

N° 5500^{3E}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2006**

* * *

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

(17.11.2005)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
Remarque introductive	2
I. Les contextes économiques mondial et européen	3
II. L'état de l'économie luxembourgeoise	4
1. Une croissance freinée par le contexte international	4
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 2004	9
2. L'exercice budgétaire en cours (2005)	10
a) L'évolution au cours du premier semestre	10
b) L'évolution des trois premiers trimestres	11
3. Le problème des impôts dus et non collectés	12
a) Un retard manifeste	13
b) Une situation à clarifier	13
c) Une discussion biaisée par des chiffres confus	14
4. Les conséquences de la réforme fiscale	15
a) Les impôts sur le revenu des personnes physiques	15
b) L'impôt sur le revenu des collectivités	17
c) L'évolution en 2005	17
5. La dette publique et les réserves du Trésor	18
a) Une dette publique symbolique	18
b) Une cagnotte appréciable	19
c) La partie immergée de l'iceberg	21
IV. Le projet de loi pour le budget 2006	22
1. Les propositions pour l'année à venir et les perspectives	22
2. L'évolution des grands paramètres budgétaires	23
3. Le respect de la santé structurelle des finances publiques	24
a) „Combien d'Etat“ nous faut-il?	24
b) L'équilibre budgétaire, une tradition du pays	25
c) Les exigences européennes	25

4.	L'évolution budgétaire dans le temps	26
5.	Une prévision réaliste	28
6.	Le coût de la fonction publique n'est pas en progression	29
7.	Contre toute hausse de la charge fiscale	29
V.	Conclusions	30
VI.	Education nationale	30
	Tendances générales de la politique d'éducation	30
	Une politique du moindre effort: les nouveaux critères de promotion ...	30
	Désapprobation de la carrière de l'enseignant: politique de recrutement du personnel enseignant	31
	Dialogue social avec le Ministère de l'Education nationale	31
	Discussion sur l'apprentissage des langues	31
VII.	Union européenne	32
VIII.	Fonction publique	33
	Accord salarial	34
	Coût salarial de la Fonction publique	34
	• indexation des salaires	35
	• évolution générale des rémunérations	36
	• augmentation des effectifs	36
	Mobilité entre secteurs	37
	Ouverture de la fonction publique	37
	Pensions complémentaires	38
	Elections à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics	38

*

REMARQUE INTRODUCTIVE

Par dépêche du 19 octobre 2005, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a demandé, „*pour le 14 novembre 2005 au plus tard*“, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour „*l'exercice 2005*“ (sic!).

Avant de se prononcer à ce sujet, la Chambre ne peut s'empêcher de faire une remarque relative aux conditions dans lesquelles elle doit remplir sa mission.

L'article 43bis de sa loi organique autorise la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics à „*solliciter des informations et la production de données statistiques*“. Se basant sur cette disposition, la Chambre avait saisi – comme elle l'a d'ailleurs toujours fait dans le passé – le 22 septembre déjà Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget, avec prière de bien vouloir lui communiquer, entre autres, „*les chiffres relatifs au plus récent état des rentrées fiscales par comparaison avec celles de la période correspondante de l'année passée*“.

Dans le passé, cette lettre eut normalement les suites voulues après quelques jours.

Cette année-ci, elle resta sans réponse aucune, de sorte que la Chambre se vit obligée de lancer un rappel le 21 octobre – également sans succès dans une première phase.

Ce ne fut que le 9 novembre que certaines données furent communiquées à la Chambre, de sorte qu'elle ne pouvait évidemment plus y consacrer le temps et la place appropriés dans le présent avis.

*

I – LES CONTEXTES ECONOMIQUES MONDIAL ET EUROPEEN

Depuis 2002, le Luxembourg a connu un redressement sensible de la conjoncture et son économie connaît une croissance qui est nettement supérieure à celle de tous les pays voisins, mais qui reste cependant moins favorable que la progression connue avant la récession.

L'économie mondiale dans son ensemble continue à évoluer très favorablement, avec un taux d'expansion en termes réels de +4% à +5% par an, malgré le renchérissement notable des coûts de l'énergie et d'autres facteurs perturbateurs. Toutefois, l'Europe en général et les voisins immédiats en particulier ont constamment dû reporter leurs espoirs de reprise et revoir à la baisse les attentes quant au taux de croissance. La progression du PIB reste en général inférieure à +2% par an, parfois même sensiblement.

Les difficultés économiques constatées en Europe, caractérisées par la persistance du chômage et par des déficits publics, d'une gravité inégale selon les pays, sont dues en bonne partie à la stagnation, voire au recul du pouvoir d'achat des ménages, et plus encore au manque de confiance des consommateurs européens. S'y ajoute que les décideurs politiques, tant au niveau de l'Union Européenne que dans les principaux pays de notre continent, ne parviennent pas à résoudre les problèmes constatés et à relever le moral des différents acteurs économiques.

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

<i>selon le FMI</i>	2002	2003	2004	2005*	2006*
Monde:	+3,0%	+4,0%	+5,1%	+4,3%	+4,3%
Etats-Unis:	+1,6%	+2,7%	+4,2%	+3,5%	+3,3%
UE – 25:	+1,3%	+1,3%	+2,5%	+1,6%	+2,1%
Zone „euro“:	+0,9%	+0,7%	+2,0%	+1,2%	+1,8%
Luxembourg:	+2,3%	+2,4%	+4,4%	+3,1%	+3,2%
Allemagne:	+0,1%	-0,2%	+1,6%	+0,8%	+1,2%
France:	+1,3%	+0,9%	+2,0%	+1,5%	+1,8%
Belgique:	+0,9%	+1,3%	+2,7%	+1,2%	+2,0%
Pays-Bas:	+0,1%	-0,1%	+1,7%	+0,7%	+2,0%
<i>selon Eurostat</i>	2002	2003	2004	2005*	2006*
Etats-Unis:	+1,6%	+2,7%	+4,2%	+3,6%	+3,0%
UE – 25:	+1,1%	+1,1%	+2,4%	+2,0%	+2,3%
Zone „euro“:	+0,9%	+0,7%	+2,1%	+1,6%	+2,1%
Luxembourg:	+2,5%	+2,9%	+4,5%	+3,8%	+4,0%
Allemagne:	+0,1%	-0,2%	+1,6%	+0,8%	+1,6%
France:	+1,2%	+0,8%	+2,3%	+2,0%	+2,2%
Belgique:	+0,9%	+1,3%	+2,9%	+2,2%	+2,3%
Pays-Bas:	+0,1%	-0,1%	+1,7%	+1,0%	+2,0%
<i>selon le Statec</i>	2002	2003	2004	2005*	2006*
Luxembourg:	+1,7%	+2,9%	+4,5%	+3,4%	+3,8%

données publiées ou mises à jour en septembre et octobre 2005

* = prévisions pour 2005 et 2006

Chez nos voisins directs, les ménages sont devenus fort prudents quant à leurs dépenses, paralysés par la peur de perdre l'emploi de la personne ou des personnes nourrissant la famille. Par ailleurs, les licenciements décidés dans le seul but d'accroître les profits, même dans des entreprises déjà hautement

rentables, ne découragent pas seulement la consommation privée, ils alourdissent également les déficits publics suite à la dépression du marché de l'emploi.

Comme, à son tour, la demande insuffisante freine les investissements, les problèmes économiques de l'Europe ne sont de toute évidence pas importés, mais bien „*home made*“. La logique micro-économique, donc le calcul égoïste des entreprises individuelles, axé sur la maximisation de leurs profits dans l'immédiat sous le slogan de la „*shareholder's value*“, n'est malheureusement pas génératrice d'un progrès macroéconomique général et durable ou du moins du retour à un certain équilibre acceptable pour le bien-être général. Les prédictions et les promesses d'une certaine idéologie en vogue ne se réalisent pas, et les mécanismes du marché n'apportent pas le salut.

