

N° 5600^{1B}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2007**

* * *

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

(8.11.2006)

	<i>Page</i>
I. Le Luxembourg dans les contextes mondial et européen.....	2
II. L'état général de l'économie luxembourgeoise	3
1. Une relance conjoncturelle qui s'accélère.....	3
2. La santé structurelle de l'économie luxembourgeoise.....	5
3. La productivité luxembourgeoise selon les chercheurs	7
III. Les finances publiques du Grand-Duché	8
1. Le compte général de l'exercice 2005	8
a) en comparaison du budget voté	8
b) en comparaison de l'exercice antérieur	9
2. L'évolution budgétaire dans le temps: la situation après le vote du budget pour 2006.....	10
3. Les rentrées fiscales de l'exercice en cours (2006).....	12
a) L'évolution au cours du premier semestre	12
b) L'évolution au cours des trois premiers trimestres	13
4. Le problème des impôts dus et non collectés	14
5. L'évolution des impôts directs depuis la réforme fiscale...	15
6. La dette publique et les réserves du Trésor	16
a) Une dette publique symbolique.....	16
b) Une cagnotte appréciable	17
c) La partie immergée de l'iceberg	19
IV. Un aspect budgétaire sensible: Le coût de la fonction publique	21
V. Le projet de loi pour le budget 2007	25
1. Une culture de la confusion?.....	25
2. Les chiffres contenus dans la loi budgétaire.....	26
3. Pour une stratégie face aux incertitudes des recettes.....	27
4. Economies réelles ou opérations purement cosmétiques?..	28
5. Quid des 450 millions d'euros versés par Mittal Steel?.....	29
VI. L'Accord du comité de coordination tripartite	30
VII. Le problème du logement.....	31
VIII. Politique et problèmes de l'éducation nationale	32

IX. Fonction publique	35
X. Conclusions.....	38

*

Par dépêche du 11 octobre 2006, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a demandé, „pour le 8 novembre 2006 au plus tard“, l’avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l’intitulé.

*

I – LE LUXEMBOURG DANS LES CONTEXTES MONDIAL ET EUROPEEN

Le redressement conjoncturel sensible que l’économie luxembourgeoise connaît depuis 2002 a entre-temps ramené sa croissance à un rythme qui est non seulement comparable à celui du long terme, mais surtout nettement supérieur à celui de tous les pays voisins.

En fait, l’expansion en volume du Produit Intérieur Brut luxembourgeois de +4,6% en 2005 et de +5,5% en 2006 représente plus du double de la croissance moyenne européenne, puisque les différents organismes internationaux estiment la croissance pour la zone „euro“ à +1,3%/+1,4% en 2005 et à +2,1%/+2,4% en 2006, et pour l’Union Européenne dans son ensemble à +1,7% en 2005 et à +2,3% en 2006.

Devant la toile de fond de ces chiffres, le débat économique et social qui a agité le pays au 1er semestre de cette année prend une illumination quelque peu irréaliste, car l’embellie conjoncturelle révèle en fait également une santé structurelle évidente. En basse comme en haute conjoncture, la performance de notre économie s’avère beaucoup plus robuste que celle de nos voisins directs, que celle de l’Europe dans son ensemble et que celle de la moyenne des pays industriels.

Notre situation se compare également très favorablement par rapport à celle des Etats-Unis, le point de référence du „processus de Lisbonne“ et l’étalon de mesure de la productivité relative du Vieux Continent. Désormais le Luxembourg atteint à nouveau – comme seul pays d’Europe de l’Ouest – le rythme de croissance de l’économie mondiale. Au niveau planétaire, le taux d’expansion en termes réels est toujours de l’ordre de +5% par an, malgré le niveau élevé des coûts de l’énergie, la persistance de nombreux facteurs géopolitiques perturbateurs et l’affaiblissement sensible de la conjoncture américaine.

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

<i>selon le FMI</i>	2003	2004	2005	2006*	2007*
Monde:	+4,1%	+5,3%	+4,9%	+5,1%	+4,9%
Etats-Unis:	+2,7%	+3,9%	+3,2%	+3,4%	+2,9%
Zone „euro“:	+0,7%	+2,1%	+1,3%	+2,4%	+2,0%
Luxembourg:	+2,9%	+4,2%	+4,0%	+4,0%	+3,8%
Allemagne:	- 0,2%	+1,2%	+0,9%	+2,0%	+1,3%
France:	+0,9%	+2,0%	+1,2%	+2,4%	+2,3%
Belgique:	+0,9%	+2,4%	+1,5%	+2,7%	+2,1%
Pays-Bas:	- 0,1%	+2,0%	+1,5%	+2,9%	+2,9%

<i>selon l'OCDE</i>	2003	2004	2005	2006*	2007*
Pays OCDE:	+2,0%	+3,3%	+2,8%	+3,1%	+2,9%
Etats-Unis	+2,7%	+4,2%	+3,5%	+3,6%	+3,1%
Zone „euro“:	+0,7%	+1,8%	+1,4%	+2,2%	+2,1%
Luxembourg:	+2,0%	+4,2%	+4,0%	+4,5%	+4,5%
Allemagne:	- 0,2%	+1,1%	+1,1%	+1,8%	+1,6%
France:	+0,9%	+2,1%	+1,4%	+2,1%	+2,2%
Belgique:	+0,9%	+2,4%	+1,5%	+2,5%	+2,4%
Pays-Bas:	- 0,1%	+1,7%	+1,1%	+2,4%	+2,8%
<i>selon Eurostat</i>	2003	2004	2005	2006*	2007*
Etats-Unis	+2,5%	+3,9%	+3,2%	+3,2%	+2,7%
UE - 25	+1,3%	+2,3%	+1,7%	+2,3%	+2,2%
Zone „euro“:	+0,8%	+1,9%	+1,4%	+2,1%	+1,8%
Luxembourg:	+1,3%	+3,6%	+4,0%	+4,4%	+4,5%
Allemagne:	- 0,2%	+1,2%	+0,9%	+1,7%	+1,0%
France:	+1,1%	+2,3%	+1,2%	+1,9%	+2,0%
Belgique:	+0,9%	+2,6%	+1,2%	+2,3%	+2,1%
Pays-Bas:	+0,3%	+2,0%	+1,5%	+2,6%	+2,6%
<i>selon le Statec</i>	2003	2004	2005	2006*	
Luxembourg:	+2,0%	+4,2%	+4,6%	+5,5%	+4,0%

données publiées ou mises à jour en mai (OCDE), en septembre (FMI) et en octobre 2006 (Eurostat et Statec)

* = prévisions pour 2006 et 2007

L'Europe en général et les voisins du Grand-Duché en particulier se remettent lentement de la déprime conjoncturelle. La progression inter-annuelle du PIB de l'Union Européenne a passé de +1,9% et +2,0% pour les deux derniers trimestres de 2005 à +1,4% et +2,9% pour les deux premiers trimestres de 2006.

Dans son „Rapport trimestriel sur la zone euro“, publié début octobre 2006 sous le titre „La croissance de la zone euro est repartie sur un bon pied“, la Commission européenne écrit même: „L'économie de la zone euro semble repartie d'un bon pied, le PIB ayant progressé pendant la première moitié de l'année à un rythme jamais vu au cours des six dernières années ... La demande intérieure a enfin repris pour devenir la principale source de croissance.“

*

II – L'ETAT GENERAL DE L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE

1. – Une relance conjoncturelle qui s'accélère

Si en avril dernier, avant la conclusion de la conférence tripartite, les experts du Statec tablaient encore sur une croissance réelle de l'économie nationale en 2005 de +4,0%, ils ont en juillet revu leur estimation à +4,6%; le taux de progression pour 2006 a été relevé en octobre de +5,0% à +5,5%.

Le pronostic officiel pour 2007, de +4,0%, reste minimaliste. Les dernières données trimestrielles des comptes nationaux luxembourgeois affichent en tout cas une évolution bien plus dynamique.

Le rythme de la croissance sur 12 mois a été, selon ces calculs, de +6,6% au 1er et de +5,4% au 2ème trimestre 2006 pour le PIB, et de +7,6% et +6,2% respectivement pour la valeur ajoutée brute. Ce qui impressionne surtout, c'est l'accélération de la cadence constatée au niveau de la croissance en

volume du produit intérieur brut (PIB) et de la valeur ajoutée brute (VAB), qui se traduit dans les données trimestrielles désormais disponibles:

	<i>PIB</i>	<i>VAB</i>
2005 – 1er trimestre:	+1,9%	+2,9%
2005 – 2e trimestre:	+2,9%	+4,9%
2005 – 3e trimestre:	+4,8%	+3,7%
2005 – 4e trimestre:	+6,2%	+3,8%
2006 – 1er trimestre:	+6,6%	+7,6%
2006 – 2e trimestre:	+5,4%	+6,2%

Des chiffres partiels plus récents sur des agrégats importants de notre économie corroborent l'impression positive. C'est ainsi que le surplus de la balance courante du premier semestre 2006 accuse une hausse de +46,5% par rapport à la même période de 2005, une évolution d'autant plus remarquable que le niveau de notre solde courant, un des plus élevés du monde, a atteint en 2004 et 2005 la contre-valeur de 11,8% du PIB, avec une croissance de +9% en 2005, après +66% en 2004.

La dynamique de l'évolution économique du pays est marquée par le renforcement du secteur financier, désormais fort diversifié, qui représentait en 2005 pas moins de 11% de l'emploi total, 27% des recettes fiscales et 32% de la valeur ajoutée. Ces chiffres, repris d'une étude commandée par le Comité pour le développement de la place financière, se réfèrent aux seuls établissements soumis à la surveillance de la CSSF et du Commissariat aux Assurances et excluent donc l'impact des sous-traitants de ce secteur.

Ce qui est remarquable, c'est la progression vigoureuse de ces activités, qui représentaient en 2005, au niveau de la valeur ajoutée, une croissance de +14% pour les activités bancaires proprement dites, de +33% pour la fameuse „industrie des fonds d'investissement“, de +41% pour les „autres professionnels du secteur financier“ et de +74% pour les compagnies d'assurances.

Cette tendance n'a nullement été freinée en 2006. Les résultats d'exploitation agrégés des établissements bancaires pour les 3 premiers trimestres 2006 – qui ne sont pas des estimations subjectives ou projections susceptibles d'une révision, mais l'addition rigoureuse de revenus réellement comptabilisés – reflètent en effet pour les recettes bancaires une progression de +14,2% (et, en incluant les résultats exceptionnels, même de +29,7%), une augmentation des dépenses de personnel de +11,3% et une hausse des résultats nets avant provisions de +18,5% (et de +45,6% en tenant compte des éléments exceptionnels).

Un développement extraordinaire se constate également dans le secteur des assurances, qui rapporte à son tour, pour le premier trimestre de l'année, une progression des encaissements de +31,6% par rapport à la même période en 2006.

Dans le domaine des fonds d'investissement, le Luxembourg continue à étendre sa part dans le marché européen, avec notamment le transfert vers Luxembourg de fonds précédemment enregistrés aux Bermudes et aux îles Caïmans. Le raffermissement des structures est également dû au succès des efforts persistants pour démarcher des clients additionnels sur de nouveaux marchés, pour développer de nouvelles techniques et pour explorer des niches spécialisées, notamment dans le domaine des „hedge fonds“, du „private equity“, du capital à risque et des fonds immobiliers. L'assurance-vie, les fonds de pension et les activités se consacrant à la „titrisation“ des créances contribuent entre-temps également sensiblement à la diversification persistante.

Sous l'influence de la reprise conjoncturelle, certaines composantes „matures“ du secteur financier évoluent toujours de façon fort satisfaisante, comme l'illustre l'exemple du nombre de lignes de la cote de la Bourse de Luxembourg, qui, au 30 septembre 2006, a encore progressé de +11,6% en 12 mois.

La place financière est donc manifestement en train de réussir non seulement la consolidation mais encore une restructuration permettant de contrebalancer le repli de certaines de ses activités traditionnelles, malmenées par les ajustements des marchés, par les changements de préférences de la clientèle et par la fureur harmonisatrice des eurocrates bruxellois, soutenue par des gouvernements nationaux jaloux du succès de notre centre financier.

Dans la conjoncture actuelle, le secteur luxembourgeois de la production de biens bénéficie à son tour du renforcement de la demande externe, les exportations de biens ayant progressé d'une année à l'autre de plus de +10% pour les 7 premiers mois de l'année. Le seul frein actuel de l'évolution conjoncturelle est donc manifestement la faiblesse de la demande domestique, sous l'effet des pressions patronales pour freiner l'évolution des salaires et donc le revenu disponible des ménages.

Le commerce luxembourgeois, déplorant la faiblesse de la demande interne, devrait enfin prendre conscience de ce qu'il subit le contrecoup d'une funeste propagande de certaines organisations patronales. On ne peut constamment prêcher la crise sans faire peur aux gens. Les thèses de la productivité déclinante, de la compétitivité perdue, de dépenses publiques et privées excessives, du surendettement – même si elles sont contraires à l'évidence économique et financière du pays – deviennent forcément, du moins dans une certaine mesure, des prophéties contribuant à leur propre réalisation.

Dans ces circonstances, il est indispensable que le gouvernement reste ferme concernant l'exécution des décisions de la conférence tripartite, dans la mesure où celles-ci sont remises en discussion par certains employeurs. Il faut résister aux appels de ceux qui veulent déséquilibrer, aux dépens des ménages, le partage des fruits de l'activité économique du pays.

Le débat sur la productivité et la compétitivité a été de toute évidence – du moins transposé au niveau macroéconomique et national – un faux débat, auquel il faut mettre un terme, dans l'intérêt de la paix sociale et de la sérénité politique. Les discussions tripartites sont terminées. La politique budgétaire d'austérité exigée et le démontage social proposé par d'aucuns auraient forcément des conséquences désastreuses.

2. – La santé structurelle de l'économie luxembourgeoise

Les perspectives **conjoncturelles** étant encourageantes, surtout sous l'impulsion du secteur financier, il reste à se demander où en est la santé **structurelle** de l'économie nationale. Les périodes de ralentissement et de récession – quelque regrettables qu'elles soient par ailleurs – ont normalement le mérite de révéler assez impitoyablement les faiblesses cachées et les problèmes fondamentaux escamotés par les succès de la haute conjoncture. Que dit ce „*stress-test*“ pour le Grand-Duché?

La réponse est nette. Ces dernières années ont confirmé qu'au-delà de toutes les fluctuations conjoncturelles il existe une différence structurelle notable entre notre situation économique et celle de nos voisins et des autres partenaires européens.

Le Grand-Duché bénéficie, en comparaison internationale, d'un niveau de productivité nettement supérieur, d'une croissance tendancielle plus favorable, d'un niveau de chômage moins élevé, mais aussi de finances publiques plus solides, tant en termes d'équilibre annuel que pour le niveau de l'endettement.

Voilà les faits, comme ils ressortent des statistiques disponibles, même si le groupe de pression patronal essaye constamment de noyer les faits évidents dans un flot d'assertions incorrectes, et s'il y réussit en partie, compte tenu des ressources importantes consacrées à cette propagande. Les répercussions budgétaires de la faiblesse conjoncturelle passagère pèsent peu face au constat décisif sur la performance générale de notre économie.

La compétitivité fondamentale de celle-ci est documentée par un solde net positif de la balance des paiements courants, augmentant rapidement en termes absolus et confirmant son niveau très confortable au-dessus de 10% du PIB, comme l'illustre le tableau 2. Face à ce résultat spectaculaire, on fait preuve d'un certain culot en maintenant la thèse que notre pays vivrait au-dessus de ses moyens et consommerait plus qu'il ne produit.

Tableau 2 – Balance courante de l'économie luxembourgeoise

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Excédent de la balance courante						
en millions d'euros:	+2.909	+1.976	+2.805	+1.912	+3.180	+3.459
en % du PIB annuel:	13,2%	8,8%	11,6%	7,5%	11,8%	11,8%
<i>p.m.: évolution du PIB à prix courants</i>						
<i>en milliards d'euros:</i>	22,0	22,6	24,1	25,6	27,0	29,4
<i>croissance nomin. en %:</i>	+10,6%	+2,6%	+6,7%	+6,3%	+5,4%	+8,9%

Le diagnostic est similaire pour la création d'emplois nouveaux. Si le ralentissement conjoncturel a certes affecté lourdement le marché de l'emploi et provoqué une véritable explosion du nombre des demandeurs d'emploi non placés, il faut en revanche constater, pour l'expansion du nombre des emplois effectifs, une normalisation plutôt qu'un tassement préoccupant. Alors que d'autres pays ont noté un recul net des emplois, les cinq exercices „faibles“ de 2001 à 2005 ont procuré au Luxembourg la création nette de 49.000 emplois, soit +18,7% en cinq ans.

