5%
Dépenses totales:	8.380,2	8.458,5	+78,3	+0,9%
Solde total:	+11,8	-20,6	-32,3	

Il faut toutefois noter que, dans cette comparaison, les dépenses en capital sont en repli significatif, suite à la dotation exceptionnelle, à charge de l'exercice 2006, des fonds spéciaux d'investissement, nouvellement réalimentés après un certain essoufflement pendant plusieurs exercices marqués par une politique anticyclique. Les dépenses courantes atteignent une progression nominale de +7,6%, ce qui n'est certainement pas excessif pour une période de deux ans, même si la progression des recettes courantes est légèrement inférieure avec +5,9%.

*

Sous la réserve d'un accueil favorable des différentes revendications qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut marquer son accord avec le projet de budget lui soumis et avec l'orientation générale de celui-ci.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 novembre 2007.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