Il est significatif que, par contraste avec la morosité de la demande et la désolation sur le marché de l'emploi, l'évolution des cours boursiers est particulièrement favorable: aux déficits publics et à la compression du pouvoir d'achat des ménages correspond en effet une amélioration des profits des entreprises.

*

II – L'ETAT DE L'ECONOMIE LUXEMBOURGEOISE

Au Luxembourg également, certaines personnalités politiques et une partie de la presse broient du noir, déployant un zèle considérable pour répandre les thèses patronales – contraires à l'évidence économique et financière du pays – de la productivité déclinante, de la compétitivité perdue, des finances publiques délabrées.

Nul doute que la faiblesse de la demande intérieure, dont le commerce se plaint, s'explique en bonne partie par cette funeste propagande. Ces agissements hautement regrettables ne viennent cependant pas à bout de la grande vitalité des entreprises exportatrices du secteur des services, notamment financiers, comme de l'industrie.

Dans ces circonstances, il est indispensable que le gouvernement reste ferme lors de sa prise de décisions à la suite des travaux de la conférence tripartite et ne suive pas les appels d'un patronat pour déséquilibrer davantage, aux dépens des ménages, le partage des fruits de l'activité économique. La politique budgétaire d'austérité exigée et le démontage social proposé par d'aucuns auraient forcément des conséquences désastreuses.

1. – Une croissance freinée par le contexte international

La morosité qui persiste en Europe continue à peser sur les perspectives économiques du Grand-Duché, mais elle n'a pas réussi à les assombrir davantage depuis l'année dernière, contrebalancée par la politique budgétaire anticyclique de l'Etat et par la reprise graduelle qui a saisi la place financière de Luxembourg.

Au printemps, les autorités ont certes réduit légèrement le taux de croissance attendu pour 2005, mais elles ne l'ont fait qu'à l'occasion du relèvement de la progression notée pour 2004. L'évolution économique du pays se poursuit dès lors à un rythme nettement supérieur à la moyenne européenne et à l'évolution chez les voisins directs. Pour 2006 et 2007, tous les organismes internationaux prévoient une accélération de la croissance au Luxembourg.

L'évolution ne reste pas moins –conjoncture oblige – au-dessous de la progression annuelle de l'ordre de +8% notée pendant la période de haute conjoncture de 1997 à 2000, tout comme elle reste inférieure à la tendance du long terme, de +6,5% par an pour la période 1985-2000.

Correctement interprétée dans son contexte conjoncturel, la croissance n'est cependant nullement décevante. N'en déplaise aux Cassandra professionnelles, dont la propagande pessimiste n'est que l'expression d'une cupidité insatiable!

Pour le reste, le printemps de la reprise finira par arriver, en Europe également. Cette relance graduelle aura des effets bénéfiques indubitables sur notre économie, compte tenu de la large ouverture du Grand-Duché sur les marchés étrangers et de notre forte dépendance de ces débouchés. Faut-il rappeler que nos exportations représentent 150% du PIB et que les secteurs de services les plus performants (finances, communications, transports) vivent presque exclusivement de la demande internationale?

La reprise des marchés financiers et boursiers est déjà largement entamée, ce qui est une des explications de l'actuelle „*surperformance*“ de notre économie par rapport à l'évolution en Europe. Pour l'exercice 2004, les assureurs avaient déjà fait état d'une augmentation de primes encaissées de +22% pour l'ensemble des compagnies, toutes branches confondues, et de +24% pour les seules assurances-vie. La dynamique nouvelle est notamment symbolisée par l'évolution des actifs confiés aux OPC (organismes de placement collectifs) luxembourgeois, actuellement en hausse de +34% sur douze mois, contre +10% pour la somme de bilan des banques.

Sur la place financière qui se diversifie rapidement, les banques restent certes l'élément le plus important, mais elles ne sont plus le moteur de la croissance. L'édition 2004 de l'étude consacrée à l'importance du secteur financier dans notre économie nationale situe la progression de la valeur ajoutée, au cours de l'exercice en question, à +14% pour l'ensemble des opérateurs financiers (sans les retombées indirectes chez leurs divers prestataires de services), alors que pourtant le sous-secteur „*banques hors OPC*“ notait toujours une valeur ajoutée stagnante.

En 2004, le personnel employé par les banques au sens propre diminuait encore de -137 unités, tandis que les assurances et les autres „*professionnels du secteur financier*“ signalaient un recrutement net de +1.798 collaborateurs. Pour 2005, la place financière sans les compagnies d'assurances en est déjà, après neuf mois seulement, à une hausse nette du nombre de salariés de +1.581 unités.

Voilà que, pour les trois premiers trimestres de 2005, les banques font état d'une progression des bénéfices avant provisions de +21%, les autres professionnels du secteur financier d'une croissance du résultat net provisoire de +42% et les compagnies d'assurances d'une progression des encaissements de +31%. Concernant les fournisseurs de la place financière, le STATEC signale chez les entreprises regroupées dans les „*activités juridiques, comptables et conseil de gestion*“ une progression du chiffre d'affaires de +14% pour le 1er semestre. Pour la même période, les primes pour les assurances-vie ont progressé de +27%.

La reprise dans le secteur financier est donc évidente, mais sur les recettes de l'Etat elle n'aura que des effets fortement retardés. Il y a donc lieu de ne pas perdre de vue le volume considérable des impôts dus, mais non encore encaissés, un volume désormais sans doute à nouveau en expansion.

2. – La santé structurelle de l'économie luxembourgeoise

Les perspectives **conjoncturelles** étant donc 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 voire 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 donc 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 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 qu'il y réussit en partie, compte tenu des ressources importantes qu'il consacre à cette propagande. La faiblesse conjoncturelle passagère pèse peu face au constat décisif sur la performance générale de notre économie.

La compétitivité fondamentale de celle-ci est documentée en tout premier lieu par un solde net positif de la balance des paiements courants, situé ces dernières années entre +1,6 et +2,9 milliards d'euros en montant absolu, et comparativement au volume du PIB à prix courants à une part fluctuant entre 6,8% et 13,7%. Comme le montre le tableau 2 ci-dessous, il n'existe pas de corrélation avec le taux de croissance du PIB, l'économie du Grand-Duché étant excédentaire aussi bien en basse qu'en haute conjoncture.

Tableau 2: Balance courante de l'économie luxembourgeoise

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Excédent de la balance courante						
en millions d'euros:	+1.662	+2.909	+1.977	+2.651	+1.638	+2.851
en % du PIB:	8,9%	13,7%	9,0%	11,6%	6,8%	11,1%
<i>p.m.: évolution du PIB à prix courants</i>						
en milliards d'euros:	18,7	21,2	22,0	22,8	24,0	25,7
croissance réelle en %:	+7,8%	+9,0%	+1,5%	+2,5%	+2,9%	+4,5%

Le diagnostic est similaire pour la création d'emplois nouveaux. Si le ralentissement conjoncturel a certes pesé lourdement sur le marché de l'emploi et provoqué une véritable explosion du nombre des demandeurs d'emplois non placés, il faut cependant constater, à propos de l'expansion du nombre des emplois, une normalisation plutôt qu'un tassement préoccupant. Alors que d'autres pays ont noté un recul net des emplois, les quatre exercices „faibles“ de 2001 à 2004 ont procuré au Luxembourg la création nette de +36.700 emplois, soit +13,9% en quatre ans.

Ces emplois additionnels n'ont pu être occupés tous 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 près de +12.300 personnes en quatre ans, mais le gros de l'effectif a été fourni par +24.400 frontaliers supplémentaires.

Prouvant, en plein ralentissement de l'économie, une solidité intacte du tissu économique, le marché de l'emploi illustre aussi la reprise engagée: si 2003 a connu une progression des nouveaux postes occupés de +5.600 unités ou de +2,0% par rapport à 2002, les résultats moyens pour 2004 se sont améliorés à +7.400 personnes ou +2,5%.