Tous ces emplois additionnels n'ont pu être occupés par la population résidente. Faut-il rappeler à cet égard les départs en retraite (non mis en évidence dans les chiffres couramment cités, qui ne montrent que la variation *nette*) à combler par les générations jeunes arrivant sur le marché? Le nombre des travailleurs résidents, y compris de nouveaux immigrants, a progressé de plus de 18.000 personnes en cinq ans, mais le gros de l'effectif a été fourni par environ 31.000 frontaliers supplémentaires.

Après avoir prouvé, en plein ralentissement de l'économie, une solidité intacte du tissu économique, le marché de l'emploi illustre une reprise solide: si 2003 a connu une progression des nouveaux postes occupés de 5.700 unités ou de +2,0%, les années 2004 et 2005 ont vu l'apparition de 10.000 emplois additionnels.

Entre-temps, le pays est retourné, abstraction faite des fluctuations saisonnières, au rythme de plus de 1.000 emplois additionnels par mois. Entre août 2005 et août 2006, la progression nette a en effet été de 12.500 emplois ou +4,0%, dont 4.400 acquis à des résidents (+2,3%) et 8.100 occupés par des frontaliers supplémentaires (+6,8%), comme il ressort de la dernière colonne du tableau 3 ci-après.

Le problème de notre marché de l'emploi n'est pas la création insuffisante d'emplois additionnels – et donc pas la productivité prétendument trop faible de notre économie ou le manque de compétitivité de nos entreprises – mais c'est la persistance effrayante du nombre des demandeurs d'emploi et des chômeurs.

*Tableau 3 – Evolution de l'emploi au Grand-Duché
(moyenne annuelle et évolution de la moyenne annuelle, sauf pour 2006)*

	2001 <i>année</i>	2002 <i>année</i>	2003 <i>année</i>	2004 <i>année</i>	2005 <i>année</i>	2006 <i>août*</i>
Total des emplois:	277,0	285,7	291,4	301,6	311,2	324,3
idem, variation annuelle:	+14,8 +5,6%	+ 8,7 +3,1%	+ 5,7 +2,0%	+10,2 +3,5%	+ 9,7 +3,2%	+12,5 +4,0%
Travailleurs résidents:	179,6	182,7	184,6	189,7	192,9	196,6
idem, variation annuelle:	+4,8 +2,8%	+3,1 +1,7%	+1,9 +1,0%	+5,2 +2,8%	+3,2 +1,7%	+4,4 +2,3%
Travailleurs frontaliers:	97,3	103,0	106,9	111,9	118,3	127,7
idem, variation annuelle:	+10,0 +11,4%	+5,6 +5,8%	+3,9 +3,8%	+5,0 +4,7%	+6,5 +5,8%	+8,1 +6,8%
Demandeurs d'emploi:	4,5	5,2	7,0	8,0	8,9	8,8
idem, variation annuelle:	-0,2 -4,9%	+0,7 +14,5%	+1,9 +34,4%	+1,0 +14,0%	+1,0 +12,1%	+0,2 +2,4%

(toutes les données et variations en milliers de personnes et en %)

** = situation du mois d'août 2006 et variation par rapport à août 2005*

L'emploi au Grand-Duché fait hélas partie d'un système de vases communicants, où les régions limitrophes présentent un réservoir inépuisable de main-d'œuvre. Cette offre exceptionnelle débordant sur notre marché du travail national est exploitée à fond par certains employeurs dans la fixation des rémunérations et des conditions d'emploi.

Il est à ce propos significatif et consternant de noter que le patronat exige l'ouverture générale de la fonction publique aux étrangers, lisez: aux frontaliers! Comme si un service public multilingue et de toute première qualité n'était pas un des atouts majeurs du site économique dans la compétition internationale!

3. – La productivité luxembourgeoise selon les chercheurs

Le patronat n'hésite pas à affirmer que les salaires progresseraient plus rapidement que la productivité, et la presse fait régulièrement ses manchettes de ces thèses sans les vérifier. Cette interprétation de l'évolution est fondamentalement incorrecte, sauf évidemment dans les secteurs qui sont à la traîne et qui se distinguent par une absence générale de tout effort d'innovation.

Les conclusions des experts qui ont analysé la question avec une grande rigueur scientifique prouvent que, dans 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 exprimée à prix constants, a diminué en moyenne, au cours de la dernière décennie (1996 à 2005) de -0,3% 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 +3,1% en moyenne.

On est donc très loin du dramatique essoufflement de la productivité décrit par une certaine propagande. A noter que, pour les salariés occupés dans l'industrie, cette hausse nominale des salaires de +3,1% par an correspond, compte tenu de la hausse des prix à la consommation de +2,0%, à une amélioration réelle de leurs revenus de +1,1% par an.

Cette évolution positive du CSU a été obtenue grâce à une amélioration solide et constante de la productivité apparente dans notre pays. Le Statec note à ce propos: „*A l'exception d'un recul ponctuel en 2001, la productivité de l'industrie luxembourgeoise affiche une croissance rapide durant toute la période sous revue avec plus de 3% en moyenne annuelle. Ce rythme de croissance la place parmi les premières entre ses principales concurrentes (...) Cependant, en termes de niveau (c.-à-d. d'unités de valeur ajoutée produite par salarié), le Luxembourg et la Belgique devancent leurs voisins.*“

En matière de compétitivité externe d'un pays, l'évolution d'ensemble est représentée par les économistes-statisticiens dans l'„*indicateur synthétique de compétitivité générale*“, calculé dans notre cas en tenant compte du CSU luxembourgeois et de l'évolution comparable chez la concurrence étrangère. Si cet indice de comparaison est en hausse, l'on assiste donc à une évolution relative favorable, tandis que sa baisse correspond à une détérioration de la compétitivité du pays.

Or, l'indicateur synthétique, mis au niveau 1,00 en 1995, se retrouve pour tout le secteur privé, industrie et services réunis – à l'exclusion toutefois du secteur financier et des activités immobilières – au niveau 1,01 en 2005. Pour l'industrie seule, le niveau de 2005 se situe en revanche à 1,08. L'indicateur synthétique accuse donc, au-delà des fluctuations conjoncturelles, une amélioration de +8% en dix ans, donc de +0,8% par an. Ainsi, la compétitivité externe de notre industrie ne se caractérise nullement par la détérioration à laquelle d'aucuns essaient de faire croire le public.

Une autre mesure généralement utilisée dans ce contexte concerne l'„*indicateur de marge*“, qui exprime la rentabilité des entreprises par unité produite. Pour le secteur industriel luxembourgeois, les experts statisticiens ont également constaté une amélioration, avec une hausse de +0,1% par an en moyenne dans le courant de la période 1995-2005.

Le Statec constate des fluctuations non négligeables en écrivant: „*Ces cinq dernières années, l'évolution a été marquée par des phases fort contrastées: net recul en 2001 et 2002; stagnation en 2003 et 2004 et redressement sensible en 2005.*“ Il faut noter que la hausse constatée en 2005 pour l'indicateur de marge a été de +3,2%.

Il est vrai que toutes les données mentionnées ci-avant se réfèrent à la situation moyenne de l'ensemble des entreprises et des secteurs. Certaines firmes voire des sous-secteurs entiers se trouvent dans des situations nettement moins favorables, tout comme certains autres vivent dans des situations plus confortables que la moyenne.

Le faux débat sur le mythe d'un prétendu manque généralisé de compétitivité du pays ne doit donc pas détourner l'attention des clivages sectoriels, des tensions et antagonismes internes de l'économie ainsi que d'autres problèmes réels. Les réflexions purement macroéconomiques ne doivent de toute façon pas faire oublier la nécessité d'une politique sectorielle judicieuse.

III – LES FINANCES PUBLIQUES DU GRAND-DUCHE

Pour ce qui est de la situation budgétaire de l'Etat, les chiffres du compte général de l'exercice 2005 – si on les lit avec circonspection – confirment l'évolution positive du pays, puisque les recettes publiques ont, de façon générale, progressé plus vite que prévu, abstraction faite de moins-values (TVA et accises) dues à des circonstances très exceptionnelles.

L'équilibre fondamental entre recettes et dépenses a pu être maintenu pour l'essentiel, en dépit de la décision politique de soutenir budgétairement le repli conjoncturel par une politique de dépenses proactive et anticyclique, grâce notamment au maintien d'un niveau élevé d'investissements publics, en entamant les réserves budgétaires accumulées.

L'expansion spectaculaire des recettes publiques au 1er semestre 2006 vient confirmer ces considérations, puisque les revenus de l'Etat proprement dit ont progressé dans cette période de +18,5% par rapport aux 6 premiers mois de l'exercice 2005 (voir ci-après sous „3. – *Les rentrées fiscales de l'exercice en cours (2006)*“, pages 20 et suivantes).

Compte tenu des perspectives conjoncturelles qui viennent d'être décrites, le second semestre promet à son tour une évolution très favorable des recettes publiques, même sans tenir compte des revenus exceptionnels générés pour le Trésor par l'opération Mittal-Arcelor. En 2007, enfin, des revenus additionnels découleront de certaines décisions prises au sein de la conférence tripartite.

La discussion sur la situation financière du pays peut donc être abordée dans une grande sérénité, et il ne se justifie en rien de tabler, pour les choix politiques à faire, sur des scénarios de rigueur et de démontage social.

Au titre de l'analyse des finances publiques, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait, avant de se pencher sur le projet de budget pour l'exercice 2007, examiner d'abord le compte général de l'année budgétaire 2005 ainsi que les chiffres disponibles pour l'exercice en cours, avant d'étudier l'évolution des impôts directs depuis la réforme mise en oeuvre en 2001 et 2002. Il s'agira enfin de faire un bilan de la situation actuelle des finances publiques, en termes de dette publique et de réserves liquides du Trésor, avant de s'attarder un instant sur l'évolution des dépenses de personnel dans le total du budget.

1. – Le compte général de l'exercice 2005

Les données relatives aux comptes de l'exercice budgétaire 2005 ont été déposées à la Chambre des Députés le 22 juin 2006. Alors que le compte général reste excédentaire pour le budget dit courant, malgré des moins-values exceptionnelles très élevées au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, le budget en capital est, en l'absence d'un emprunt public, fortement déficitaire, de sorte que le solde global se transforme en déficit de 694 millions d'euros.

a) – *en comparaison du budget voté*

En résumant les chiffres, on peut constater que le déficit global, prévu par le législateur au niveau de 107 millions d'euros, s'établit finalement à 694 millions, ce qui représente, au niveau du solde, une moins-value nette, par rapport aux attentes, de 587 millions d'euros.

Tableau 4 – Exercice budgétaire 2005/Prévision et résultat

(montants en millions d'euros)

	2005 <i>Budget définitif</i>	2005 <i>Compte général</i>	<i>Exercice 2005 Dépass. des crédits et des estimations</i>	
– Recettes courantes:	6.828,7	6.526,4	-302,3	-4,4%
– Dépenses courantes:	6.303,1	6.430,6	+127,3	+2,0%
– Solde courant:	+525,6	+95,8	-429,6	
– Recettes en capital:	73,8	102,9	+29,1	+39,4%
– Dépenses en capital:	706,1	893,0	+187,1	+26,7%
– Solde en capital:	-632,3	-790,1	-158,0	
– Total des recettes:	6.902,5	6.629,3	-273,2	-4,0%
– Total des dépenses:	7.009,2	7.323,6	+314,4	+4,5%
– Solde total:	-106,7	-694,3	-587,6	

Les raisons de ce constat sont les suivantes:

- du côté des dépenses, le gouvernement a décidé des dépassements et des transferts de 245 millions d'euros en faveur des fonds spéciaux de l'Etat consacrés aux investissements (notamment pour assurer l'acquisition d'un des deux bâtiments-tours au Kirchberg);
- du côté des recettes, la taxe sur la valeur ajoutée a rapporté 543 millions de moins que prévu dans la loi budgétaire (en raison notamment d'une accumulation des remboursements effectués) et la part grand-ducale dans les recettes communes belgo-luxembourgeoises en matière de douanes et d'accises 90 millions de moins (suite à un détournement du trafic autoroutier pendant une partie de l'année, pour cause de réfection d'un viaduc en Lorraine).

Sans ces effets particuliers précis, pesant ensemble 878 millions d'euros, le compte général aurait été en très net surplus. Le recul des recettes en TVA constitue une situation unique en son genre, qu'on espère ne pas voir se reproduire. En tout cas, cette circonstance ne permet certainement pas d'extrapoler des conclusions sur l'évolution future et sur la situation structurelle des finances publiques. On serait même tenté de dire que cet accident de parcours venait au bon moment pour tous ceux prônant une politique d'austérité.

On pourrait encore dire que le gouvernement serait à tout moment en mesure de produire une situation analogue mais en sens opposé, s'il décidait d'accélérer par des mesures appropriées la collecte des impôts dus par les grandes banques. Comme il est en effet précisé plus loin, les établissements bancaires de droit luxembourgeois à elles seules renseignaient, dans leurs bilans au 31 décembre 2005, des dettes fiscales de plus d'un milliard d'euros.

Pour ce qui est de la dotation supplémentaire des fonds d'investissement publics effectuée, il importe de souligner qu'il s'agit d'une décision prise discrétionnairement par le gouvernement, alors qu'elle n'était pas strictement indispensable. A la fin de l'exercice 2005, les fonds spéciaux renseignent en effet un avoir disponible de 1.315 millions d'euros, ce qui représente un multiple du montant de la dette publique.

b) – en comparaison de l'exercice antérieur

Au niveau des comptes généraux, une comparaison avec l'année précédente révèle une détérioration inter-annuelle du solde de 540 millions (de -154 millions en 2004 à -694 millions d'euros en 2005) qui provient d'un recul des recettes de 105 millions et d'une progression des dépenses de 435 millions d'euros.

Tableau 5 – Exercices 2004 et 2005/Evolution inter-annuelle

(montants en millions d'euros)

	2004 Compte général	2005 Compte général	Ex. 2004 et 2005 Augment. d'une année à l'autre	
– Recettes courantes:	6.618,8	6.526,4	-92,4	-1,4%
– Dépenses courantes:	5.968,2	6.430,6	+462,2	+7,7%
– Solde courant:	+650,6	+95,8	-554,6	
– Recettes en capital:	116,0	102,9	-13,1	-11,3%
– Dépenses en capital:	920,9	893,0	-27,7	-3,0%
– Solde en capital:	-804,9	-790,1	+14,6	
– Total des recettes:	6.734,8	6.629,3	-105,5	-1,6%
– Total des dépenses:	6.889,1	7.323,6	+434,5	+6,3%
– Solde total:	-154,3	-694,3	-540,0	

Le recul des recettes totales de -105 millions, dont -92 millions au titre des recettes courantes, s'explique en totalité par le repli inter-annuel du rendement de la TVA de -375 millions et des „accises communes“ de -90 millions. Sans ces accidents de parcours – et en supposant que les recettes en TVA et en accises belgo-luxembourgeoises seraient restées inchangées par rapport à 2004 – les recettes totales auraient progressé de +360 millions d'euros ou de +5,3% et les recettes courantes de +373 ou de +5,6% d'une année à l'autre.

En tenant compte des circonstances non récurrentes, il faut donc conclure que l'évolution des recettes n'est pas inquiétante, la reprise conjoncturelle leur assurant pour 2006 et 2007 une nouvelle expansion solide.

Le déficit budgétaire passager, qu'il ne convient pas de dramatiser, est en conséquence plutôt dû à la progression des dépenses gouvernementales, atteignant +6,3% pour le budget global et +7,7% pour le budget courant. Faut-il en effet rappeler (voir le tableau 4 plus haut) que dans le budget courant les dépenses réelles du gouvernement ont, en montant net, dépassé de +127 millions d'euros les crédits inscrits dans la loi budgétaire?