Pour les douze derniers mois (évolution de septembre 2004 à septembre 2005), la progression est de +8.800 emplois additionnels ou +2,9%, dont 2.900 occupés par des résidents (+1,6%) et 5.900 confiés à des frontaliers (+5,2%), comme il ressort du tableau 3 ci-après:

Tableau 3: Evolution de l'emploi au Grand-Duché
(moyenne annuelle et évolution de la moyenne annuelle, sauf pour 2005)

	2000 année	2001 année	2002 année	2003 année	2004 année	2005 sept.*
Total des emplois:	264,8	279,7	288,5	294,1	301,5	314,1
idem, variation annuelle:		+14,9	+ 8,7	+ 5,6	+ 7,4	+ 8,8
		+5,6%	+3,1%	+2,0%	+2,5%	+2,9%
Travailleurs résidents:	177,4	182,4	185,5	187,2	189,7	194,2
idem, variation annuelle:		+ 5,0	+ 3,1	+ 1,8	+ 2,5	+ 2,9
		+2,8%	+1,7%	+0,9%	+1,3%	+1,6%
Travailleurs frontaliers:	87,4	97,3	103,0	106,9	111,8	119,9
idem, variation annuelle:		+10,0	+ 5,6	+ 3,9	+ 4,9	+ 5,9
		+11,4%	+5,8%	+3,8%	+4,6%	+5,2%
Demandeurs d'emploi:	5,0	4,9	5,8	7,6	8,7	10,0
idem, variation annuelle:		- 0,1	+ 0,9	+ 1,7	+ 1,1	+ 1,3
		+0,7%	+18,5%	+29,9%	+14,9%	+15,0%

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

* = situation du mois de septembre 2005, respectivement variation par rapport à septembre 2004

Note: Dans tous les tableaux statistiques du présent avis, les chiffres ont été arrondis vers le haut ou vers le bas, selon les usages conventionnels; il s'ensuit forcément que toute addition ou soustraction horizontale ou verticale, à laquelle procéderait le lecteur, pourra générer de légères différences pour la dernière position décimale des chiffres. Les valeurs exprimées en pour cent, représentant des variations ou des parts du total, sont calculées à partir des chiffres non arrondis.

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 la croissance effrayante du nombre des demandeurs d'emploi et chômeurs.

Notre pays crée 9.000 emplois par an, tout en ne parvenant pas à placer ses 10.000 demandeurs d'emploi, alors qu'il a apparemment besoin de 6.000 frontaliers additionnels par an. La situation de notre marché de l'emploi est celui de vases communicants, où les régions limitrophes présentent un réservoir „inépuisable“ de main-d'œuvre. Cette offre exceptionnelle sur le marché est exploitée à fond par certains employeurs dans la fixation de la rémunération et des conditions de travail.

N'est-il pas significatif et consternant dans ce contexte que le patronat exige l'ouverture générale de la fonction publique aux étrangers, lisez: aux frontaliers?

3. – La productivité luxembourgeoise selon les chercheurs

Le patronat affirme constamment et hardiment que les salaires progresseraient plus rapidement que la productivité, et la presse fait régulièrement ses manchettes de telles thèses, sans jamais les vérifier. Une telle interprétation de l'évolution est généralement incorrecte, sauf évidemment dans les secteurs à la traîne et qui se distinguent par une absence générale de tout effort d'innovation.

Cette question est analysée dans son ensemble, avec une grande rigueur scientifique, par les experts du Service central de la statistique et des études économiques (STATEC) et de la Cellule de Recherche en Economie Appliquée (CREA) de l'Université de Luxembourg, qui actualisent chaque année leur rapport sur la productivité de l'économie luxembourgeoise.

Leurs conclusions prouvent que, dans l'industrie luxembourgeoise, 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 2004 de -1,7%, cette baisse résultant d'une amélioration de la productivité apparente du travail de +4,9%, face à une hausse des salaires nominaux de +3,1%. En 2003 par contre, le CSU avait augmenté de +1,2% après une baisse de -0,3% en 2002.

Ce qui importe au-delà de ces légères différences calculées d'année en année, c'est évidemment la tendance fondamentale du moyen et long terme. Pour la période de 1990 à 2004, les experts ont noté

une légère hausse du CSU, de l'ordre de +0,1% par an, sous l'effet d'une progression des salaires industriels de +3,8% par an, contrebalancée par une amélioration annuelle de la productivité apparente du travail de +3,7%.

Si dans l'industrie, la relation entre le niveau des salaires et la productivité du travail est ainsi restée, pendant toute la période 1990 à 2002, assez proche de la valeur 1,00 qu'on lui avait donnée en 1990, les services marchands (autres que les activités financières et celles de l'immobilier) ont en revanche vu leur CSU passer du niveau 1,00 au niveau 1,27 en 2002.

Cet affaiblissement de la productivité, qui correspond dans sa tendance à une hausse du CSU de +2,0% en moyenne annuelle, résulte d'un coût du travail augmentant de +3,5%, alors que la productivité ne progresse que de +1,5%. Le développement ainsi constaté n'aboutit toutefois pas, soulignent les experts, à une perte relative de la compétitivité externe de notre pays, en raison d'une évolution comparable à l'étranger (prix de production dans les autres pays, corrigés par leur éventuel taux de change).

Cette évolution d'ensemble est présentée par les économistes-statisticiens dans l'„*indicateur synthétique de compétitivité générale*“, calculé 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 1990, a subi une progression sensible entre 1990 et 1998, puis un plafonnement et enfin un certain recul en 2001 et 2002. Après douze ans d'observation, l'indicateur se situe au niveau 1,18 pour l'industrie et au niveau 1,10 pour l'ensemble des services marchands, à l'exception des services financiers et immobiliers. La compétitivité est donc, pour l'industrie davantage encore que pour les services marchands (autres que les finances et l'immobilier), meilleure en 2002 qu'en 1990.

Il est donc manifestement incorrect de parler – comme la Chambre de Commerce l'a par exemple fait explicitement dans son avis relatif au projet de budget 2005 – d'une perte de compétitivité qu'il faudrait restaurer. Certes, un champion du monde peut (presque) toujours faire encore mieux; le choix de l'entraînement approprié exige toutefois qu'on juge correctement sa performance et qu'on ne nie pas le niveau atteint.

Le faux débat sur le mythe d'un prétendu manque généralisé de compétitivité du pays risque de détourner l'attention de problèmes bien réels, comme les tensions et antagonismes internes de l'économie ainsi que les clivages entre secteurs. Les réflexions 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, devant cette toile de fond de l'économie nationale, les chiffres assez favorables du compte général de l'exercice 2004 confirment l'évolution positive du pays, puisque les recettes publiques ont progressé plus vite que prévu, et que l'équilibre entre recettes et dépenses a pu être maintenu pour l'essentiel, en dépit de la décision d'amortir le repli conjoncturel par une politique de dépenses proactive et anticyclique, grâce notamment au maintien d'un niveau élevé d'investissements publics par le recours aux réserves budgétaires accumulées.

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de noter la bonne tenue des recettes publiques pendant le premier semestre 2005, même si les regrettables retards dans l'encaissement de plusieurs impôts importants rendent difficile un jugement définitif. La discussion sur la situation financière du pays peut donc être abordée dans une certaine sérénité, et il ne se justifie en rien de revendiquer des scénarios de rigueur et de démontage social.

Après la fin de la présidence luxembourgeoise de l'Union Européenne, la politique intérieure du pays doit au plus vite reprendre ses droits. La priorité de l'action gouvernementale ne peut cependant pas être le démontage social mis sur l'agenda de la rentrée par les représentants du patronat. Il s'agira plutôt de s'attaquer vigoureusement à l'adaptation des structures du pays, pour le mettre en mesure d'affronter durablement les défis que lui lance constamment l'environnement international de plus en plus hostile, marqué par les effets de la globalisation et des harmonisations outrancières en Europe.

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 2006, examiner d'abord le compte général de l'année budgétaire 2004 ainsi que les chiffres disponibles pour l'exercice en cours, avant d'étudier l'évolution des recettes fiscales à la suite de 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.

1. – Le compte général de l'exercice 2004

Le compte général de l'exercice budgétaire 2004 a été arrêté par le gouvernement le 10 juin dernier et déposé à la Chambre des Députés le 5 juillet 2005. Comme la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics l'avait prédit dans son avis budgétaire de l'année dernière, le résultat du compte général 2004 est plus favorable que les attentes officielles. Les recettes courantes excèdent en effet les prévisions y relatives de 376 millions d'euros ou de +6,0%.

Ceci a permis non seulement d'éponger les dépassements de crédit au niveau des dépenses courantes de +2,7%, mais encore de faire des dotations non prévues de 225 millions dans les fonds d'investissement publics en vue d'investissements additionnels et de renoncer à un emprunt public prévu, tout en clôturant l'exercice avec un solde plus favorable que prévu, comme il ressort du tableau 4 ci-après:

Tableau 4: Exercice budgétaire 2004/Prévision et résultat

	<i>2004 Budget définitif</i>	<i>2004 Compte général</i>	<i>Exercice 2004 Dépassement des estimations</i>	
– Recettes courantes:	6.242,7	6.618,8	+376,1	+6,0%
– Dépenses courantes:	5.809,8	5.968,2	+158,4	+2,7%
– Solde courant:	+432,9	+650,6	+217,7	+50,3%
– Recettes en capital:	149,9	116,0	-33,9	-22,6%
– Dépenses en capital:	671,1	920,9	+249,8	+37,2%
– Solde en capital:	-521,2	-804,9	-283,7	
– Total des recettes:	6.392,6	6.734,8	+342,2	+5,4%
– Total des dépenses:	6.480,9	6.889,1	+408,2	+6,3%
– Solde total:	-88,3	-154,3	-66,0	

(en millions d'euros et en pour cent)

En comparant le compte général de 2004 à celui de l'exercice précédent, l'on note (voir le tableau 5 ci-après) une nouvelle progression des recettes courantes de +1,8% (se greffant sur le niveau gonflé par une progression en 2003 de +5,8%) ainsi qu'une augmentation interannuelle pour les dépenses courantes de +6,3% et pour les dépenses totales de +6,2%.

Tableau 5: Exercices 2003 et 2004/Evolution interannuelle

	2003 Compte général	2004 Compte général	Ex. 2003 et 2004 Augment. d'une année à l'autre	
– Recettes courantes:	6.504,7	6.618,7	+114,1	+1,8%
– Dépenses courantes:	5.616,4	5.968,2	+351,7	+6,3%
– Solde courant:	+888,2	+650,6	-237,6	-26,8%
– Recettes en capital:	58,9	116,0	+57,2	+97,1%
– Dépenses en capital:	867,8	920,9	+53,1	+6,1%
– Solde en capital:	-808,9	-804,9	+4,0	
– Total des recettes:	6.563,5	6.734,8	+171,2	+2,6%
– Total des dépenses:	6.484,2	6.889,1	+404,9	+6,2%
– Solde total:	+79,3	-154,3	-233,6	

(en millions d'euros et en pour cent)

La croissance soutenue des principaux paramètres budgétaires montre que la réduction de la charge fiscale, décidée et mise en oeuvre voilà plusieurs années, n'a pas compromis la capacité de l'Etat luxembourgeois de remplir correctement ses missions. L'évolution positive constatée montre aussi à quel point étaient déplacés les appels outranciers d'aucuns au cours des dernières années pour comprimer sensiblement les dépenses publiques, notamment dans le domaine social.

Les décideurs politiques avaient donc bien raison de ne pas céder aux injonctions d'origine patronale. Ainsi, l'Etat, loin de perdre sa capacité d'action budgétaire, a surtout montré le courage d'utiliser cette marge de manœuvre pour une politique anticyclique. Cette stratégie financière a permis d'amortir le repli conjoncturel et de relancer la croissance, dans l'intérêt de tous.

L'appréciation positive que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics porte sur la politique budgétaire des dernières années est confirmée par l'analyse détaillée des comptes du Trésor public, tels que ceux-ci se présentent à la fin de l'exercice budgétaire 2004 (voir plus loin le chapitre „5. – La dette publique et les réserves du Trésor“).

2. – L'exercice budgétaire en cours (2005)

Dans l'exposé des motifs de son 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 (voir à ce sujet la remarque introductive à la page 1).

a) – L'évolution au cours du premier semestre

Le tableau 6 ci-après fournit une présentation tabulaire détaillée des données semestrielles, en présentant également l'évolution annuelle, tant en montants absolus qu'en pour cent. Pour le total des cinq principaux impôts directs, on note la progression remarquable de +9,0% au 1er semestre 2005 par rapport à la même période de 2004.

Cette croissance est particulièrement élevée pour l'impôt fixé par voie d'assiette (+13,3%), pour l'impôt sur le revenu des collectivités (+9,7%) et pour l'impôt sur les salaires (+9,6%), seul l'impôt sur le revenu des capitaux, moins important, étant en recul.

Il faut regretter que la documentation fournie avec le projet de loi ne contienne pas d'informations similaires sur les autres recettes de l'Etat, notamment en ce qui concerne 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 été dans le passé.

Tableau 6: Recettes en impôts directs

	2001	2002	2003	2004	2005
Recettes au cours du 1er semestre					
Impôt fixé par voie d'assiette:	125	123	138	142	161
Impôt sur les salaires:	662	595	619	693	760
Impôt sur revenu des collectivités:	455	516	505	439	481
Impôt sur revenu de capitaux:	76	84	96	104	99
Impôt sur revenu non-résidents:	1	1	1	1	2
Total de ces 5 impôts directs:	1.318	1.320	1.359	1.379	1.503
Evolution interannuelle des recettes du 1er semestre					
Impôt fixé par voie d'assiette:	+2	-2	+15	+4	+19
Impôt sur les salaires:	+52	-67	+24	+74	+67
Impôt sur revenu des collectivités:	+46	+61	-11	-66	+43
Impôt sur revenu de capitaux:	+13	+8	+12	+8	-5
Total de ces impôts directs:	+112	+1	+39	+20	+124
<i>Impôt fixé par voie d'assiette:</i>	+1,2%	-1,2%	+12,1%	+2,7%	+13,3%
<i>Impôt sur les salaires:</i>	+8,6%	-10,1%	+3,9%	+12,0%	+9,6%
<i>Impôt sur revenu des collectivités:</i>	+11,2%	+13,5%	-2,2%	-13,1%	+9,7%
<i>Impôt sur revenu de capitaux:</i>	+20,9%	+10,9%	+14,4%	+8,3%	-4,7%
<i>Total de ces impôts directs:</i>	+9,3%	+0,1%	+3,0%	+1,5%	+9,0%

(montants en millions d'euros)

A la page 37* du projet, on lit la précision lapidaire que, „au cours du 1er semestre 2005 des recettes totales pour un montant de 3.248 millions ont été enregistrées“. Outre les informations sur les rentrées au titre des différents impôts directs pendant les six premiers mois de 2005, reprises dans la dernière colonne du tableau 6 ci-avant, les seuls chiffres communiqués concernent la TVA, en baisse de 8%, et la taxe d'abonnement, en hausse de 14%.

b) – L'évolution des trois premiers trimestres

Tout comme les années antérieures, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a tenu à examiner de près l'évolution la plus récente en la matière. Pour les rentrées au titre des impôts directs, la direction de l'Administration des contributions a communiqué les détails sur l'évolution jusqu'au 30 septembre, qui ressortent du tableau 7 ci-après.