En évaluant la signification de cette évolution, il faut d'abord rappeler que la stratégie budgétaire décidée – et généralement approuvée par le public, par les acteurs politiques en général et par les forces vives de la Nation – était de mener une politique anticyclique. Ne faut-il pas que tous les interlocuteurs restent conséquents avec eux-mêmes? On ne peut pas choisir d'accepter des déficits, et ensuite crier au scandale quand le déficit visé arrive effectivement!

Ceci étant dit, il est tout aussi indéniable que les dépenses budgétaires (comme du reste également certaines recettes budgétaires) connaissent des rigidités et des dynamismes pouvant s'avérer gênants, dans le sens qu'ils réduisent sensiblement la marge de manœuvre politique du gouvernement.

L'appréciation positive que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics porte sur la politique budgétaire des dernières années est par ailleurs confirmée par l'analyse détaillée des actifs et passifs du Trésor public, tels que ceux-ci se présentent à la fin de l'exercice budgétaire 2005 (voir plus loin le chapitre „6. – La dette publique et les réserves du Trésor“, pages 26 et suivantes).

2. – L'évolution budgétaire dans le temps: la situation après le vote du budget pour 2006

La longue tradition luxembourgeoise de budgets publics globalement équilibrés a épargné au pays les pénibles débats sur les déficits publics, si fréquents dans les pays voisins et au niveau européen. Chez nous, la discussion a toujours porté plutôt sur la progression annuelle des agrégats budgétaires, et à cet égard le mot magique était la fameuse „norme budgétaire“, c'est-à-dire le taux de croissance inter-annuel acceptable.

Il est vrai que les gouvernements successifs ont modifié et redéfini le contenu de ce concept et sa formule de calcul, selon les besoins de la cause et les intérêts politiques. Nous venons de découvrir que le gouvernement actuel a trouvé encore une nouvelle variante en passant cette année au concept de l'„Administration centrale“.

L'approche pragmatique luxembourgeoise n'était pourtant pas si inappropriée, puisqu'il faut convenir, en rétrospective et surtout au vu de la santé actuelle de nos finances publiques analysée ci-avant, que nos responsables politiques des dernières décennies ont réussi à conduire le pays dans une position assez confortable en matière budgétaire, position contrastant nettement avec les difficultés de la plupart des autres pays européens.

La philosophie de la „norme budgétaire“ consistait 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 de la progression des agrégats budgétaires par rapport à la croissance économique du long terme.

Les principes de base du programme gouvernemental du 4 août 2004 restent manifestement dans cette logique. Dans ce contexte, le retour de l'économie nationale au rythme de croissance satisfaisant prend toute son importance. La santé de nos finances publiques est évidemment en premier lieu une conséquence de la santé de notre économie nationale.

La progression des dépenses courantes et totales reste, cela vient d'être souligné, acceptable en comparaison de la croissance réelle de l'économie de plus de 5% actuellement et des perspectives conjoncturelles propices. Il est plus difficile de se faire une idée fondée sur le maintien d'une saine relation entre les dépenses de l'Etat et ses recettes.

La raison en est que l'exercice budgétaire 2005 a produit, au niveau des recettes fiscales, des chiffres difficiles à interpréter (voir le chapitre „1. – Le compte général de l'exercice 2005“, pages 14 et suivantes). L'image négative découlant de la défaillance des recettes en TVA est certes compensée par les rentrées exceptionnellement élevées pour l'exercice en cours (voir ci-après le chapitre „3. – Les rentrées fiscales de l'exercice en cours (2006)“, pages 20 et suivantes).

Le tableau 6 ci-après illustre la problématique à l'aide de chiffres concrets. Le premier tiers du tableau montre que, pour 2005, les dépenses du compte général provisoire dépassaient de +4,5% les prévisions de la loi, tandis que les recettes restaient de -4,0% en deçà des prévisions.

Le deuxième tiers du tableau montre les chiffres discutés en automne 2005 quand le gouvernement a fait adopter un budget prévoyant, par rapport au budget antérieur, une hausse des dépenses courantes de +8,7%, et une progression de +6,2% pour les recettes totales et de +8,8% pour les dépenses totales.

Depuis que le compte provisoire de l'année 2005 est connu (troisième volet du tableau), l'on sait d'autre part que les recettes et les dépenses totales inscrites dans le budget voté pour 2006 progressent en fait de respectivement +10,5% et de +4,2% par rapport à ce compte provisoire pour 2005.

Tableau 6 – Croissance budgétaire/Différentes optiques

(montants en millions d'euros)

	Budget voté 2005	Compte prov. 2005	Comparaison	
Recettes courantes:	6.828,7	6.526,5	-302,2	-4,4%
Recettes totales:	6.902,5	6.629,3	-273,2	-4,0%
Dépenses courantes:	6.303,1	6.430,7	+127,6	+2,0%
Dépenses totales:	7.009,2	7.323,6	+314,4	+4,5%
	Budget voté 2005	Budget voté 2006	Comparaison	
Recettes courantes:	6.828,7	7.223,7	+395,0	+5,8%
Recettes totales:	6.902,5	7.328,0	+425,6	+6,2%
Dépenses courantes:	6.303,1	6.854,4	+551,3	+8,7%
Dépenses totales:	7.009,2	7.629,3	+620,1	+8,8%

	<i>Compte prov. 2005</i>	<i>Budget voté 2006</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	6.526,5	7.223,7	+697,2	+10,7%
Recettes totales:	6.629,3	7.328,0	+698,7	+10,5%
Dépenses courantes:	6.430,7	6.854,4	+423,7	+6,6%
Dépenses totales:	7.323,6	7.629,3	+305,7	+4,2%

3. – Les rentrées fiscales de l'exercice en cours (2006)

Dans l'exposé des motifs du projet de budget, le Ministre du Trésor et du Budget fournit certaines informations sur les rentrées en impôts directs au premier semestre de l'année en cours. La Chambre s'est en outre procuré des chiffres additionnels sur la situation des recettes au 30 septembre.

a) – L'évolution au cours du premier semestre

L'évolution budgétaire du premier semestre de l'exercice 2006 se caractérise par une croissance extrêmement forte de certaines catégories de recettes de l'Etat. Comme il a déjà été souligné, le total des recettes de l'Etat proprement dit, caractérisées au niveau des données selon les normes SDDS („*Special Data Dissemination Standard*“) comme „*Central Government Operations – Revenue*“, a augmenté pendant ladite période de 714 millions ou de 18,5%.

Pour les huit premiers mois de l'année, les plus-values de recettes s'accumulent à un volume total de 860 millions d'euros, le taux de progression par rapport à la même période de 2005 étant de +17,3%. Ce chiffre s'entend sans les 451 millions d'euros que l'Etat a encaissés comme „*windfall profit*“ à l'occasion de la fusion Mittal-Arcelor. Si l'on additionnait ce revenu exceptionnel aux revenus courants, les recettes publiques des huit premiers mois de l'exercice 2006 montreraient un bond en avant de 1.211 millions d'euros ou de +26,5% par rapport à la situation au 31 août 2005.

Une fois de plus, la documentation fournie avec le projet de budget 2007 ne montre que la progression des rentrées au titre des impôts directs. Les cinq principaux types d'impôts directs ont rapporté 1.976 millions d'euros au cours des six premiers mois, contre 1.503 millions durant la même période de l'exercice précédent, marquant ainsi une progression de +473 millions d'euros ou de +31,5%.

Le tableau 7 ci-après montre que la croissance est particulièrement élevée pour l'impôt sur le revenu des capitaux (+167%) et l'impôt sur le revenu des collectivités (+37,2%), mais elle est également exceptionnelle pour les impôts sur le revenu des particuliers (+14,6% pour l'impôt sur les salaires et +11,4% pour l'impôt fixé par voie d'assiette).

Il faut regretter que la documentation fournie avec le projet de loi ne contienne pas des informations similaires sur les autres recettes de l'Etat, et notamment sur les impôts indirects. De façon générale, les informations concrètes fournies sur l'exécution du budget de l'année en cours sont devenues encore plus parcimonieuses qu'elles ne l'avaient déjà été dans le passé.

Tableau 7 – Recettes en impôts directs

(montants en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes au cours du 1er semestre					
Impôt fixé par voie d'assiette:	123	138	142	161	179
Impôt sur les salaires:	595	619	693	760	871
Impôt sur revenu des collectivités:	516	505	439	481	660
Impôt sur revenu de capitaux:	84	96	104	99	265
Impôt sur revenu non-résidents:	1	1	1	2	0
Total de ces 5 impôts directs:	1.320	1.359	1.379	1.503	1.976

	2002	2003	2004	2005	2006
Evolution inter-annuelle des recettes du 1er semestre					
Impôt fixé par voie d'assiette:		+15	+4	+19	+18
Impôt sur les salaires:		+24	+74	+67	+111
Impôt sur revenu des collectivités:		-11	-66	+43	+179
Impôt sur revenu de capitaux:		+12	+8	-5	+166
Total de ces impôts directs:		+39	+20	+124	+473
<i>Impôt fixé par voie d'assiette:</i>		+12,1%	+2,7%	+13,3%	+11,4%
<i>Impôt sur les salaires:</i>		+3,9%	+12,0%	+9,6%	+14,6%
<i>Impôt sur revenu des collectivités:</i>		-2,2%	-13,1%	+9,7%	+37,2%
<i>Impôt sur revenu de capitaux:</i>		+14,4%	+8,3%	-4,7%	+167%
<i>Total de ces impôts directs:</i>		+3,0%	+1,5%	+9,0%	+31,5%

b) – L'évolution au cours des trois premiers trimestres

Les statistiques fournies sur demande par le Ministère des Finances concernant l'évolution des rentrées pour les six principaux types d'impôts au cours des trois premiers trimestres de l'exercice confirment pleinement cette évolution.

Comme il ressort à ce propos du tableau 8, l'impôt sur le revenu de capitaux a progressé de +129%, celui sur le revenu des collectivités de +28,6%, la taxe d'abonnement de +25,5%, la TVA de +18,2%, l'impôt sur les traitements et salaires de +12,9% et l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette de +6,2%. La progression de ces six postes est au total de +840 millions et en moyenne de +22,4% par rapport aux neuf premiers mois de l'exercice écoulé.

A noter que les données sur la TVA concernent les rentrées brutes, sans déduction des parts revenant à l'Union Européenne et aux communes. En négligeant la TVA (qui avait subi en 2005 des moins-values significatives compliquant les comparaisons inter-annuelles), la progression constatée pour les autres cinq types d'impôts est de +626 millions ou de +24,3%.

*Tableau 8 – Recettes fiscales jusqu'au 30 septembre
Comparaison 2006 / 2005*

(montants en millions d'euros)

<i>Impôts indirects</i>	2005	2006	<i>Variation</i>	
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.176	1.390	+214	+18,2%
Taxe d'abonnement:	356	447	+91	+25,5%
<i>Impôts directs</i>	2005	2006	<i>Variation</i>	
Impôt sur le revenu des collectivités:	745	958	+213	+28,6%
Impôt sur les traitements et salaires:	1.091	1.232	+141	+12,9%
Impôt fixé par voie d'assiette:	252	268	+16	+6,2%
Impôt sur les revenus de capitaux:	128	294	+165	+129%
<i>Impôts directs et indirects</i>	2005	2006	<i>Variation</i>	
Total de ces six impôts directs:	3.748	4.589	+840	+22,4%
<i>Idem, sans T.V.A.:</i>	2.571	3.199	+626	+24,3%

4. – Le problème des impôts dus et non collectés

Ces dernières années, le rendement effectif de l'impôt sur les collectivités a évolué comme suit:

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%

Le recul au cours de 2003 et 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 réduction de la capacité contributive intervenue dès 2001 ne s'est faite sentir de façon sensible, pour les recettes du Trésor, que dans le courant de l'année 2004. L'encaissement effectif de l'impôt sur les collectivités est donc plus tardif encore qu'on ne le pensait, le délai constaté étant de 24 mois, voire plus.

Les rentrées fiscales reprises ci-dessus sont ventilées selon la date de leur encaissement, indépendamment de l'exercice social au résultat commercial duquel elles se réfèrent. Pour les résultats annuels des banques et pour les impôts comptabilisés par elles comme étant dus, l'on dispose de statistiques hautement fiables, compilées par les soins de la Commission de Surveillance du Secteur Financier à partir des bilans certifiés et publiés.

Dans ce cas, les impôts dus sont repris selon les exercices sociaux au résultat commercial desquels ils se réfèrent, indépendamment de la date du paiement effectif. Ces chiffres ne concernent que les banques au sens strict du terme, mais incluent tous les impôts calculés sur le résultat, donc outre l'impôt sur les collectivités 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 €	+84 mio €	+12,1%
2005:	804 mio €	+26 mio €	+3,3%

C'est donc dès 2001 que le secteur bancaire devait moins d'impôts, et le repli intervenu entre les exercices 2000 et 2002 était de 32,4%, les chiffres passant de 1.013 à 685 millions d'euros. Cette évolution contraste avec les rentrées effectives au titre de l'impôt sur les collectivités, qui ont continué à augmenter de plus de +30% au total, tous secteurs économiques confondus, entre 2000 et 2002, passant de 1.009 à 1.312 millions d'euros (voir plus haut).

C'est dans ce contexte qu'il convient d'évoquer les provisions fiscales, reprises dans les bilans annuels des banques et traduisant chaque fois la situation au 31 décembre. Dans ses avis budgétaires antérieurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a relevé l'importance traditionnelle de ces „provisions pour impôts à payer“. Une mise à jour des chiffres en question montre l'évolution suivante:

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 €

Les efforts annoncés itérativement par le Premier Ministre et Ministre des Finances, qui promettait de réduire l'envergure du montant de ces impôts non encore encaissés, ont donc connu un certain succès, mais néanmoins un succès modeste, puisque au 31 décembre 2005 le chiffre correspondant n'a baissé que de 32% en 36 mois.

Les montants à collecter se concentrent sur un petit nombre de banques, puisque les 10 principaux débiteurs fiscaux comptent pour 49% et les 20 premiers noms pour 68% du total. Ainsi l'on ne peut

se défaire de l'impression qu'il suffirait d'une certaine volonté politique pour venir à bout du problème. Les sommes mentionnées ci-avant n'incluent du reste que les comptes de ceux des établissements bancaires qui ont la forme juridique de sociétés de droit luxembourgeois.

La statistique des montants non encore réglés au 31 décembre néglige d'un côté les succursales luxembourgeoises de banques étrangères, et de l'autre tous les établissements du secteur parabancaire (autres professionnels du secteur financier, sociétés de gestion d'organismes de placement collectif, compagnies d'assurances), bénéficiant pratiquement tous d'une croissance rapide au cours des dernières années.

Le volume des provisions fiscales reprises dans les bilans bancaires – même ramené d'un tiers en trois ans – reste énorme en comparaison du rendement annuel total de l'impôt sur le revenu des collectivités, avec l'impôt de solidarité y rattaché, qui a été en 2005 de 1.142 millions d'euros pour l'ensemble de l'économie. Pour ce type d'impôts, l'on se trouve donc en présence d'un arriéré de l'ordre de près d'une année fiscale entière.

Les montants précis cités ci-dessus pour les provisions fiscales au 31 décembre 2005 incluent, certes dans une proportion limitée, d'autres impôts, notamment des impôts sur les salaires du mois de décembre et sur les primes de fin d'année du personnel. Il faut cependant souligner à cet égard que la totalité de l'impôt retenu sur les salaires, y compris l'impôt de solidarité des salariés, pour tous les secteurs de l'économie, est actuellement en moyenne de 125 millions d'euros par mois, de sorte que cette „*explication*“ ne peut présenter qu'une portée très limitée.

Les impôts et taxes payés par les banques à des administrations fiscales étrangères représentent, de l'avis des experts, seulement un ordre de grandeur de 1% du volume indiqué, de sorte que le gros du montant signalé concerne l'impôt sur le revenu des collectivités, et accessoirement d'autres impôts dus au fisc luxembourgeois.