Tableau 7: Recettes au titre des impôts directs jusqu'au 30 septembre
Comparaison 2005/2004

	2004	2005	Variation	
Impôt sur les traitements et salaires:	986	1.091	+105	+10,7%
Impôt sur le revenu des collectivités:	748	745	-3	-0,4%
Impôt fixé par voie d'assiette:	217	252	+36	+16,5%
Impôt sur les revenus de capitaux:	121	128	+7	+5,9%
Impôt sur la fortune:	97	128	+31	+32,3%
Impôt de solidarité/pers. physiques:	27	30	+3	+10,6%
Impôt de solidarité/collectivités:	20	23	+2	+11,2%
Impôt retenu sur les tantièmes:	10	8	-2	-20,3%
Impôt concernant les non-résidents:	2	1	-2	-63,5%
Total de ces impôts directs:	2.228	2.407	+ 178	+8,0%
Idem, sans impôts sur collectivités:	1.460	1.639	+ 179	+12,2%

(montants en millions d'euros)

Pour l'ensemble des impôts directs, les neuf premiers mois de l'année 2005 ont accusé une progression de +8,0% par rapport à la même période de 2004, dont +10,7% pour l'impôt sur les traitements et salaires et +16,5% pour les impôts sur le revenu des personnes physiques fixés par voie d'assiette. L'impôt sur les collectivités, qui était en légère progression au 1er semestre, est après neuf mois en stagnation (-0,4%).

Pour ce qui est des impôts indirects, la Chambre n'a pas pu – contrairement aux années précédentes – obtenir en temps utile les chiffres pour les neuf premiers mois. Les informations communiquées par la direction de l'Administration de l'enregistrement et des domaines se rapportent aux dix premiers mois et ne concernent que la TVA, en recul interannuel de -9,7% pour ces dix mois, et la taxe d'abonnement, en hausse de +18,8%.

Tableau 7bis: Recettes au titre des impôts indirects jusqu'au 31 octobre
Comparaison 2005/2004

	2004	2005	Variation	
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.466	1.324	-142	-9,7%
Taxe d'abonnement:	384	456	+72	+18,8%
Total de ces deux impôts indirects:	1.850	1.780	-70	-3,4%

(montants en millions d'euros)

3. – 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%

Le recul sensible en 2004 est à la fois une conséquence de la réforme fiscale, qui a ramené le taux d'imposition applicable de 30% à 22% au 1er janvier 2002 (soit une baisse de -26,7% par rapport au niveau antérieur) et une suite du repli conjoncturel, le bénéfice avant impôt des banques ayant reculé de 10% pour l'exercice 2002.

Il convient de noter que la réduction sensible de la capacité contributive intervenue dès 2002 ne s'est fait réellement sentir chez le Trésor public que dans le courant de l'année 2004. L'encaissement effectif de l'impôt sur les collectivités s'avère donc encore plus tardif qu'on ne le pensait, le délai moyen constaté étant manifestement de 24 mois.

a) – *Un retard manifeste*

Pour affiner l'analyse sur cette matière, il faut rapprocher les rentrées fiscales effectives mentionnées ci-dessus – ventilées selon la date de leur encaissement réel, indépendamment de l'exercice social au résultat duquel elles se réfèrent – des diverses informations disponibles concernant les résultats annuels des entreprises, et notamment des banques, et concernant les impôts sur le rendement comptabilisés dans ces établissements.

Ces statistiques hautement fiables sur le secteur bancaire, compilées par les soins de la Commission de Surveillance du Secteur Financier, reprennent, sur base des bilans certifiés et publiés, les impôts dus en relation avec les différents exercices sociaux, indépendamment de la date du paiement effectif.

On note l'évolution suivante, les chiffres indiqués ne concernant que les seules banques au sens strict du terme, mais incluant tous les impôts calculés sur la base du 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:	768 mio €	+74 mio €	+10,7%

En fait d'impôts à payer, le secteur bancaire fait ainsi état de chiffres en recul sensible dès 2001, et le repli intervenu entre les exercices 2000 et 2002 est de -32,4%, puisque le montant constaté passe de 1.013 à 685 millions d'euros. Cette évolution contraste fortement avec les rentrées effectives au titre de l'impôt sur les collectivités qui ont continué à augmenter de plus de 30%, tous secteurs économiques confondus, entre 2000 et 2002, passant de 1.009 à 1.312 millions d'euros (voir page précédente).

Pour élucider ce paradoxe, une donnée hautement intéressante est celle des provisions fiscales inscrites dans les bilans publiés annuellement par les banques au 31 décembre. Dans son avis budgétaire de l'année dernière, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait déjà relevé qu'aux échéances des 31 décembre 2002 et 2003, les bilans publiés des banques luxembourgeoises renseignaient des „provisions pour impôts à payer“ de respectivement 1.470 et 1.192 millions d'euros.

Une mise à jour des chiffres en question pour le 31 décembre 2004 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 €

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 succès plutôt modeste, puisque au 31 décembre 2004 le chiffre correspondant n'a baissé que de -26% en 24 mois, un repli correspondant pour l'essentiel au recul du volume de l'impôt à payer effectivement comptabilisé dans les banques, qui a reculé – on vient de le voir – de -33% entre 2000 et 2002 pour se stabiliser en 2003.

b) – *Une situation à clarifier*

Il est à noter que la majeure partie du montant constaté est à collecter auprès d'une vingtaine d'établissements seulement, ce qui illustre le manque de volonté politique pour venir à bout du problème. Les sommes mentionnées ci-avant n'incluent du reste que les comptes des banques qui ont la forme juridique des sociétés de droit luxembourgeois, négligeant ainsi la dette fiscale au 31 décembre des succursales luxembourgeoises de banques étrangères, mais aussi celle de tous les établissements du secteur parabancaire (PSF, OPC, assurances), en croissance rapide au cours des dernières années.

Le volume des provisions fiscales reprises dans les bilans bancaires – même ramené de 1.470 à 1.087 millions d'euros – est énorme en comparaison du rendement annuel total de l'impôt sur le revenu

des collectivités, qui a été en 2004 de 1.069 millions d'euros pour l'ensemble de l'économie. Pour cet impôt, l'on se trouve donc en présence d'un arriéré de l'ordre d'une année fiscale entière!

Il se peut que les montants précis cités ci-dessus pour les provisions fiscales au 31 décembre 2003 incluent, 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 toutefois souligner que la totalité de l'impôt retenu sur les salaires, pour tous les secteurs de l'économie, est actuellement en moyenne de 110 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.

Il est en tout cas indispensable de tirer cette question au clair, une fois pour toutes. Les démentis purs et simples, sans explication plausible et sans précisions utiles, comme ils ont été avancés dans le passé, ne vont désormais plus apaiser le public. Si le gouvernement contestait les preuves énumérées ci-avant, il devrait accepter une enquête en la matière.

Le cas relevé de l'impôt sur les collectivités n'est par ailleurs pas le seul, puisqu'il est désormais indéniable que pour la TVA aussi, un problème d'arriérés considérables existe, même si dans ce cas-ci les faits ont été portés à la connaissance du grand public suite à des retards pour certains remboursements.

c) – Une discussion biaisée par des chiffres confus

Quand le gouvernement présente chaque année le bouclage du budget comme une opération très difficile et éminemment délicate, il se plaît à faire état d'une dynamique incompressible des dépenses publiques, contrastant avec une évolution en perte de vitesse chez les recettes. En réalité, les recettes apparentes de l'Etat sont artificiellement réduites par la contre-performance en matière de collecte des impôts.

L'observateur impartial a désormais tendance à se demander si l'évolution constatée en ce qui concerne les recettes est bien pour l'essentiel le reflet de la situation économique réelle ou si c'est plutôt une donnée dépendant au moins autant d'une gestion mal maîtrisée voire d'intentions politiques inavouées. Le gouvernement semble poursuivre depuis de longues années, sciemment et volontairement, une politique budgétaire consistant à se ménager un solide coussin de „*réserves fiscales*“ laissées aux mains de contribuables importants, sous forme d'impôts en principe dus, mais non encore encaissés.

Sans vouloir le moins du monde plaider pour une quelconque légèreté dans la dépense de l'argent du contribuable, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut, face à la réalité qui vient d'être décrite, accepter certains appels à des restrictions budgétaires outrancières. Le prétendu déficit budgétaire est en effet exploité par la propagande du lobby patronal pour plaider le démantèlement des acquis sociaux et pour revendiquer des baisses salariales dans la fonction publique.

Si l'on pose la question de savoir qui donc est débiteur de tous ces impôts non encaissés, la réponse est évidente: le salariat n'y a aucune responsabilité. La persistance de la situation intenable actuelle constitue un déséquilibre flagrant et une violation évidente du principe de l'égalité des contribuables devant la loi.

Il n'y a pas de justification raisonnable pour exiger que l'Etat mène une politique déflationniste, contraire à l'intérêt général, alors que l'affaiblissement de la situation des finances publiques, prétexté par les partisans d'une telle politique, ne repose que sur des chiffres manifestement incorrects.

Au-delà de la discussion budgétaire, c'est d'ailleurs tout le débat politique et social qui est affecté par les données fiscales faussées. On vient à se demander si les autorités ne décrivent pas dans des couleurs beaucoup trop sombres tant l'état des finances publiques que la situation économique générale.

Il est pour le moins évident que le gouvernement a de très faibles arguments quant il plaide l'austérité et la modération salariale dans la fonction publique, si les ressources du Trésor public semblent affectées plus par de simples retards dans l'encaissement des impôts que par une capacité contributive en repli.

4. – Les conséquences de la réforme fiscale

Dans la discussion sur la politique budgétaire, une place de choix revenait ces dernières années aux changements intervenus en matière d'impôts, avec surtout l'allègement sensible de la charge fiscale tant des entreprises que des particuliers, suite à la révision des taux et barèmes. On se rappelle les discussions de l'époque relatives à l'opportunité et à l'envergure de cette réforme, d'aucuns ayant souhaité des mesures plus sélectives et ponctuelles, d'autres estimant que par l'ampleur exceptionnelle de l'opération le gouvernement allait amputer l'Etat des ressources qui lui sont indispensables pour mener les actions politiques désormais requises par les défis auxquels le pays se trouve et se trouvera confronté.

Quelques années après l'entrée en vigueur des nouveaux taux et barèmes, on peut dresser un bilan chiffré des répercussions directes de cette réduction du fardeau fiscal. En faisant cet exercice, il y a évidemment lieu de tenir compte de l'impact de l'évolution conjoncturelle.

Celle-ci avait été marquée par un recul sensible de la croissance générale en Europe et dans notre pays, caractérisée également – dans la suite du repli brutal des cours boursiers – par un choc particulièrement vif pour notre secteur le plus important, celui des activités bancaires et financières internationales. La conséquence en a été non seulement un ralentissement de la croissance de la valeur ajoutée de l'économie et des revenus des salariés, mais surtout aussi une chute brutale des bénéfices des collectivités. Entre-temps, nous avons assisté à un retournement de la situation, les banques notamment faisant état d'une nouvelle hausse de leurs bénéfices imposables.

La réforme fiscale partait notamment du constat d'un excédent chronique du budget annuel et donc de la possibilité pour l'Etat de fonctionner désormais avec moins de recettes fiscales. On avait aussi conscience d'arriérés d'impôts à collecter, permettant d'amortir en partie la moins-value attendue. L'on espérait enfin que la baisse sensible de la charge fiscale allait favoriser la marche des affaires, au point de compenser par une hausse de la base fiscale le recul dû à l'application de taux réduits.

Ces attentes se sont-elles réalisées? Peut-on aujourd'hui tirer un bilan positif des conséquences de l'opération? Si nous disposons désormais de chiffres suffisants, il faut avouer que leur interprétation n'est pas aisée, notamment suite à l'évolution conjoncturelle atypique. Il est cependant incontestable que toute cette opération n'aurait pas pu se situer à un moment plus opportun, du point de vue conjoncturel.

L'amélioration du pouvoir d'achat des ménages et l'allègement des charges des entreprises sont arrivés juste au moment où l'économie luxembourgeoise a subi un recul considérable. De la sorte, la demande interne a pu suppléer en partie aux influences négatives des marchés étrangers, et ainsi le Grand-Duché – on l'a vu plus avant dans le présent avis – s'est beaucoup mieux tiré d'affaire que ses voisins et le reste de l'Europe. L'effet „*anticyclique*“ bien à propos de cette politique fiscale, qui était du reste imprévisible dans son ampleur au moment de la prise de décision, fournit donc un premier constat positif.

Si l'on examine de près l'évolution des recettes fiscales des derniers exercices, l'on ne découvre pas, pour tous les types d'impôts affectés par cette réforme fiscale, une césure aussi brutale qu'on aurait pu attendre ou redouter. La situation se présente différemment selon les types d'impôt.

a) – Les impôts sur le revenu des personnes physiques

Rappelons encore que, pour les personnes physiques, la baisse de la charge fiscale a été réalisée en deux étapes, le 1er janvier 2001 et le 1er janvier 2002, et que l'effet de la première étape était ex ante chiffré à -247,9 millions d'euros pour 2001 et l'effet additionnel de la seconde à -136,3 millions en 2002, soit au total un impact de -384,2 millions d'euros pour 2002 par rapport à 2000.

L'impôt sur les salaires, donc la retenue effectuée chaque mois à charge des salariés avec un éventuel décompte en fin d'année, est effectivement encaissé par le fisc dans l'année même où les salaires en question sont versés. Pour les exercices qui nous intéressent dans le présent contexte, soit les années 2000 à 2004, la progression nominale du volume des salaires (donc de la base d'imposition sous-jacente) a été, selon les comptes nationaux du STATEC, de +11,0%, +10,2%, +6,9%, +4,0% et +5,3%.

En 2000, donc avant la réforme, les impôts collectés sur les salaires ont encore progressé de +12,6%, c'est-à-dire plus vite que les salaires eux-mêmes. En 2001, la progression a été sensiblement freinée,

avec une croissance de +2,9% seulement pour une hausse des salaires de +10,2%, et en 2002 on a noté un recul significatif (-6,1%) pour une nette hausse nominale des salaires (+6,9%). En 2003 et en 2004 enfin, une progression accélérée des recettes fiscales de +5,6% et de +11,7% a été enregistrée, comme il ressort du tableau 8 ci-après:

Tableau 8: Evolution des recettes après la réforme fiscale

	2000	2001	2002	2003	2004
Impôt revenu collectivités:	1.009	1.124	1.312	1.311	1.069
variation annuelle:	+113 +12,6%	+115 +11,4%	+188 +16,8%	- 1 - 0,1%	- 242 - 18,5%
Impôt sur les salaires:	1.167	1.201	1.128	1.191	1.330
variation annuelle:	+131 +12,6%	+34 +2,9%	-73 - 6,1%	+63 +5,6%	+139 +11,7%
<i>p.m.: Variation des salaires</i>	+11,0%	+10,2%	+6,9%	+4,0%	+5,3%
Autres impôts pers. phys. (assiette):	255	255	264	282	299
variation annuelle:	+4 +1,8%	+ - 0 + - 0,0%	+9 +3,5%	+18 +7,0%	+17 +5,9%
<i>p.m.: Taux normal de l'impôt sur le revenu des collectivités:</i>	30%	30%	22%	22%	22%
<i>p.m.: Taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques:</i>	46%	42%	38%	38%	38%

(en millions d'euros et en pour cent)

Le différentiel entre la croissance de la base de calcul (donc de la masse salariale dans le pays) et celle du rendement fiscal y relatif (donc de l'impôt sur les salaires) a été de $[10,2 - 2,9 =] 7,3$ points de pour cent en 2001 et de $[6,9 - (-6,1) =] 13,0$ points de pour cent en 2002. Une telle différence, exprimée en chiffres absolus, produit un effet de l'ordre de 85 millions d'euros pour la 1ère année et d'environ 240 millions annuellement après 2 ans.