5. – L'évolution des impôts directs depuis la réforme fiscale

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

Le tableau 9 met à jour cette comparaison, montrant qu'en 2005 les impôts retenus sur les salaires et traitements étaient de 26,6% supérieurs au niveau de l'exercice 2000, atteignant 1.477 millions d'euros contre 1.167 millions. Pour les impôts fixés par voie d'assiette, la progression est même de 39,2%.

Dans le cas de l'impôt sur le revenu des collectivités, la progression sur 5 ans n'a été que de 9,6%, avec 1.106 millions contre 1.009 millions. Ainsi, la part relative de la contribution fiscale du monde des entreprises s'est – encore – réduite. En effet, en 2005, l'apport relatif des entreprises ne présente plus que 39% contre 42% en l'an 2000, avant la réforme fiscale.

Tableau 9 – Evolution des rentrées au titre des impôts directs suite à la réforme fiscale

(montants en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Impôt revenu collectivités:	1.009	1.124	1.312	1.311	1.069	1.106
variation annuelle:	+113	+115	+188	- 1	- 242	+37
	+12,6%	+11,4%	+16,8%	- 0,1%	- 18,5%	+3,5%
Impôt sur les salaires:	1.167	1.201	1.128	1.191	1.330	1.477
variation annuelle:	+131	+34	-73	+63	+139	+147
	+12,6%	+2,9%	- 6,1%	+5,6%	+11,7%	+11,1%
<i>p.m.: Variation des salaires</i>	+11,5%	+9,6%	+7,0%	+3,8%	+6,6%	7,7%
Autres impôts pers. phys. (assiette):	255	255	264	282	299	355
variation annuelle:	+4	+ 0	+9	+18	+17	+56
	+1,8%	+0,0%	+3,5%	+7,0%	+5,9%	+18,9%

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ventilation des impôts directs:						
1) collectivités	42%	44%	49%	47%	40%	39%
2) ménages	58%	56%	51%	53%	60%	61%
<i>p.m.: Taux normal de l'impôt sur le revenu des collectivités:</i>	30%	30%	22%	22%	22%	22%
<i>p.m.: Taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques:</i>	46%	42%	38%	38%	38%	38%

Dans la mesure où un net redressement de la contribution des firmes ne serait pas constaté dès cette année, il faudrait se poser de sérieuses questions sur la répartition équitable de la charge fiscale. La modification des parts relatives ne serait alors pas le résultat d'une distorsion conjoncturelle, mais traduirait un glissement durable. Mais les données semestrielles reprises ci-avant au chapitre „3. – *Les rentrées fiscales de l'exercice en cours (2006)*“ (pages 20 et suivantes) vont bien dans le sens d'un rééquilibrage.

6. – La dette publique et les réserves du Trésor

La situation financière de l'Etat est marquée d'un côté par ses actifs financiers et autres et de l'autre par des engagements de diverse nature. Au niveau européen, l'endettement public est un grand thème de débat, puisqu'il est visé, ensemble avec le déficit budgétaire annuel, par les fameux critères dits „*de Maastricht*“, qui sont à respecter par tous les pays membres de la zone monétaire de l'euro.

Alors que le plafond pour l'endettement maximal est fixé à 60% du PIB respectif, un certain nombre de pays peinent réellement 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*“ dont la dette réelle de l'Etat se situe aux environs de 1% du PIB.

La formule discutable de Maastricht fixe la dette globale du secteur public luxembourgeois pour fin 2005 à 6%, soit à un dixième de la „*norme*“ européenne.

a) – *Une dette publique symbolique*

Il faut à ce propos souligner que financièrement, l'Etat grand-ducal serait bien à même, avec ses réserves liquides, de rembourser rubis sur l'ongle sa dette existante. Ceci est toutefois impossible techniquement, 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.

Les bons du Trésor luxembourgeois ne servent pas à assurer un financement à court terme et ne portent pas d'intérêts, mais leur émission au profit d'institutions financières internationales documente des contributions du Grand-Duché à ces institutions.

De même, le fonctionnement de l'économie exige la circulation de pièces de monnaie qui sont émises par le Trésor public, dans le cadre des accords monétaires de la zone „*euro*“, la Banque Centrale Européenne n'émettant que des billets de banque et non pas des monnaies métalliques. Or, cette circulation de pièces monétaires divisionnaires 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.

Comme il ressort du tableau 10 ci-après, la dette de l'Etat au sens restreint a été en recul constant depuis des années, pour baisser jusqu'aux environs de 1% du PIB fin 2005, soit environ 625 euros par tête d'habitant. En quatre ans, elle a donc été réduite d'un tiers en termes réels. Une consolidation modérée de cette évolution ne doit de toute évidence pas provoquer de panique.

Tableau 10 – Dette de l'Etat au 31 décembre

(montants en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005
Dette à long terme:	642	435	392	249
Bons du Trésor:	13	17	28	36
Dette totale:	656	452	420	285
<i>idem, en % du PIB:</i>	2,7%	1,8%	1,6%	1,0%
<i>p.m.: PIB à prix courants:</i>	24.081	25.607	26.996	29.396
Dette en € par habitant:	1.493	1.010	931	625

Puisque, en outre, des provisions avaient été constituées pour rembourser de la dette de l'Etat à long terme, le tableau précédent peut être complété et précisé par les données suivantes, qui montrent que la dette de l'Etat est désormais en fait inexistante:

Tableau 11 – Dette nette à long terme de l'Etat

(montants en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005
Dette à long terme:	642	435	392	249
<i>idem, en % du PIB:</i>	2,7%	1,7%	1,4%	0,8%
Provisions constituées:	320	172	207	68
Dette nette à long terme:	323	263	185	180
<i>idem, en % du PIB:</i>	1,4%	1,1%	0,7%	0,6%

La dette publique au sens des critères de Maastricht inclut également les entités publiques autres que le gouvernement central, dans le cas du Grand-Duché le secteur communal et les établissements de la sécurité sociale obligatoire. En conséquence, le taux d'endettement public selon les définitions européennes est un peu plus élevé, comme il appert du tableau 12 ci-après.

Au 1er avril 2006, le gouvernement a communiqué à ce propos les données suivantes à la Commission européenne:

Tableau 12 – Dette publique totale (Etat central, administrations communales et sécurité sociale) selon les critères de Maastricht

(montants en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005*	2006*
Circulation monétaire:	58	82	104	124	
Obligations:	532	335	310	211	
Prêts bancaires:	970	1.208	1.368	1.439	
Total de la dette:	1.559	1.625	1.782	1.774	2.427
<i>idem, en % du PIB:</i>	6,5%	6,3%	6,6%	6,2%	7,9%

* pour 2005: estimation,
pour 2006: prévision

b) – Une cagnotte appréciable

Dans le contexte budgétaire, on s'intéresse, en fait d'actifs de l'Etat, surtout aux réserves liquides et mobilisables du Trésor. Il faut cependant également rappeler au passage que le patrimoine public, généralement constitué au fil des années à force de dépenses budgétaires, inclut en plus tout un patri-

moine immobilier (généralement non aliénable, car indispensable pour l'accomplissement des diverses missions de l'Etat) et mobilier (non seulement la propriété des entreprises et établissements publics, comme la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat et l'Entreprise des Postes et Télécommunications, mais également des participations très importantes dans des firmes privées, comme Arcelor Mittal ou SES Global).

S'il est indiscutable pour les Luxembourgeois que les bâtiments occupés par les administrations publiques, que les écoles et les prisons, que les autoroutes, les ponts et les tunnels routiers doivent appartenir à l'Etat, il n'en est pas de même partout. Dans de nombreux pays européens, les impasses budgétaires successives ont créé un terrain fertile pour une ingéniosité financière équilibrant les comptes déficitaires, et une vraie aubaine pour le secteur de la location, du leasing et de la collecte de péages. Ah, si ces gouvernements avaient mis autant d'imagination à assainir les déficits publics qu'à les dissimuler de façon plus ou moins intelligente!

Le bilan du Trésor public au 31 décembre 2005 montre en premier lieu les réserves liquides et les actifs mobilisables, à savoir 665 millions d'euros en avoirs au CCP et 226 millions d'avoirs en compte courant bancaire, ainsi que 2.021 millions de placements en dépôts à court terme et en titres liquides, donc au total près de trois milliards d'euros en moyens liquides ou mobilisables.

A cette cagnotte disponible s'ajoutent ensuite les avoirs qu'il n'est pas prévu d'aliéner, mais qui constituent toutefois des réserves financières créées par des dépenses budgétaires et générant en règle générale un revenu appréciable pour l'Etat. Il s'agit surtout des diverses participations de l'Etat dans l'économie nationale et dans les structures de coopération multilatérale.

Ces actifs sont comptabilisés pour un volume total de 1.834 millions d'euros, ce qui porte le patrimoine financier de l'Etat à 4.746 millions, comme il ressort du tableau 13 ci-après. Il y a toutefois lieu de porter en déduction 396 millions d'euros que le Trésor a pu placer mais qui ne lui appartiennent pas en propre, parce qu'il s'agit par exemple d'impôts dont l'Etat assure l'encaissement mais qu'il doit transférer à leur destinataire, les communes ou les institutions européennes. Dans la même catégorie sont à classer 551 millions d'euros de liquidités du public, déposées auprès du CCP, que l'Etat a le droit de placer pour son compte.

Comme il a déjà été rappelé, les pièces monétaires que l'Etat a émises constituent techniquement une dette vis-à-vis du public, bien qu'il soit improbable que celui-ci se fasse rembourser par l'Etat: il n'est pas moins intellectuellement correct de déduire du total des placements de l'Etat le volume de placements rendus possibles en conséquence de l'émission de monnaie.

Après avoir déduit, du total des placements bruts de l'Etat de 4.746 millions, tous les engagements de l'Etat, on constate que celui-ci possède en propre des placements nets de 3.663 millions d'euros, soit la contre-valeur de plus de six mois de recettes ou de dépenses publiques. Le tableau 13 ci-après fournit une vue d'ensemble de la situation des actifs du Trésor.

Cet inventaire des actifs financiers de l'Etat (qui ne tient pas compte des actifs immobiliers, d'ailleurs difficiles à évaluer) fait face à 215 millions d'euros de dette publique. La relation entre actifs disponibles et dettes reste donc de 17 à 1, et ce au bout d'une dégradation conjoncturelle des finances publiques pendant plusieurs exercices! Le calcul ne prend en compte ces actifs nullement à leur valeur réelle, comme il est exposé au sous-chapitre c) ci-après.

Tableau 13 – Actifs financiers de l'Etat au 31.12.2005

(montants en millions d'euros)

– Avoirs de l'Etat sur comptes courants postaux:	664,7
– Avoirs sur comptes courants bancaires:	226,2
– Placements de la trésorerie (dépôts bancaires à terme, „euro medium term notes“, portefeuille obligataire, etc.):	2.020,7
– Sous-total (avoirs liquides et mobilisables):	2.911,6
– Participations de l'Etat (établissements publics, sociétés de droit privé, institutions financières internationales, etc.):	1.834,0
– Total brut (tous les actifs financiers détenus par le Trésor):	4.745,6
– Créances de l'Entreprise des Postes et Télécommunications sur l'Etat (concernant le CCP):	- 550,6
– Créances de tiers sur l'Etat:	- 395,6
– Signes monétaires émis par le Trésor:	- 137,9
– Total net (tous les actifs financiers appartenant à l'Etat):	3.663,5
– p.m.: Dette publique (sans l'émission de signes monétaires, et après déduction des provisions du fonds de la dette publique):	215,3

Quant aux fameux critères de Maastricht sur le niveau de la dette publique, il faut souligner qu'ils ne tiennent pas compte de ces avoirs financiers liquides de l'Etat, de loin supérieurs à la dette brute. Selon la formule convenue dans les accords en question, notre dette publique globale – y compris celle du secteur communal – ne représente qu'un dixième du plafond autorisé de 60% du PIB.

Ces acrobaties communautaires sont peu appropriées pour décrire correctement notre situation. L'exposé accompagnant le projet de loi (voir p. 30*) est bien plus correct: „Par conséquent, la dette nette de l'administration publique est largement négative. En 2005, elle se chiffre à -30% du PIB.“

Les autres Etats européens, dont beaucoup ressentent des difficultés pour rester sous le plafond du critère de Maastricht ou pour y revenir, ne disposent pas de telles réserves liquides, et même leurs comptes courants bancaires opèrent normalement dans le débit.

c) – La partie immergée de l'iceberg

On ne peut terminer ce chapitre sans ajouter une remarque importante: les chiffres officiels qui viennent d'être présentés de façon succincte et compréhensible contiennent des sous-estimations considérables. Les actifs financiers constituant des participations détenues par l'Etat sont en effet comptabilisés à leur valeur d'acquisition historique.

Selon l'époque et les circonstances de cette acquisition, les valeurs renseignées peuvent se trouver considérablement au-dessous de la valeur réelle. Alors que les participations sont reprises pour un montant de 1.834 millions d'euros, elles valent aujourd'hui un multiple, avec la conséquence que les actifs financiers appartenant en propre à l'Etat grand-ducal dépassent en fait le volume d'un budget annuel de l'Etat.

C'est ainsi que les diverses participations que l'Etat détient dans des entreprises cotées en Bourse (Arcelor Mittal, SES Global, Cegedel, SEO) figurent dans le calcul qui précède pour un montant de 314 millions, alors qu'elles avaient à la même date du 31 décembre 2005, selon le calcul de la direction du Trésor repris dans le rapport annuel du Ministère des Finances, une valeur de marché de 1.402 millions d'euros, soit 4,5 fois la valeur comptable, et qu'elles incluaient donc une plus-value latente de 1.088 millions d'euros.

Voilà un calcul rendu possible grâce à la présence d'un prix dégagé par le marché. Encore que l'évolution des fluctuations boursières montre la subjectivité de cette estimation. La seule participation directe de l'Etat dans Arcelor, comptabilisée à 120 millions d'euros, avait, selon le cours boursier au 31 décembre 2005, une valeur de marché de 761 millions d'euros!

Au 30 septembre 2006, les actions Mittal reçues par l'Etat en échange de ses actions Arcelor valaient, au cours de clôture de la bourse de Paris, 1.057 millions d'euros, soit une plus-value en 9 mois de près de 300 millions d'euros. Sans oublier que l'Etat a entre-temps bénéficié, sur cette même participation, d'un versement en liquide de 451 millions d'euros. A noter que désormais la participation dans Arcelor Mittal est renseignée dans les statistiques de la Trésorerie de l'Etat à une valeur nominale de moins de 390.000 euros, soit à 1/2.700ème de leur valeur marchande.

Pour les participations dans des sociétés anonymes non cotées en Bourse ou dans des entreprises et établissements publics, les moins-values cachées sont tout aussi évidentes, même si les estimations relatives aux ordres de grandeur en jeu sont en partie plus laborieuses et en partie impossibles.

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 des fonds propres (après affectation du résultat annuel) de 1.372 et de 589 millions d'euros respectivement.

Dans le premier cas, la plus-value atteint donc pratiquement 1,2 milliard d'euros, dans le second elle dépasse nettement les 400 millions d'euros. Au-delà de ces évidences, les bilans des deux banques mentionnées cachent d'importantes réserves occultes, qu'il est du reste difficile de chiffrer avec précision.

Un fait bien connu est l'existence de participations importantes de chacun de ces deux établissements dans la société anonyme SES Global de Betzdorf. Valorisées par référence au cours boursier des certificats de dépôt de SES Global – de l'ordre de 14,30 euros fin 2005 – chacun de ces deux portefeuilles vaut 428 millions d'euros. Ceci représente environ 13 fois la valeur d'acquisition de 33 millions d'euros, valeur comptable reprise dans les états de fortune mentionnés. Les deux portefeuilles impliquent ainsi chacun une réserve occulte de près de 400 millions d'euros.

La SNCI comme la BCEE possèdent un nombre non négligeable d'autres participations dans divers secteurs, acquises en partie voilà longtemps et à un prix aujourd'hui dérisoire, qui comportent autant de réserves significatives cachées.

L'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT) figure dans les comptes du Trésor pour 632 millions d'euros, alors qu'au 31 décembre 2005 son bilan faisait état de capitaux propres de 1.110 millions d'euros, montrant une plus-value de 478 millions. On pourrait s'attarder sur les diverses participations prises par l'EPT et les plus-values qu'elles recèlent, sans parler des plus-values sur terrains et immeubles.

Même la Banque centrale, de création récente et qui se retrouve sur la liste des participations du Trésor pour la modeste valeur de 25 millions d'euros, renseigne entre-temps dans son bilan des fonds propres au sens restreint du terme de 145 millions d'euros, abstraction faite de 49 millions des comptes de réévaluation et de 327 millions de provisions bancaires, soit au total des fonds propres au sens large de 521 millions, soit une plus-value visible de près de 500 millions d'euros.

Il en est de même des participations de l'Etat dans des entreprises privées (aviation, distribution énergétique) et dans des établissements publics (domaines de l'urbanisation, de l'aménagement, des infrastructures).

L'Etat possède une participation directe de 23,1% dans Luxair mentionnée pour 3,2 millions et valant, selon le bilan de Luxair, plus de 50 millions d'euros. La BCEE détient une participation de 13,4% dans Luxair, recelant à son tour une coquette plus-value. Comme une partie des actions de la compagnie aérienne est détenue en autocontrôle, la part effective totale – directe et indirecte – de l'Etat est en fait de 42%.

Chez Cargolux, dont l'Etat n'est pas un actionnaire direct, sa participation indirecte (via Luxair, BCEE et SNCI) s'élève à 31,7%. Fin 2005, Cargolux renseignait des fonds propres de 532 millions de dollars US pour un capital social de 180 millions de dollars. La seule participation de la SNCI de 8,2% est renseignée dans le bilan de la SNCI pour moins de 3 millions, mais selon le bilan de Cargolux sa valeur est au moins de 37 millions d'euros.

Cette énumération n'est pas présentée pour suggérer qu'il y ait là des gains à réaliser vite, pour renflouer les caisses de l'Etat! Au contraire: la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime 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 domaines importants de notre vie économique.

Toutefois, en parlant dans le contexte budgétaire de la santé des finances publiques, il importe évidemment d'abord de voir qu'elle est un préalable pour assurer une marge de manœuvre réelle à l'Etat et à ses responsables, sans laquelle aucun choix politique significatif n'est possible. Les pays qui sont nos voisins directs et l'Europe dans son ensemble ont dû constater, au cours des récentes années de faible croissance et de récession, que les grands argentiers se retrouvent vite le dos contre le mur, respectivement au pilori comme pêcheurs publics contre les commandements de Maastricht.

En second lieu il s'avère, dans ce débat, que la dette publique et sa contrepartie, le patrimoine national, constituent l'une, une grave hypothèque dont on se décharge sur les générations futures et l'autre, au contraire un atout de valeur qui leur est transmis à titre gratuit.

Les actifs et les dettes de l'Etat doivent donc être considérés dans le cadre des arrangements – explicites ou implicites – du „*contrat des générations*“. Dans un Etat fortement endetté, les générations passées et présentes laissent en fait à leurs descendants et successeurs le soin de régler la note de dépenses déjà intervenues. Dans la mesure toutefois où ces générations lèguent simultanément à leurs enfants et petits-enfants des infrastructures publiques très développées et bien entretenues, il y a en revanche une justification morale à cette dette publique.

Vu sous cet angle, la situation patrimoniale du secteur public est exemplaire au Luxembourg. 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, l'on cultive le mythe de dépenses courantes dépassant de loin la valeur des biens créés.

Cette conclusion positive reste fondamentalement valable si l'on élargit la vision du long terme aux thèmes de la sécurité sociale. A cet égard, des projections inquiétantes nous sont certes présentées périodiquement, mais il s'agit de calculs purement mécaniques, reposant sur des hypothèses arbitraires et théoriques, de sorte que toutes les conclusions qui en sont tirées le sont tout autant.

Les raisonnements du type „*ceteris paribus*“ (toutes choses restant égales par ailleurs) sont peut-être utiles et acceptables si l'on fait des projections sur quelques mois ou sur deux à trois ans. Tabler toutefois sur un maintien inchangé de tous les facteurs externes sur dix, quinze ou vingt ans, voire sur cinquante ans, n'est pas simplement osé, mais franchement irréaliste.

Certaines tendances démographiques sont évidemment de nature à nous interpellier dès à présent et à exiger la vigilance constante de tous les responsables politiques et des acteurs sociaux. Il est d'ailleurs parfaitement inconcevable qu'on n'assistera pas dans les années à venir à de multiples imprévus – certains regrettables, d'autres plus avantageux. Les éventuelles dérives découlant de certaines évolutions externes ne manqueront pas d'exiger des mesures politiques concrètes.

Le fameux mur qu'on voit surgir subitement est forcément fatal pour toute voiture qui n'a ni volant ni frein et dont le conducteur est aveugle. Dans le présent contexte économique et politique, toutefois, l'équilibre budgétaire actuel, l'absence d'endettement public et les réserves financières accumulées sont d'excellentes bases de départ qui assurent à la communauté nationale une marge de manœuvre réelle pour le cas où des mesures sérieuses s'imposeraient en matière de sécurité sociale ou autre.

Il dépasserait certainement le cadre de la discussion du budget annuel que de vouloir prévoir et résoudre les problèmes pouvant naître et devant être traités dans les vingt ou les cinquante ans à venir. Ce débat ne devrait pas moins être poursuivi dans les enceintes appropriées, sans accepter les traditionnels a priori antisociaux comme des vérités absolues.

*

IV – UN ASPECT BUDGETAIRE SENSIBLE: LE COUT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans le cadre des discussions budgétaires, un souci légitime est certainement celui de conserver ou de regagner une marge de manœuvre politique réelle et de ne pas laisser déborder les automatismes de la progression des dépenses publiques. A cet égard, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit dénoncer – une fois de plus – un cliché incorrect, à savoir celui d'une fonction publique de plus en plus coûteuse et accaparant une part de plus en plus importante des dépenses de l'Etat.

Le tableau 14 retrace l'évolution récente, depuis 1997, des dépenses pour les rémunérations des salariés publics en comparaison du total des dépenses publiques (calculées d'après les règles de

Maastricht). Au niveau de l'Etat, la part des coûts en personnel a passé en huit ans de 23,1% à 19,1% des dépenses totales de l'Etat, alors que pour l'ensemble du secteur public, donc y inclus les organismes de la sécurité sociale et les administrations communales, la même proportion a baissé de 21,6% à 18,6% du total des dépenses correspondantes. A noter que le repli se caractérise par une continuité certaine.

Ces chiffres prouvent que les propos haineux contre une fonction publique, causant prétendument à la communauté nationale des coûts de plus en plus exorbitants, sont dénués de tout fondement. Des mesures d'austérité particulières à charge du service public ne se justifient donc en rien.

Tableau 14 – 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	4.593	23,1%
1998	1.099	5.989	22,0%
1999	1.157	5.426	21,3%
2000	1.219	5.891	20,7%
2001	1.299	5.946	21,8%
2002	1.399	6.957	20,1%
2003	1.502	7.541	19,9%
2004	1.642	8.337	19,7%
2005	1.740	9.108	19,1%
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	6.689	21,6%
1998	1.485	7.172	20,7%
1999	1.559	7.809	20,0%
2000	1.661	8.285	20,0%
2001	1.783	8.621	20,7%
2002	1.934	9.940	19,5%
2003	2.070	10.804	19,2%
2004	2.239	11.696	19,1%
2005	2.357	12.688	18,6%

Cette comparaison n'est pas la seule qui puisse être faite à propos du coût relatif de la fonction publique. Si l'on met en relation les coûts en personnel de l'Etat au sens restreint et du secteur public au sens plus large avec l'économie nationale dans son ensemble, on note encore une baisse de leur part respective.

Par rapport au PIB, les coûts du personnel baissent en 8 ans de 6,5% à 5,9%, tandis que les coûts de personnel de toutes les administrations (incluant notamment les organismes de la sécurité sociale et le secteur communal) passent de 8,8% à 8,0%.

Une autre comparaison consiste à confronter les rémunérations du secteur public à la masse salariale globale de l'économie, secteurs privé et public réunis. Cette analyse révèle que la part de l'Etat passe entre 1997 et 2005 de 13,5% à 12,2% et celle de la part de toutes les administrations de 18,3% à 16,6%.

Tableau 15 – 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 P. I. B.</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	24.081	5,8%	8,0%
2003	25.607	5,8%	8,1%
2004	26.996	6,1%	8,3%
2005	29.396	5,9%	8,0%
b) en comparaison de la masse salariale totale du pays			
<i>exercice budgétaire</i>	<i>masse salariale de tous secteurs</i>	<i>personnel de l'Etat</i>	<i>personnel de toutes les admin.</i>
1997	7.872	13,5%	18,3%
1998	8.320	13,2%	17,8%
1999	9.108	12,7%	17,1%
2000	10.160	12,0%	16,3%
2001	11.138	11,7%	16,0%
2002	11.923	11,7%	16,2%
2003	12.373	12,1%	16,7%
2004	13.195	12,4%	17,0%
2005	14.214	12,2%	16,6%

Une dernière comparaison qui est tout aussi instructive juxtapose les coûts en personnel des 25 Etats membres de l'Union Européenne. Le tableau 16, tiré des banques de données harmonisées de l'Union Européenne relatives aux budgets publics, montre que le Grand-Duché est en excellente position.

Tableau 16 – Comparaison internationale
du coût de la fonction publique

<i>pays</i>	<i>administration centrale („central government“)</i>	<i>toutes les administrations („general government“)</i>
Allemagne	7,4%	15,9%
Luxembourg	8,2%	18,4%
République Tchèque	8,1%	18,4%
Autriche	9,2%	18,6%
Slovaquie	7,6%	20,2%
Pays-Bas	9,9%	21,6%
Italie	11,0%	22,7%
Europe des 25	10,8%	22,9%
Pologne	10,2%	23,5%
Belgique	12,2%	24,3%
Royaume-Uni	11,2%	24,7%
France	13,4%	24,7%
Hongrie	12,7%	25,0%
Slovénie	12,1%	25,5%
Espagne	9,9%	26,0%
Grèce	12,6%	27,2%
Finlande	13,8%	27,3%
Estonie	9,8%	27,4%
Lettonie	10,2%	28,1%
Suède	16,1%	28,5%
Irlande	9,9%	28,8%
Portugal	14,5%	30,4%
Lituanie	10,4%	30,9%
Malte	14,8%	31,3%
Danemark	17,4%	32,6%
Chypre	7,4%	33,3%

Compte tenu du poids réduit des coûts de la fonction publique dans les comptes de l'Etat, ce n'est de toute évidence pas l'évolution des dépenses en personnel qui pourrait devenir responsable d'un déséquilibre des finances publiques luxembourgeoises. Les automatismes constatés et mis en cause concernent de nombreux types de dépenses publiques, qui sont loin d'être toutes justifiées. Ils prennent souvent des formes inattendues.

C'est ainsi qu'une hausse salariale dans le secteur financier, en entraînant des cotisations sociales plus élevées de la part des concernés, provoque ipso facto un gonflement des contributions sociales à charge du budget de l'Etat. Cet exemple n'est pas mentionné pour dénoncer un des atouts du site économique luxembourgeois, à savoir ses coûts salariaux accessoires modestes, mais il permet de comprendre que les rouages internes des finances publiques sont assez différents des présentations caricaturales avancées par certains représentants du patronat privé.

V – LE PROJET DE LOI POUR LE BUDGET 2007

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2007, déposé le 11 octobre 2006 à la Chambre des Députés par le Ministre du Trésor et du Budget, met notamment en œuvre une partie des mesures décidées dans les accords de la conférence tripartite. Dans ce contexte, il est présenté comme se situant dans une nouvelle logique de maîtriser les coûts.

Ce qui gêne dans la présentation des chiffres budgétaires, c'est que les données brutes sur les recettes, les dépenses et les soldes, telles que celles-ci figurent dans l'article 1er du projet de loi, accompagnées des variations inter-annuelles y relatives, n'apparaissent qu'un peu fortuitement à la page 26* de l'exposé introductif, au chapitre „B. – 6) *Le projet de budget pour 2007 d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat*“, avant de réapparaître à la page 87* dans le commentaire des articles.

La conséquence logique – probablement attendue et désirée – de cette démarche particulière était que les médias servaient à leurs spectateurs, auditeurs et lecteurs respectifs, le jour de la présentation du budget et le lendemain, à propos des dépenses totales, un taux de croissance de +3,6%, alors que les dépenses réellement reprises dans la loi budgétaire accusent pourtant une progression effective de +5,0% pour les dépenses totales et de +5,4% pour les dépenses courantes.

En soulignant ceci, la Chambre ne veut pas suggérer qu'une croissance annuelle des dépenses totales de l'Etat de +5,4% en termes *réels* serait excessive au vu d'une croissance économique du pays de près de +5,5% en termes *nominaux*. Il s'agit plutôt de prendre les décisions politiques en ayant devant les yeux les chiffres corrects. Il s'agit également de ne pas se présenter ou se considérer comme plus économe qu'on ne l'est effectivement.

Les données concrètes que la presse a été amenée à retenir pour sa présentation de l'évolution budgétaire ne sont pas celles reprises dans la loi budgétaire, mais celles du concept retenu au niveau international sous le terme „*Administration centrale*“ ou „*Central Government*“. Ce concept „*comprend en plus des recettes et des dépenses de l'Etat central, tel qu'il est établi conformément aux règles de la loi du 9 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat, également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, ainsi que des organismes qui sont contrôlés par l'Etat ou qui sont financés majoritairement par l'Etat*“ (page 23* de l'exposé introductif).

1. – Une culture de la confusion?

Avec des tableaux de plus en plus nombreux, reprenant des optiques de plus en plus diversifiées, le gouvernement crée une certaine confusion, pour ne pas dire une confusion certaine. Si déjà dans le passé, non seulement le public en général, mais également la plupart des parlementaires et des journalistes étaient passablement dépassés par la complexité des concepts utilisés dans le débat budgétaire, voilà que désormais la confusion est complète.

Chaque optique qui est retenue pour comparer les agrégats budgétaires peut avoir ses mérites propres, mais il importe en toutes circonstances de ne pas mêler les genres et de savoir à tout moment dans quelle logique particulière l'on se situe. Traditionnellement, les chiffres repris dans la loi budgétaire traitent d'une manière particulière certains investissements publics, prenant en considération les moyens financiers en question au moment de la dotation des „*fonds spéciaux*“ et non pas au moment du déboursement ou de l'engagement de ces crédits, comme le requiert par exemple la logique „*de Maastricht*“.

Si les responsables politiques luxembourgeois en venaient à la conclusion définitive que nous devons désormais abandonner la logique de notre approche budgétaire traditionnelle, alors ils devraient, pour rester conséquents, appliquer la nouvelle approche également aux chiffres inscrits dans l'article 1er de la loi budgétaire et modifier en conséquence, le cas échéant, les dispositions de la législation budgétaire et de la pratique comptable.

Pour autant que de besoin, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait préciser qu'elle ne favorise nullement une pareille novation. Le traitement spécifique réservé aux investissements canalisés par les „*fonds spéciaux*“ a en effet des mérites indiscutables, encore qu'on puisse considérer comme abusive l'ampleur prise par les dépenses traitées selon ce mode, et comme insuffisante l'attention qu'elles obtiennent dans le débat public.

La Chambre donne à considérer que le déboursement des moyens financiers mis en œuvre pour des investissements publics par le biais des „*fonds spéciaux*“ peut être considérablement perturbé par des

phénomènes totalement indépendants de la volonté des décideurs politiques. D'une part, les grands investissements s'étendent sur une série d'exercices et se prêtent de ce fait mal au principe des crédits budgétaires annuels („*annalité*“ budgétaire), et d'autre part, l'avancement des chantiers importants peut souffrir de retards dans l'acquisition de terrains ou encore d'intempéries en fin d'année.

Dans notre pays de dimension réduite, de telles circonstances sont autrement gênantes que chez les grandes nations, où la „*loi des grands nombres*“ rabote normalement des distorsions de cette nature. Aussi le recours aux „*fonds spéciaux*“ et le traitement particulier de leurs recettes et dépenses dans le contexte du débat budgétaire annuel s'avèrent-ils être des démarches fort utiles, et partant à conserver.