En l'absence d'une réforme, la croissance des recettes aurait évidemment été nettement supérieure à la croissance de la base d'imposition, en raison des effets de la progressivité du barème. Ceci correspond à une expérience de longues années et est illustré par le différentiel d'évolution constaté en 2000, de $[12,6 - 11,0 =] 1,6$ point de pour cent entre salaires et impôts.

Le phénomène est confirmé par l'évolution en 2003 et 2004, où l'écart entre la hausse des salaires et celle de l'impôt sur les salaires recommence à se creuser rapidement: en 2003, cet écart a été de $[5,6 - 4,0 =] 1,6$ point de pour cent et en 2004 déjà de $[11,7 - 5,3 =] 6,4$ points. Il est donc évident que le non-ajustement, depuis 2002, du barème progressif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques alourdit désormais sensiblement la charge fiscale des ménages.

Pour ce qui est de l'impact chiffré de la réforme fiscale, il faut souligner que les montants qui viennent d'être cités sommairement n'incluent pas l'impact de la réforme sur les recettes de l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette. Cet impact ne se fait sentir qu'avec un certain retard, dû aux délais s'appliquant à la collecte de ces impôts.

L'estimation initiale de l'impact primaire, après deux ans, à -380 millions d'euros pour l'impôt des personnes physiques, n'est donc peut-être pas totalement atteinte, mais il convient de rappeler que le but de la réforme dans son ensemble était précisément de donner, par une amélioration de la compétitivité du site économique luxembourgeois, un grand coup de fouet à notre économie, dans l'espoir que celui-ci compense en partie les moins-values.

Toujours est-il qu'en termes nominaux les recettes des impôts sur les salaires étaient retournées en 2003, avec 1.191 millions d'euros, sensiblement au même niveau qu'en 2001 avec 1.201 millions d'euros. En 2004, on note un nouvel envol remarquable. Le rendement de l'impôt sur les traitements

et salaires connaît à nouveau, avec +5,6% en 2003 et +11,7% en 2004, une croissance nettement supérieure à la croissance des salaires, de +4,0% en 2003 et de +5,3% en 2004.

La progressivité du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques se fait d'autant plus lourdement sentir qu'il n'y a pas eu, depuis la grande réforme fiscale, d'adaptation du barème à l'inflation. Si le gouvernement veut tenir ses engagements de ne pas procéder à une „*hausse des impôts*“, il est évident qu'il devra procéder à la neutralisation de la progression automatique découlant de la progressivité des taux applicables.

Pour les impôts sur le revenu des personnes physiques autres que l'impôt sur les salaires, donc l'impôt „*fixé par voie d'assiette*“ (notamment l'impôt sur le revenu des indépendants et commerçants), l'évolution est moins profilée, surtout en raison des retards existant pour leur collecte. Pour ce type d'impôt, il y a eu, après une croissance annuelle moins prononcée au départ, une stagnation de recettes en 2001, mais – contrairement à l'impôt sur les salaires – pas de recul en 2002. La croissance est en 2003 devenue passagèrement supérieure à celle des impôts sur les salaires (voir le tableau 8 ci-avant).

b) – L'impôt sur le revenu des collectivités

Dans sa partie supérieure, le tableau 8 montre également l'évolution du rendement des impôts sur le revenu des collectivités. Pour cette source de recettes de l'Etat, la réforme fiscale est entrée en vigueur le 1er janvier 2002, le taux normal d'imposition (applicable dès que le bénéfice fiscal d'une firme dépasse 15.000 euros) baissant de 30% à 22%.

Le gouvernement estimait l'impact budgétaire direct pour l'année fiscale 2002 par rapport à 2001 à 324,7 millions d'euros. En fait, l'on constate ex post que les recettes effectives ont connu une progression nominale de +16,8% en 2002, après +11,4% en 2001 et +12,6% en 2000.

Au niveau budgétaire, l'effet des mesures adoptées ne s'est fait remarquer – comme il fallait s'y attendre, étant donné les circonstances de l'encaissement de ces impôts – qu'en 2003 et 2004, avec un recul de -0,1% et -18,5% respectivement. Il est évident que le repli constaté reflète entre-temps également le choc exceptionnel qu'ont subi les profits de la place financière internationale.

Alors qu'il n'est pas aisé de faire à cet égard la part des choses, avec une rigueur scientifique, le présent avis tire les conclusions pratiques du retard excessif constaté à propos de l'encaissement effectif (voir plus haut: „3. – *Le problème des impôts dus et non collectés*“).

L'effet tardif de la réforme fiscale, pour ce qui est des impôts sur les bénéfices des sociétés, s'explique évidemment par ses procédures qui font que l'imposition et la collecte des impôts en question s'opèrent avec de grands délais.

c) – L'évolution en 2005

Pour compléter l'image, on peut signaler l'évolution pendant le premier semestre 2005, qui se caractérise par une croissance très forte des différents types d'impôts directs, illustrée par le tableau 9 ci-après. L'impôt sur le revenu des collectivités progresse de +9,7% par rapport au premier semestre 2004 et a donc, probablement, dépassé son creux, sans être déjà retourné à son rendement des années 2002 et 2003.

Les impôts sur le revenu des personnes physiques augmentent de +13,3% pour l'impôt fixé par voie d'assiette et de +9,6% pour l'impôt sur les salaires. Cette évolution souligne le nouvel alourdissement du prélèvement, sous l'effet de la progressivité des taux applicables.

Tableau 9: Evolution des recettes durant le 1er semestre

	2001	2002	2003	2004	2005
Impôt sur revenu collectivités:	455	516	505	439	481
variation annuelle:	+46 +11,2%	+61 +13,5%	-11 -2,2%	-66 -13,1%	+42 +9,7%
Impôt sur les salaires:	662	595	619	693	760
variation annuelle:	-52 +8,6%	-67 -10,1%	+24 +3,9%	+74 +12,0%	+67 +9,6%
Autres impôts pers. phys. (assiette):	125	123	138	142	161
variation annuelle:	+2 +1,2%	-2 -1,2%	+15 +12,1%	+4 +2,7%	+19 +13,3%

(en millions d'euros et en pour cent)

5. – La dette publique et les réserves du Trésor

La situation financière de l'Etat est marquée par les mêmes éléments que le bilan d'une entreprise: à ses actifs financiers et autres s'opposent des engagements de diverse nature. Au niveau européen, l'endettement public est un grand thème de débat, puisque, ensemble avec le déficit budgétaire annuel, c'est l'objet d'un des fameux critères dits „de Maastricht“, 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, certains pays peinent à ne pas dépasser ce niveau tandis que d'autres, qui se situaient bien au-delà dès le départ, mettent du temps pour s'y conformer. Le Luxembourg est le seul pays de la zone „euro“ dont la dette publique se situe aux environs de 1% du PIB, donc loin des 60% „permis“.

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 de suite, rubis sur ongle, sa dette existante. Ceci n'est toutefois pas possible 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 de monnaies. 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.

Tableau 10: Dette de l'Etat

	2001	2002	2003	2004	2005*
Dette à long terme:	697	642	435	392	249
Bons du Trésor:	16	13	17	28	36
Dette totale:	713	656	452	420	285
<i>idem, en % du PIB:</i>	3,2%	2,9%	1,9%	1,6%	1,1%
<i>p.m.: PIB à prix courants:</i>	22.020	22.805	23.956	25.510	
Dette en € par habitant:	1.614	1.493	1.010	931	625

(en millions d'euros)

* situation au 30 septembre

Comme il ressort du tableau 10 qui précède, la dette de l'Etat au sens restreint est en recul constant depuis des années et se situe désormais aux environs de 1% du PIB, soit environ 625 euros par tête d'habitant. En quatre ans, elle a été réduite d'un tiers en termes réels.