En entendant les propos de certains membres du gouvernement et de la majorité parlementaire, on doit craindre que le débat public annuel sur le budget de l'Etat ne glisse, dans les années à venir, d'un débat sérieux et compréhensible sur les choix politiques de l'Etat luxembourgeois et de son administration centrale („*central government*“) en direction de discussions plus générales sur l'état des finances de tout le secteur public („*general government*“), c'est-à-dire en y incluant le secteur communal et les organismes de la sécurité sociale.

Une telle approche, d'inspiration manifestement transnationale, est très problématique, selon les adages qui disent que „*le mieux est l'ennemi du bien*“ et „*qui trop embrasse, mal étreint*“. En mêlant les finances communales et celles des organes de sécurité sociale au débat budgétaire annuel, l'on finirait forcément par noyer les responsabilités respectives.

Notre conception de la démocratie parlementaire implique un contrôle annuel des dépenses du gouvernement par les élus du peuple. Or, le gouvernement n'a la maîtrise que des dépenses de l'administration centrale. En incluant dans les chiffres à discuter des éléments qui lui échappent en fait, on commencerait à parler „*de tout et de rien*“.

Les abstractions intellectuelles à la mode de Maastricht sont sans doute capables de réaliser ex post certaines comparaisons sensées et savantes sur les statistiques d'exercices budgétaires déjà clôturés, en rapport notamment avec des agrégats de la comptabilité nationale; elles ne sont toutefois guère maniables pour réussir des prévisions ex ante et surtout pour prendre des décisions concrètes, alors qu'on se trouve en présence d'une multitude de décideurs indépendants, dans le cas de notre pays notamment près de 120 administrations communales ayant au moins une certaine autonomie budgétaire.

2. – Les chiffres contenus dans la loi budgétaire

Toujours est-il que l'opinion publique a cru comprendre qu'on serait en présence d'une hausse des dépenses de l'Etat de +3,6%, alors que la loi budgétaire contient en réalité des chiffres impliquant une progression bien plus élevée. Il n'est dès lors sans doute pas inutile de rappeler les chiffres exacts du projet de loi, en comparaison avec ceux de l'exercice précédent, dans la distinction usuelle entre le budget courant et le budget en capital.

En analysant 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 votés en décembre dernier pour l'exercice 2006, l'on constate une progression effective des dépenses de +5,4% pour le budget ordinaire, de +1,9% pour le budget en capital et de +5,0% pour le budget total. Au niveau des recettes, la progression est de +7,4% pour les recettes courantes et de +7,0% pour les recettes totales, comme le montre le tableau 17.

Tableau 17 – Evolution budgétaire inter-annuelle

(montants en millions d'euros)

	Budget voté 2006	Projet 2007	Evolution inter-annuelle	
Recettes courantes:	7.223,7	7.761,0	+537,3	+7,4%
Dépenses courantes:	6.854,4	7.221,7	+367,3	+5,4%
Solde courant:	+369,3	+539,3	+170,0	
Recettes en capital:	104,3	80,7	- 23,6	- 22,7%
Dépenses en capital:	774,9	789,9	+15,0	+1,9%
Solde opérat. en capital:	- 670,6	- 709,2	- 38,6	
Recettes totales:	7.328,0	7.841,7	+513,7	+7,0%
Dépenses totales:	7.629,3	8.011,6	+382,3	+5,0%
Solde total:	- 301,3	- 169,9	+131,4	

En comparaison du dernier exercice budgétaire pour lequel des données sont disponibles, donc du compte provisoire de l'année 2005, les propositions gouvernementales pour 2007 se présentent comme montrées dans le tableau 18 ci-après.

Une progression des dépenses totales de +9,4% en termes nominaux n'est pas excessive pour une période de deux ans, mais il faut noter que les dépenses en capital ne progressent que de +1,9%, de sorte que les dépenses courantes atteignent une progression plutôt solide de +12,3%. La progression des recettes courantes, qui s'affiche à +18,9%, résulte des perturbations au niveau des revenus de la TVA et des accises en 2005 et n'est dès lors pas très significative.

Tableau 18 – Croissance budgétaire sur deux ans

(montants en millions d'euros)

	Compte prov. 2005	Projet 2007	Evolution sur 2 ans	
Recettes courantes:	6.526,5	7.761,0	+1.234,5	+18,9%
Dépenses courantes:	6.430,7	7.221,7	+791,0	+12,3%
Solde courant:	+95,8	+539,3	+443,5	
Recettes en capital:	102,9	80,7	- 22,2	- 22,7%
Dépenses en capital:	893,0	789,9	- 103,1	- 11,5%
Solde opérat. en capital:	- 790,1	- 709,2	+80,9	
Recettes totales:	6.629,3	7.841,7	+1.212,4	+18,3%
Dépenses totales:	7.323,6	8.011,6	+688,0	+9,4%
Solde total:	- 694,3	- 169,9	+524,4	

3. – Pour une stratégie face aux incertitudes des recettes

Les phénomènes exceptionnels rencontrés en 2005 et 2006 (moins-values non récurrentes pour la TVA et les accises et rentrées exceptionnelles dans la fusion Mittal-Arcelor, mais aussi des rachats de titres par SES-Global), d'une ampleur de plusieurs centaines de millions d'euros, ont fourni, concernant les recettes de l'Etat, une impression de volatilité, impression qui est probablement injustifiée en partie.

Ils ont également perturbé gravement la „lisibilité“ des chiffres relatifs aux flux financiers budgétaires, la signification réelle des statistiques brutes devenant quasi incompréhensible, même pour les initiés du monde des finances. A fortiori, le public ne s'y retrouve plus, ce qui est assez malencontreux pour la démocratie.

D'autre part, le gouvernement n'a toujours pas donné suite aux revendications demandant la publication régulière de statistiques mensuelles relatives à l'évolution des finances publiques. Ceci nourrit entre-temps les doutes de tous les acteurs sociaux et du grand public envers les déclarations sommaires et les explications peu précises du gouvernement sur l'état de santé des finances publiques.

L'incertitude générale en la matière n'est toutefois pas uniquement subjective. Il s'ajoute une donnée factuelle qui est la tendance vers un accroissement des revenus fiscaux présentant des éléments d'incertitude quant à leur pérennité et quant à l'évolution de l'importance des rentrées annuelles.

Une partie croissante des recettes implique en effet des fluctuations de nature conjoncturelle. C'est ainsi que les retenues à la source sur les revenus en intérêts ne dépendent pas seulement de l'évolution – peut-être quelque peu incertaine, mais pas réellement erratique – du montant total des capitaux concernés par cette retenue, mais elles sont aussi directement tributaires du niveau passager des taux d'intérêt, qui subit des fluctuations conjoncturelles très importantes.

De même, pour ce qui est de la taxe d'abonnement sur les fonds d'investissement, il faut bien voir que la base d'imposition (valeur nette d'inventaire des OPC concernés) varie non seulement avec l'évolution des placements et des retraits de la clientèle, mais qu'en plus tous les fonds investis en actions et autres instruments à rendement incertain subissent au fil du temps des variations importantes de leur valeur nette d'inventaire, suite aux mouvements violents qui caractérisent les marchés boursiers.

Il ne suffit pas toutefois, en présence de ce constat, de regretter la volatilité de certains revenus de l'Etat et d'en tirer argument – comme le gouvernement le fait actuellement – pour ne révéler qu'avec des retards excessifs des informations insuffisantes sur les rentrées fiscales, de peur que le public n'interprète mal les statistiques.

Si l'on juge nécessaire de ne pas dépenser certains revenus fiscaux, en raison du fait que la régularité future de ces rentrées n'est pas assurée, alors il faut présenter à ce sujet des propositions raisonnées et raisonnables, et il faut faire approuver les paramètres précis devant guider une telle politique financière prudente.

L'on ne résoudra en tout cas pas ce problème majeur, simplement en escamotant les chiffres disponibles et en retardant leur publication. Au plus tard lors du dépôt des comptes généraux pour 2006, l'actuelle politique de cachotterie du gouvernement entamera sérieusement sa crédibilité. Videant consules!

4. – Economies réelles ou opérations purement cosmétiques?

En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures d'austérité „*décidées*“ au sein de la conférence tripartite nationale, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de crier au scandale face à la présentation qui en est donnée à la page 24* de la documentation du projet de loi. Il y est question d'un „*standstill au niveau de l'accord salarial „Fonction publique“ (Etat et secteurs assimilés)*“, un intitulé qui, combiné au titre „*Le respect des recommandations du comité de coordination tripartite*“, donne l'impression erronée que les interlocuteurs tripartites auraient été compétents pour discuter des accords sociaux du secteur public et se seraient prononcés à ce sujet.

Lors des réunions de la conférence tripartite, les représentants gouvernementaux ont bien fait une déclaration unilatérale sur leurs intentions relatives aux prochaines négociations salariales dans la fonction publique, mais la matière n'a pas donné lieu à une quelconque conclusion, les partenaires sociaux du secteur privé n'ayant évidemment pas à se mêler de décisions internes au secteur public.

La conférence tripartite a pris des décisions sur le report des prochaines dates d'application de l'échelle mobile des salaires, qui entraînent en 2007 pour le seul personnel de l'Etat au sens restreint un sacrifice de 70 millions d'euros. Par contre, un „*stand-still*“ salarial ou d'autres sacrifices particuliers applicables au seul secteur public n'ont pas été décidés.

Le projet de budget ne contient certes aucun crédit pour financer l'issue des négociations dans le secteur public, mais il ne peut en être différemment, l'issue des pourparlers n'étant pas connue. Comme par le passé, une modification de la loi budgétaire votée devra, le moment venu, régler cette question.

Pour ce qui est, de façon plus générale, de la volonté du gouvernement de réduire le train de vie de l'Etat et les coûts du fonctionnement courant de l'administration, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se permet d'exprimer son scepticisme. Il semble en être comme de l'annonce

constante de la simplification administrative, qui reste sans contenu, non pas suite à la prétendue inertie des fonctionnaires, mais bien en raison d'un manque de volonté des pouvoirs politiques pour aller au-delà des simples déclarations d'intention.

Les proclamations solennelles concernant la limitation du recrutement dans la fonction publique et la nécessité d'éviter une administration pléthorique sont contredites dans la pratique quotidienne, puisque les ministres créent constamment de nouveaux établissements publics et de nouvelles sociétés, agences ou autres autorités pour leur déléguer des fonctions existantes et des missions traditionnelles de leurs ministères et administrations.

Cette façon de procéder permet aux divers responsables politiques de se donner des moyens d'action politique accrus en contrecarrant, chacun dans son domaine, les décisions solennellement proclamées sur le *numerus clausus* pour le personnel public et sur la limitation des dépenses administratives en général.

La multiplication des établissements publics et des entités administratives les plus diverses constitue, pour un pays de la taille du Grand-Duché, un gaspillage évident.

5. – Quid des 450 millions d'euros versés par Mittal Steel?

Le projet de loi et son exposé ne font pas grand cas des 451 millions d'euros que la fusion Mittal-Arcelor a rapportés au Trésor comme recettes liquides. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voit certes pas de problème pour traiter cette opération non récurrente en dehors des considérations budgétaires courantes.

L'on ne peut pas pour autant éviter d'aborder effectivement la question. Sur le plan comptable et statistique, il faut réserver à ces rentrées financières un traitement normal et correct. Ceci indépendamment de la façon particulière dont les séismographes et pluviomètres „*maastrichtois*“ enregistreront ou ignoreront la récolte de cette manne providentielle.

Encore qu'on doive souligner qu'il n'est pas normal que les divers „*accidents de parcours*“ financiers obtiennent un traitement discret ou non, selon qu'ils sont positifs (versements de Mittal Steel) ou négatifs (moins-values de la TVA). Il est fort choquant de noter que dans toute la documentation budgétaire, l'on ne trouve aucune référence sérieuse à cette recette financière exceptionnelle et, surtout, aucun relevé détaillé de l'utilisation qui sera réservée à ces 451 millions touchés.

Il est évident que les moyens en question ne peuvent être affectés à des dépenses concrètes, donc à une destination différente du surplus budgétaire annuel, sans une autorisation expresse du législateur. Faire en revanche, pour l'affectation de ces moyens financiers venus de Mittal Steel, une loi particulière autre que la loi budgétaire annuelle, constituerait sans nul doute une entorse sérieuse au grand principe de „*l'unicité*“ du budget annuel de l'Etat.

La Chambre a pris note du texte de l'article 46 du projet de loi et des explications y relatives dans le commentaire des articles (page 104* de la documentation), mais elle estime que cette façon de procéder est une source de confusion pour tous ceux qui sont appelés à se prononcer sur les propositions budgétaires de l'Etat. Ce n'est pas une pratique acceptable que de prévoir dans un article déterminé du texte de la loi budgétaire une dépense qui n'est pas simultanément reprise dans les tableaux détaillés qui donnent la vue d'ensemble de toutes les recettes et dépenses de l'Etat, ventilés par Ministères et objets précis.

Le gouvernement devrait par ailleurs préciser ses propositions relatives à l'utilisation de l'ensemble des fonds encaissés par le Trésor à l'occasion de la fusion Mittal-Arcelor et veiller à une affectation correcte de ces moyens financiers dans le cadre des procédures budgétaires.

L'autorisation pour le gouvernement d'augmenter les ressources de la SNCI de plus de 200 millions d'euros est par ailleurs une matière suffisamment importante pour qu'elle soit formulée explicitement comme telle, et non pas seulement de façon très indirecte, par une modification de l'article 11 de la loi modifiée du 2 août 1977 portant création d'une Société Nationale de Crédit et d'Investissement.

VI – L'ACCORD DU COMITE DE COORDINATION TRIPARTITE

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas, dans le cadre du présent avis budgétaire, redévelopper en détail tout l'historique des discussions menées en début d'année au sein du Comité de Coordination tripartite.

Etant donné que l'accord y trouvé le 28 avril 2006 entre tous les partenaires sociaux a cependant eu de larges répercussions sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice à venir, aussi bien du côté des recettes que de celui des dépenses, la Chambre estime indispensable d'y consacrer un bref chapitre.

Rappelons d'abord l'essentiel du compromis trouvé, du moins dans la mesure où les finances publiques sont immédiatement concernées:

– *du côté des recettes:*

- augmentation du taux de cotisation en matière d'assurance dépendance de 1 à 1,4% du revenu brut à partir du 1er janvier 2007;
- non-adaptation („*en principe*“) du barème de l'impôt sur le revenu à l'inflation (et ce pour la cinquième année consécutive!);
- relèvement du taux de la TVA de 12 à 15% pour certaines prestations de services;
- imposition des sommes payées à titre d'indemnités de départ dans le cadre de transactions individuelles;
- augmentation des taxes sur les véhicules automoteurs et des accises sur les carburants;
- augmentation du taux de l'impôt de solidarité (décision entre-temps rapportée unilatéralement par le gouvernement en raison de la recette extraordinaire provenant de la fusion Mittal-Arcelor);

– *du côté des dépenses:*

- modulation du système d'indexation des traitements et salaires;
- désindexation du forfait d'éducation et des autres prestations familiales;
- report et échelonnement de l'ajustement des rentes et pensions;
- gel de la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance;
- révision de la législation sur les indemnités de chômage.

Un premier constat qui s'impose à la lecture de toutes ces mesures, c'est qu'elles concernent exclusivement les salariés, à l'exception, dans certains cas, du relèvement des taxes et des accises sur les véhicules et les carburants.

Le patronat est dès lors particulièrement mal placé pour revendiquer de nouvelles mesures d'austérité allant plus loin encore, surtout si l'on considère que bien des moyens financiers seront investis en faveur des entreprises pour améliorer leur compétitivité prétendument fléchissante!

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait rappeler à la bonne attention de tous ceux qui l'auraient déjà oublié, après six mois, que l'accord du 28 avril 2006 constitue un compromis négocié et signé après de longues et âpres discussions. Si la situation financière du pays s'est améliorée entre-temps, tant mieux. La fonction publique n'y voit toutefois aucune incitation à revenir sur ce qui a été décidé, mais elle s'attend en contrepartie à ce que le gouvernement fasse comprendre à ceux qui ne pensent qu'à eux que cela suffit maintenant. Qui plus est: l'accord trouvé a limité l'application de certaines mesures aux années 2006 à 2009. Il va de soi que le régime normal sera à nouveau d'application par après.

Quoi qu'il en soit, il est évident qu'il n'y a pas la moindre raison pour introduire de nouvelles mesures d'austérité. Si, pour des raisons inconnues à l'heure actuelle, la situation devait se dégrader d'ici quelques années, il est tout aussi clair que cela concernera à nouveau tout le monde. Des sacrifices unilatéraux de la part de la seule fonction publique seraient injustifiés et sont dès lors exclus.

VII – LE PROBLEME DU LOGEMENT

Depuis les années 90, on assiste à une véritable explosion des prix de l'habitat et surtout des terrains au Grand-Duché de Luxembourg.

Autrefois, il suffisait d'un seul revenu dans le ménage pour qu'une même génération puisse se loger dans ses propres murs. Aujourd'hui, alors que la durée d'un prêt hypothécaire atteint déjà trente à quarante ans et que, de ce fait, la charge imposée aux futures générations par la hausse des prix continue à augmenter exponentiellement, deux revenus ne suffisent même plus dans de nombreux cas.

L'accès au logement pose des problèmes car face à une offre nationale restreinte de terrains et de logements se trouve une demande internationale de „clients“ potentiels. Si la question occupe le devant de la scène, c'est aussi dû à l'évolution démographique du Grand-Duché qui doit faire face à une augmentation constante de sa population résidente. Ces problèmes engendrent automatiquement des conséquences sociales parfois désastreuses, notamment sur le plan de l'emploi, mais également dans les relations familiales, la scolarisation, etc. de ceux qui se voient obligés de s'installer outre frontières. Quoi qu'on fasse: pour suivre un travail régulier, il faut pouvoir disposer d'un logement adéquat et inversement, sans travail, il n'existe point d'accès au logement.

Le rapport 2005 du ministère du Logement résume en trois points le défi qui se pose au Grand-Duché: „*Les dépenses étatiques croissantes en matière d'aides au logement, l'exode des ménages vers nos pays limitrophes, le phénomène du surendettement dû à l'accession à la propriété immobilière, pour ne citer que ces trois exemples, sont à la base des futures démarches gouvernementales en matière de logement.*“

Or, quelle est la situation de fait au Luxembourg fin 2006?

Force est de constater que les prix des terrains à bâtir continuent à grimper et que la spéculation foncière se poursuit allégrement.

Les conséquences ne se font pas attendre: l'accession à la propriété immobilière devient de plus en plus irréaliste pour tous ceux qui font partie des couches sociales les moins favorisées, mais aussi de plus en plus difficile pour ceux qui appartiennent aux couches sociales „moyennes“.

Les nationaux commencent à déménager vers nos pays limitrophes, où les prix du foncier sont encore plus abordables mais où les charges fiscales sont souvent plus lourdes qu'au Luxembourg. Cet exode implique évidemment un transfert croissant de salaires et de pensions, donc de pouvoir d'achat, vers l'étranger, ce qui a un impact négatif sur l'économie luxembourgeoise en général et sur les finances publiques en particulier car la consommation intérieure devient décroissante. Nous sommes donc en train de créer, à côté des frontaliers „classiques“, une sorte de frontaliers „indigènes“, ce qui implique des conséquences négatives sur le plan familial ainsi qu'en matière de circulation routière et d'environnement.

Quant au risque de surendettement, il est clair que l'augmentation progressive des taux d'intérêt à laquelle nous assistons actuellement n'est pas faite pour résoudre le problème, bien au contraire.

Pour remédier aux problèmes qui se posent, le gouvernement propose des pactes avec les communes et la formule du bail emphytéotique afin de stimuler l'offre. Par ailleurs, il annonce depuis longtemps, sans l'introduire, une possible taxation des terrains retenus et des bâtiments inhabités afin de décourager la rétention à des fins spéculatives.

Or, les résultats se font attendre, et le temps presse.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande en conséquence au gouvernement qu'il mène une politique active du logement à court et à moyen terme:

- en transposant dans les plus brefs délais les mesures annoncées;
- en mettant au point, au-delà du bail emphytéotique qui ne peut être qu'une solution à court terme, des instruments qui facilitent et garantissent l'accès général au logement;
- en menant une politique active et efficace contre la spéculation au niveau des terrains à bâtir;
- en adaptant et en relevant la bonification et les subventions d'intérêt;
- en augmentant le montant éligible du prêt logement.

Toutefois, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se rend compte que de telles mesures risquent de provoquer une hausse supplémentaire des prix, à la fois par l'intervention d'un nouvel acteur aussi solvable que le sont les pouvoirs publics et par la répercussion des taxes sur les prix de vente pratiqués par les spéculateurs.

Finalement, la Chambre exige dans ce contexte que les intérêts bonifiés sur des contrats d'épargne-logement soient exonérés de la nouvelle retenue d'impôt à la source introduite par la loi du 23 décembre 2005. En effet, à moins que l'on insiste pour se ridiculiser, l'on ne peut pas officiellement déclarer vouloir investir tous ses efforts dans une politique efficace en faveur du logement et simultanément prendre des mesures à effet contre-productif.

*

VIII – POLITIQUE ET PROBLEMES DE L'EDUCATION NATIONALE

Tendances de l'Education nationale

L'évolution de la société moderne à l'aube du 21^{ème} siècle, le développement en partie imprévisible voire incontrôlable de la démographie luxembourgeoise ainsi qu'un taux d'échecs élevé compromettant l'intégration dans le monde professionnel de certains élèves, appellent naturellement à une réflexion approfondie sur l'efficacité de notre système scolaire. Viennent s'y ajouter les rapports parfois fort douteux de l'OCDE, de l'étude PISA et du Conseil de l'Europe qui évoquent des visions apocalyptiques et favorisent ainsi un catastrophisme excessif auprès des principaux acteurs de l'Education nationale.

Mais il y a aussi les défis positifs liés au souci de se concentrer encore davantage sur chaque élève, de le soutenir et de le guider individuellement dans son apprentissage et de le mener ainsi à la réussite. S'il est essentiel de s'occuper des élèves en difficultés, il est également important d'investir autant d'efforts dans la promotion des élèves excellents qui ne devront pas être défavorisés au profit des autres. L'efficacité et le prestige du système éducatif luxembourgeois qui, pendant des décennies, se sont clairement affirmés, ne pourront être assurés à l'avenir que si des efforts considérables, bien adaptés au niveau intellectuel d'un chacun, continuent à être exigés des élèves et si l'école ne se satisfait point de compétences minimales, voire minimalistes. Pour développer les capacités intellectuelles d'un adolescent, il faut viser plus haut et non plus bas!

Force est de constater que, depuis un certain temps, le Ministère de l'Education nationale s'est lancé dans un activisme débridé, enchaînant des réformes et des restructurations, sans pour autant consacrer le temps nécessaire à une conceptualisation soignée et dûment réfléchie ainsi qu'à une évaluation objective. Au lieu de mettre à l'épreuve, dans une première phase, les réformes envisagées sous forme de projets pilotes, le Ministère préfère confronter le corps enseignant et les élèves à des faits accomplis au niveau national, au risque de devoir „réformer les réformes“ – ce qui d'ailleurs a été le cas pour la modification des critères de promotion portant sur l'évaluation des élèves de l'enseignement secondaire et secondaire technique. „Chaque chose en son temps“ exige à juste titre un proverbe français.

Les réformes

Le nouveau remède miracle contre l'échec scolaire semble se résumer désormais à ce que les pédagogues modernes appellent „l'apprentissage par compétences“, qui part de l'idée fondamentale que chaque individu possède des capacités inhérentes et potentielles, des compétences fondamentales et complexes qu'il faut développer – depuis l'école primaire jusqu'à l'examen de fin d'études secondaires respectivement secondaires techniques – afin que chacun puisse atteindre à son propre rythme un certain niveau intellectuel correspondant à ses aptitudes. L'intention des acteurs de l'Education nationale de vouloir ainsi valoriser tout effort de l'élève, d'évaluer positivement les performances de l'apprenant et de le motiver ainsi, est sans aucun doute louable. D'un autre côté, il faudra remettre en question certaines des réflexions du MENFP qui l'ont amené à envisager une telle réforme fondamentale du système éducatif luxembourgeois.

Le but de l'éducation devra toujours être d'offrir aux élèves soit une solide formation professionnelle qui leur facilite l'accès au monde professionnel, soit une formation théorique et une culture générale qui leur permettent de poursuivre avec succès des études universitaires ou postsecondaires. Cette fin ultime ne pourra être atteinte que si les élèves – quelle que soit la voie pédagogique qu'ils auront choisie – sont conduits à une maîtrise aussi parfaite que possible dans chaque discipline indispensable à leur apprentissage spécifique. On ne saura se contenter de réduire une branche spécifique à des compétences „basiques“ et plus complexes, si le résultat de l'enseignement doit consister en une maîtrise quasiment parfaite de la matière: un patron qui a besoin d'un employé capable de lire, de parler et d'écrire correctement le français n'embauchera guère un demandeur d'emploi qui maîtrise le français

à 75%. S'il est juste qu'un élève doit d'abord disposer de connaissances dites „fondamentales“ dans une discipline, il ne faudra point se limiter à ces éléments de base. Robert Marconis écrit à juste titre: „Les „performances“ de nos enseignements ne peuvent être appréciées à partir de quelques „indicateurs“ qu'affectionnent technocrates et inspecteurs des finances obstinés à mesurer avec des chiffres ce qui ne peut l'être, c'est-à-dire l'enrichissement culturel des individus, leur épanouissement personnel, le goût que peut leur donner l'école pour créer, inventer, vivre ensemble, s'investir dans la vie de la cité, du monde.“

S'il est vrai que la mission de l'école consiste pour une part à préparer les jeunes au monde professionnel, il faudra cependant prendre garde à ne pas réduire l'enseignement public à un instrument au seul service du monde économique. L'éducation est bien plus qu'une „usine à fabriquer de futurs professionnels“; l'éducation doit viser avant tout le développement intellectuel et psychique des adolescents ainsi que l'épanouissement de l'individualité, de l'autonomie et de l'esprit critique des jeunes, en leur garantissant l'accès à une culture générale qui leur permette de s'intégrer dans une société moderne où la médiocrité est de moins en moins admise: „On ne peut réfléchir, en matière d'éducation, avec des instruments qui sont ceux de l'économie marchande, en demandant un „retour sur investissements“ de type comptable, une „obligation de résultats“ de la part des établissements scolaires, des enseignants, si l'on veut bien admettre que ce qui est en jeu, c'est la formation des individus“ ajoute Robert Marconis.

Une évaluation par compétences qui se voudrait „plus positive et plus objective“ dénonce implicitement le système d'évaluation luxembourgeois actuel cotant les élèves d'une note sur 60 points comme étant négatif et subjectif, ce qui certainement n'est pas le cas. Les devoirs en classe et examens ont jusqu'ici été évalués selon des critères indubitablement objectifs (tels que le style, le développement et la structuration de la pensée et de l'argumentation, la correction au niveau de l'expression et de la grammaire, le contenu, l'aptitude de formuler des phrases cohérentes quant à la logique et à la syntaxe ...). L'élève s'est vu doté de points positifs valorisant toute production correcte tout autant que de points négatifs sanctionnant ses erreurs ou ses fautes. Le risque d'une évaluation par compétences tenant également compte de „compétences sociales“ de l'élève (telles que l'intérêt, l'investissement etc.) consiste à ne pas prendre en compte seulement les productions à proprement parler des apprenants, mais à inclure également dans l'évaluation leur personnalité qui, par définition, ne saura être „cotée“ objectivement. Finalement, il ne serait pas opportun de focaliser l'enseignement sur les tests standardisés: développer les instruments d'évaluation sur un plan national risquera sans doute de concentrer l'enseignement sur la réussite à ces tests aux dépens d'un enseignement plus individualisé et plus varié. Au sujet des tests standardisés, Jürgen Oelkers avertit: „Die Gefahr besteht darin, den Unterricht ganz oder weitgehend auf Test einzustellen. Ein **Teaching-for-Testing** wie in manchen amerikanischen Bundesstaaten muss vermieden werden.“

En fin de compte, il sera important de ne pas précipiter les choses. L'enseignement par compétences est loin d'être une innovation pédagogique, bien qu'un courant „à la mode“ au sein des pays de l'Union européenne. Il ne faudra guère suivre l'exemple de nos voisins allemands dont la „Kultusministerkonferenz“ vient d'être impitoyablement critiquée à cause de ses socles de compétences rédigés à la hâte et s'avérant ainsi en partie inefficaces. En Belgique – pays où les socles de compétences ont connu leur genèse à la fin du 20e siècle – les esprits se séparent quant à l'efficacité de l'enseignement par compétences: „Les socles de compétences sont-ils en train de vaciller? Opposée aux savoirs par les enseignants, mal délimitée ou mal comprise, évangélisée par certains, décriée par d'autres, la notion de compétence a très tôt fait débat au sein d'une école, terrain **in se** glissant pour l'intégration des différentes réformes“ (Le glas des compétences? in: Enseignons, 2006).

Enseigner et évaluer par compétences est certainement sensé dans certains domaines éducatifs et surtout s'il s'agit d'offrir des éléments de base à nos élèves. Néanmoins, il faudra tenir compte du fait que ce n'est et ne sera jamais la seule méthode d'enseigner efficacement. A force de ne valoriser que les points forts des élèves, ne risquons-nous pas de perdre de vue leurs déficiences sur lesquelles il faudra travailler plus?

L'enseignement des langues

La politique linguistique au Luxembourg, se basant sur le rapport du Conseil de l'Europe, admet que, si les élèves luxembourgeois et les citoyens en général font preuve de bonnes compétences plurilingues, il n'en est pas moins vrai que le plurilinguisme représente pour un nombre considérable

d'adolescents – surtout les ressortissants des autres Etats de l'UE, voire les primo arrivants – une barrière qui les empêche d'accéder à un diplôme de fin d'études de quelque nature qu'il soit – bac professionnel ou bac classique. S'il est bien vrai qu'il ne faut pas barrer aux jeunes l'accès à une qualification professionnelle à cause d'une déficience dans une des trois langues enseignées au Luxembourg, il faudra cependant souligner l'importance du trilinguisme chez les élèves qui envisagent d'aborder une carrière universitaire. Selon le concept européen, le plurilinguisme consiste en la maîtrise de la langue maternelle et de deux autres langues européennes. Comme la nécessité de la maîtrise écrite et parlée du luxembourgeois ne s'impose pas au même niveau que la maîtrise de l'allemand et du français, puisqu'il n'est pratiqué que par la minorité autochtone et le plus souvent seulement comme langue parlée, il est évident que les futurs universitaires luxembourgeois, destinés à revêtir des positions clés dans la société, devront continuer à disposer à l'avenir de capacités langagières excellentes en français et en allemand de même qu'en anglais. Ce n'est que de cette façon que les jeunes Luxembourgeois pourront faire face à une concurrence toujours croissante sur le marché de l'emploi luxembourgeois et européen. Il paraît ainsi logique d'accepter une scission de l'enseignement des langues en „*langue forte*“ et „*langue faible*“ dans le domaine de l'éducation professionnelle, voire dans l'enseignement technique. D'un autre côté, cette restructuration n'est ni souhaitable ni envisageable pour l'enseignement secondaire classique, dont le but essentiel consiste à préparer les élèves à des carrières universitaires. Il reste à ajouter que l'enseignement des langues au niveau secondaire classique ne devra point se limiter à un enseignement purement technique et linguistique, mais consistera également à offrir une formation culturelle, littéraire et critique aux adolescents.

Réforme du cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique

Le projet de réforme du cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique envisage principalement d'organiser l'enseignement technique mais aussi classique (sic!) en cycles de deux ans et de „*rap-procher*“ les deux ordres d'enseignement. Bien que ce projet contienne des idées constructives et, en soi, louables – telles que l'encadrement individuel des élèves, le travail en groupes restreints ou le soutien des élèves en difficultés – il est d'autant plus étonnant de constater que ce projet, contrairement à ce que suggère son titre trompeur, ne se limite pas au seul enseignement technique et, en plus, semble plutôt dénigrer ce dernier en affirmant que trop peu d'élèves réussissent le passage de l'EST vers l'ES.

Il faut rappeler que, depuis de nombreuses années déjà, l'enseignement secondaire technique n'est plus considéré comme un enseignement de moindre valeur, mais comme un enseignement différent préparant les élèves ou bien à la vie professionnelle ou bien à des études postsecondaires ou universitaires plutôt „*techniques*“. Tandis que les lycées „*classiques*“ ont jusqu'ici accueilli les élèves surtout doués pour les langues et pour un apprentissage plus théorique dans les différentes branches, les lycées techniques ont eux aussi accueilli des élèves très compétents. Vouloir dorénavant intégrer ceux-ci dans l'enseignement secondaire reviendrait à dévaloriser considérablement l'enseignement technique qui devrait se limiter à travailler avec les élèves les plus faibles. En plus, n'est-il pas plus encourageant pour un adolescent d'être un excellent élève dans un lycée technique plutôt qu'un élève médiocre dans un lycée classique? D'autre part, l'enseignement modulaire semble être aboli, puisqu'il n'est plus mentionné dans le projet de règlement grand-ducal. Est-ce là une valorisation de tous ces enseignants qui se sont investis de longue date dans le travail avec les élèves les plus faibles et les plus démunis? Quel sort réservera-t-on aux élèves qui n'auront pas atteint les socles de compétences pour passer au cycle suivant après respectivement la 6e ou la 8e? Y aura-t-il un nouveau cycle de deux ans après la 6e/8e? La scolarité obligatoire sera-t-elle ainsi prolongée? Autant de questions qui s'accumulent sans que le projet de réforme n'y donne de réponses satisfaisantes. On aurait pu attendre du Ministère de l'Education nationale un peu plus de zèle et de précision dans l'élaboration de projets qui risquent de bouleverser si fondamentalement le système éducatif luxembourgeois!

Le dialogue social

Il est fort déplorable de constater que le gouvernement actuel ne semble pas accorder une grande importance au dialogue avec ceux qui sont concernés en premier lieu, à savoir les professionnels de l'éducation, et plus encore les syndicats d'enseignants. Ne risquons-nous pas de finir par nous retrouver dans une situation malsaine comparable à celle de nos voisins belges: „*Renforçant les tenants d'une décapitation de l'approche par compétences, le débat risque de faire des ravages, lorsqu'il arrivera aux oreilles du terrain, dans la mesure où un cobaye apprécie rarement se savoir l'objet d'une expé-*

rience, d'autant plus lorsque celle-ci semble vouée à l'échec par ses propres concepteurs“ (Le glas des compétences? in: Enseignons, 2006)? Tout compte fait, il ne faudra pas cesser d'essayer de faire comprendre au Ministère de l'Education nationale que toute réforme ne pourra porter ses fruits qu'en étroite collaboration et avec le soutien actif d'un corps enseignant motivé. Ce qui vaut pour les élèves vaut bel et bien pour les enseignants: ce n'est que dans la mesure où on les motive, où on les encourage et où on les prend au sérieux comme partenaires que des réformes efficaces et pour le bien des élèves pourront être réalisées.

Conclusion

A l'heure actuelle, le système éducatif luxembourgeois se voit plongé dans les dédales d'un réformisme aléatoire et dépourvu de la systématique nécessaire. Au lieu de s'accorder du temps pour planifier, élaborer et évaluer scrupuleusement des réformes possibles au moyen de projets pilotes limités à certaines écoles, la tendance du Ministère est plutôt de vouloir faire tout à la fois et partout. Il serait fort recommandable de freiner l'élan et l'activisme actuels au profit de restructurations prudentes et bien réfléchies. Sinon le système éducatif luxembourgeois risque – comme ce fut le cas déjà à maintes reprises chez nos voisins – de sombrer d'ici quelques années dans les décombres de réformes échouées parce que mal conçues et mises en œuvre à la hâte.

*

IX – FONCTION PUBLIQUE

L'accord salarial du 31 mai 2005

Il est triste de constater que, presque une année et demie après la signature de l'accord salarial précité, et moins de deux mois avant l'expiration de la période qu'il couvre, plusieurs des mesures y prévues n'ont toujours pas été exécutées.

Ainsi, restent notamment en suspens les points suivants (énumérés dans l'ordre dans lequel ils figurent dans l'accord):

- B. 5): avancement en traitement après 12 années de blocage dans le même grade;
- C. 1): réforme de la législation régissant le changement de carrière;
- D.: transfert de la cantine dans des locaux appropriés ou réaménagement et modernisation des locaux qui l'hébergent actuellement;
- E. 1): „possibilité de créer un régime de pension complémentaire“;
- E. 2): „possibilité
 - * de l'application des dispositions relatives à la computation intégrale des périodes de congé sans traitement accordées pour élever un ou plusieurs enfants à charge;
 - * de recrutement dans leur carrière d'origine et au niveau de traitement atteint au moment de leur départ de certains agents publics rentrant au service après interruption de leur qualité d'agent public;
 - * de l'attribution d'une allocation de famille intégrale aux parents qui tous les deux travaillent à mi-temps pour se vouer à l'éducation de leurs enfants“;
- E. 3): „adaptation du statut du personnel de la Force publique compte tenu de la réforme du statut général des Fonctionnaires de l'Etat“.

Peu importe que ces mesures n'aient pas encore été réalisées parce que:

- le Conseil d'Etat a exprimé une opposition formelle;
- des difficultés d'application pratique ont surgi;
- elles sont „à l'étude“ dans un groupe de travail;
- les responsables n'ont pas encore „trouvé le temps“ de s'atteler à la tâche ou les ont tout simplement „oubliées“.

Ce qui compte, c'est que, à moins de deux mois de l'entrée en vigueur d'un nouvel accord (qui reste à négocier, cf. ci-après), une dizaine de points de l'actuel accord ne sont tout simplement pas encore transposés dans la pratique.

Et la Chambre n'ose même pas penser aux accords salariaux antérieurs, notamment celui du 21 mars 2002, dont non seulement certaines mesures n'ont pas encore été exécutées, mais qui se trouve systématiquement violé sur un point bien précis, à savoir celui relatif aux établissements publics!

Reste à espérer que le déclenchement, par la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, de la procédure de litige rappelle au gouvernement que les accords sont faits pour être respectés.

Rappelons à ce sujet que, d'après l'article 1134 du Code Civil, „*les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites*“ et qu'„*elles doivent être exécutées de bonne foi*“ ...

Le nouvel accord salarial

La dernière phrase de l'accord salarial précité du 31 mai 2005 se lit comme suit:

„*Le présent accord salarial porte sur les années 2005 et 2006, les négociations en vue de son renouvellement commenceront fin 2006*“.

Loin de la Chambre l'idée de vouloir s'immiscer dans des négociations qui ne la concernent pas directement, mais cela ne l'empêche pas de prendre position pour rappeler certaines réalités.

- Les finances publiques, on vient de le voir, sont excellentes et foncièrement saines.
- Les expectatives à court et à moyen terme le sont tout autant, presque tous les paramètres étant au beau fixe.
- Les contrats collectifs conclus récemment dans le secteur privé – pour les années 2006 et 2007 la plupart du temps, mais aussi déjà pour 2008 – prévoient en moyenne des augmentations de plus de 1% par an, certains allant jusqu'au double.
- Les sacrifices consentis par l'ensemble des salariés du pays, y compris donc les fonctionnaires et employés du secteur public, lors des négociations tripartites qui ont eu lieu au printemps, se sont révélés gratuits dans la suite puisque l'excellente évolution économique et conjoncturelle aurait largement suffi à elle seule pour „*boucher les trous*“ qu'il y avait apparemment.
- Nonobstant cela et contrairement à d'aucuns, les représentants de la fonction publique n'ont à aucun moment ne fût-ce que pensé à mettre en question les mesures négociées et décidées entre partenaires sociaux. En effet, et même si elle a dû apprendre à ses dépens il y a une dizaine d'années que son interlocuteur ne partage pas toujours cette attitude, la fonction publique respecte la maxime „*pacta sunt servanda*“.

Tout cela étant, il est franchement provocant de reproduire, à la page 24* de l'exposé introductif du projet de budget pour 2007, un tableau faisant état d'un „*standstill au niveau de l'accord salarial „Fonction publique“ (Etat et secteurs assimilés)*“, accompagné du chiffre de 18,5 millions d'euros dans une colonne intitulée „*prévisions octobre 2006*“.

L'affaire devient plus grave encore, inadmissible même, si l'on voit que ledit tableau est précédé, un peu plus haut, d'un alinéa qui affirme qu'il s'agirait là de „*mesures de consolidation budgétaire sur lesquelles le Gouvernement et les partenaires sociaux se sont mis d'accord*“!

Mis à part le fait que les négociations salariales dans la fonction publique ne sont pas du ressort de la Tripartite, à moins d'y discuter également les rémunérations des personnels des entreprises, la Chambre voudrait citer ci-après ce qui a réellement été retenu dans l'avis du 28 avril 2006 du Comité de Coordination tripartite à ce sujet, à savoir que, „*au niveau de la fonction publique, la CGFP prend acte de la déclaration du Gouvernement de vouloir introduire une pause dans les augmentations salariales pour les années 2007 et 2008*“.

Or, il ne faut guère être expert en linguistique pour se rendre compte qu'il y a des mondes entre, d'un côté, se mettre d'accord sur quelque chose et, de l'autre, faire unilatéralement une déclaration dont l'autre prend acte. En effet, pour „*se mettre d'accord*“, il faut être deux à partager les mêmes vues, ce qui était loin d'être le cas.

Au vu de tout ce qui précède, il serait donc hautement illogique de la part du gouvernement de proposer – et un non-sens de la part du partenaire d'accepter – dans les circonstances actuelles un stand-still en matière de rémunérations.

Pour mémoire, la Chambre rappelle que le dernier stand-still en la matière remonte au début des années '80, période qui fut réellement difficile sur le plan économique et nullement comparable aux années de véritable boom que nous connaissons actuellement.

Le recrutement de non-nationaux

En dehors des 196 (!) „*employés de nationalité étrangère*“ que l'Etat se propose de recruter en 2007 sur la base de l'article 17 (1) de la loi budgétaire, le paragraphe (2) du même article prévoit en plus l'engagement de 62,5 „*personnes de nationalité autre que celle d'un pays membre de l'Union européenne*“.

Si la Chambre doit accepter que, pour certains postes limités et bien particuliers, il peut s'avérer difficile de trouver „*le spécialiste*“ sur le marché du travail indigène, elle ne comprend cependant pas et ne comprendra certainement jamais pour quelle raison on serait obligé, en présence de près de 10.000 demandeurs d'emploi au Luxembourg, d'en aller chercher autant en dehors des frontières de l'Union Européenne, élargie entre-temps à 25 pays, ne l'oublions pas!

Qui pis est, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est informée d'intentions scandaleuses du gouvernement de vouloir déroger, dans le chef des employés non nationaux, à l'exigence de maîtriser voire de connaître ne fût-ce que l'une des trois langues administratives du pays! Contre son gré, la Chambre a accepté et continue à accepter que l'un ou l'autre agent public ne parle pas luxembourgeois et parle mal allemand, mais imagine-t-on un employé de l'Etat qui ne comprenne ni le luxembourgeois, ni l'allemand, ni le français, et qui ne sache donc pas non plus s'exprimer dans une quelconque de ces trois langues? Ce serait une aberration à laquelle la Chambre s'opposerait avec la plus grande fermeté!

Le „statut unique“

Aux termes de l'avis précité du 28 avril 2006 du Comité de Coordination tripartite, „*le Gouvernement et les partenaires sociaux sont tombés d'accord pour faire converger le statut des ouvriers et des employés privés en vue de réaliser un statut unique de tous les salariés du secteur privé*“. Le secteur public n'est donc pas concerné.

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aborde quand même le sujet, c'est pour mettre dès à présent en garde contre toute tentative d'„*interpréter*“ l'accord dont question ci-dessus. A en croire certaines rumeurs qui circulent, d'aucuns auraient déjà des visées allant au-delà de ce qui avait été discuté et retenu.

A l'heure actuelle, le secteur Etat proprement dit connaît quatre régimes différents (dito pour le secteur communal et celui de la sécurité sociale, mutatis mutandis bien évidemment):

- les fonctionnaires de l'Etat (loi du 19 avril 1979);
- les employés de l'Etat (loi du 27 janvier 1972);
- les employés privés au service de l'Etat (loi du 24 mai 1989);
- les ouvriers de l'Etat (contrat collectif).

Si donc le statut unique était réalisé dans le secteur privé, conformément à la décision prise en tripartite, le seul impact que cela pourrait avoir sur le secteur public serait que les employés privés et les ouvriers se retrouveraient sur un pied d'égalité en ce qui concerne leur „*statut*“. Tout ce qui va au-delà sera considéré comme „*casus belli*“.

Elections à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Sans vouloir rappeler à cet endroit une nouvelle fois les péripéties ayant accompagné les élections du mois de mars 2005, la Chambre rappelle qu'elle avait saisi à la mi-juin 2005, de sa propre initiative, le Ministre de la Fonction Publique aux fins de voir instituer un groupe de travail chargé de revoir, en vue de leur adaptation, et la loi de base et le règlement grand-ducal organisant lesdites élections.

Dans son avis budgétaire de l'année passée, la Chambre avait exprimé sa satisfaction devant le fait que le groupe de travail venait de démarrer ses travaux et envisageait de les conclure à bref délai.

Aujourd'hui, elle ne peut que se féliciter que ce soit chose faite, dans la mesure où un projet de loi et un projet de règlement grand-ducal se trouvent actuellement déjà sur le chemin des instances.

Seule ombre au tableau: pour des raisons qui échappent à la Chambre, le Conseil d'Etat n'a pas cru utile, contrairement à ses habitudes, d'attendre l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur un dossier qui ne concerne qu'elle seule, et ce alors même qu'elle s'était prononcée relativement vite sur lesdits projets.

Une question statutaire: le harcèlement moral

La loi du 19 mai 2003 a complété le statut général des fonctionnaires de l'Etat par l'inscription d'une disposition relative au harcèlement moral, plus connu sous le terme à la mode de „*mobbing*“.

Même si les cas de l'espèce sont – heureusement – assez rares dans le secteur public, il n'en reste pas moins que chaque cas de *mobbing* en est un de trop.

Ce qui complique les choses, c'est qu'il est parfois très difficile pour un „*outsider*“ de juger si les éléments caractérisant le harcèlement moral sont effectivement donnés en telle ou telle circonstance („*conduite qui, par sa répétition ou sa systématisation, porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychique ou physique d'une personne*“).

Aussi est-il dans les cas de l'espèce impossible à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics par exemple d'intervenir alors qu'à la fois celui qui souffre d'un harcèlement et celui qui est faussement accusé d'en faire sont ses ressortissants et ont le droit à la défense.

C'est pourquoi la Chambre soutient pleinement l'initiative de la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP qui a demandé au Ministre de la Fonction Publique d'instituer une commission spéciale qui serait précisément chargée d'une mission d'investigation et de médiation dans les cas de harcèlement moral. Il est évident que la représentation du personnel offrirait son concours en la matière si tel était le vœu du gouvernement.

*

X – CONCLUSIONS

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit exprimer son mécontentement par rapport à la politique d'information du gouvernement sur l'évolution des finances publiques. Les recettes et les dépenses de l'Etat devraient faire l'objet de statistiques mensuelles détaillées. Il est par ailleurs inacceptable que le projet de budget ne présente pour les rentrées fiscales de l'exercice en cours que des informations sur les seuls impôts directs.

La Chambre voudrait dans ce contexte suggérer que, dans le cadre des procédures budgétaires, des experts gouvernementaux réunissent et publient désormais toutes les informations chiffrées disponibles sur la situation des comptes au 30 septembre de chaque année et les condensent dans un „*compte estimatif*“ de l'exercice en cours, fournissant ainsi une sorte de pronostic sur les comptes finaux de toute l'année. Cette information-là, même si elle doit inclure une estimation subjective pour l'évolution budgétaire des derniers mois de l'année, serait un repère important pour éclairer le législateur.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se permet 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.

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut marquer son accord avec le projet de budget soumis à son avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 novembre 2006.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