Puisque, en outre, des provisions sont constituées pour le remboursement 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

	2001	2002	2003	2004	2005
Dette brute à long terme:	697	642	435	392	249
<i>idem, en % du PIB:</i>	3,2%	2,8%	1,8%	1,5%	1,1%
Provisions constituées:	388	320	172	207	
Dette nette à long terme:	310	323	263	185	
<i>idem, en % du PIB:</i>	1,4%	1,4%	1,1%	0,7%	

(en millions d'euros)

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.

Au 1er septembre 2005, le gouvernement luxembourgeois 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

en millions d'euros

	2001	2002	2003	2004	2005
Circulation monétaire:	18	58	82	104	
Obligations:	588	532	335	310	
Prêts bancaires:	861	970	1.191	1.279	
Total de la dette:	1.467	1.559	1.608	1.693	1.836
<i>idem, en % du PIB:</i>	6,7%	6,8%	6,7%	6,6%	6,8%

(au 31 décembre; pour 2004: estimation, pour 2005: 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 patrimoine immobilier (généralement non aliénable, car indispensable pour l'accomplissement des diverses missions de l'Etat) et mobilier (non seulement la propriété des établissements et entreprises publiques, 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 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 tous appartenir à l'Etat, il est toutefois permis dans le présent contexte de rappeler que dans de nombreux autres pays tel n'est pas le cas.

Dans ces pays, notamment européens, les impasses budgétaires successives ont été un terrain fertile pour une ingéniosité financière, permettant d'équilibrer en apparence 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 2004 montre en premier lieu les réserves liquides et les actifs mobilisables, à savoir 551 millions d'euros en avoirs aux CCP et 166 millions d'avoirs en comptes courants bancaires, ainsi que 3.024 millions de placements en dépôts à court terme et en titres liquides, donc au total 3.740 millions d'euros en moyens liquides ou mobilisables (voir le tableau 13 ci-après).

Tableau 13: Actifs financiers de l'Etat au 31.12.2004

– Avoirs de l'Etat sur comptes courants postaux:	550,6
– Avoirs sur comptes courants bancaires:	166,1
– Placements de la trésorerie (dépôts bancaires à terme, „euro medium term notes“, portefeuille obligataire, etc.):	3.023,8
– Sous-total (avoirs liquides et mobilisables):	3.740,5
– Participations de l'Etat (établissements publics, sociétés de droit privé, institutions financières internationales, etc.):	2.291,4
– Total brut (tous les actifs financiers détenus par le Trésor):	6.031,9
– Créances de l'Entreprise des Postes et Télécommunications sur l'Etat (concernant le CCP):	-498,0
– Créances de tiers sur l'Etat:	-510,9
– Signes monétaires émis par le Trésor:	-110,4
– Total net (tous les actifs financiers appartenant à l'Etat):	4.912,6
– p.m.: Dette publique (sans l'émission de signes monétaires, et après déduction des provisions du fonds de la dette publique):	251,4

(en millions d'euros)

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 2.291 millions d'euros, ce qui porte le patrimoine financier de l'Etat à 6.031,9 millions, comme il ressort du tableau 13. Il y a toutefois lieu de porter en déduction 511 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 498 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 est cependant intellectuellement correct de déduire du total des placements financiers de l'Etat le volume de placements rendus possibles en conséquence de l'émission de monnaie.

Après déduction de toutes ces créances sur l'Etat de ses placements bruts de 6.031,9 millions, l'Etat possède en propre des placements nets de 4.913 millions d'euros, soit la contre-valeur d'environ neuf à dix mois de recettes ou de dépenses publiques. Le tableau 13 ci-avant fournit une vue d'ensemble de la situation des actifs du Trésor.

A cet inventaire des actifs financiers de l'Etat, qui ne tient pas compte de ses divers actifs immobiliers, du reste généralement difficiles à évaluer, font face 251 millions d'euros de dette publique, après déduction des éléments de la dette déjà provisionnés dans le Fonds de la dette publique. La relation entre actifs disponibles et dettes est donc de 20 à 1.

Il convient de mentionner que cet excédent considérable des avoirs financiers liquides de l'Etat sur la dette publique n'est pas pris en compte par les critères de Maastricht. Selon ces derniers, notre dette ne représente pas moins seulement un dixième du plafond autorisé de 60% du PIB. Les autres Etats européens, qui peinent à rester sous le plafond du critère de Maastricht ou d'y revenir, ne disposent pas de telles réserves liquides, et même leurs comptes courants 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 2.291 millions d'euros, elles valent aujourd'hui certainement le double, avec la conséquence que les actifs financiers appartenant en propre à l'Etat grand-ducal pèsent en fait plus de 7 milliards d'euros et dépassent ainsi le volume d'un budget annuel de l'Etat.

Pour preuve de cette affirmation, on n'a qu'à mentionner les cas de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat et de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement, appartenant l'une et l'autre à part entière à l'Etat. Elles figurent dans le relevé des participations du Trésor pour respectivement 173,5 et 173,8 millions d'euros, alors que dans leurs propres bilans elles renseignent des fonds propres de respectivement 1.270 et 537 millions d'euros. Dans le premier cas, la plus-value atteint donc 1,1 milliard d'euros, dans le second elle dépasse 360 millions d'euros.

Mais les bilans des deux banques mentionnées cachent d'importantes réserves occultes, qu'il est du reste impossible de chiffrer avec précision, sans être dans le secret des dieux. Un fait généralement connu est toutefois l'existence de participations importantes de chacun des deux établissements dans la société anonyme SES Global de Betzdorf. Valorisés par référence au cours boursier des certificats de dépôt SES – de l'ordre de 13,50 euros – chacun de ces deux portefeuilles vaut 433 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 de l'ordre de 400 millions d'euros.

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 propre bilan des fonds propres au sens restreint du terme de 143 millions d'euros, sans tenir compte de 384 millions de provisions, dont une partie importante a un caractère de fonds propres.

Pour les participations de l'Etat dans des entreprises privées, la situation n'est guère différente. La participation de 5,9% dans le capital d'Arcelor est mentionnée pour 158 millions d'euros, alors que selon le cours boursier actuel de 20 à 20,50 euros elle valait entre 719 et 737 millions d'euros, accusant une plus-value latente de plus de 560 millions d'euros. La participation de 32,8% dans Cegedel est comptabilisée pour 44 millions, mais en vaut bien plus du triple, présentant une autre plus-value cachée de l'ordre de 95 à 100 millions d'euros. L'Etat possède une part de 23,1% dans Luxair, mentionnée pour 3,2 millions et valant, si l'on se réfère au bilan de Luxair, plus de 45 millions d'euros.

On pourrait prolonger la liste, par exemple en analysant les comptes et participations de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, mais à quoi bon? En considérant la politique des dividendes des entreprises mentionnées, qui consiste à ne distribuer qu'une partie, parfois même seulement une fraction des profits effectifs réalisés, l'on peut du reste affirmer que la plus-value latente des participations de l'Etat va continuer à progresser annuellement.

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. Mais en parlant, dans le contexte budgétaire, de l'état de santé des finances publiques, il importe évidemment de ne pas occulter ce volet important de la situation financière de l'Etat.

Le patrimoine de l'Etat et sa contrepartie, la dette publique, doivent en tout cas être vus dans le cadre des arrangements, explicites ou implicites, du „*contrat des générations*“. Dans un Etat fortement

endetté, les générations présentes et passées chargent en fait leurs descendants et successeurs de régler la note de dépenses déjà intervenues. Dans la mesure où ces générations lèguent à leurs enfants et petits-enfants des infrastructures publiques bien développées et entretenues, il y a en revanche une justification morale à cette dette publique.

Vue 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 interpeller 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 comme des vérités absolues les traditionnels a priori antisociaux.

*

IV – LE PROJET DE LOI POUR LE BUDGET 2006

Le dépôt par le Ministre du Trésor, le 19 octobre 2005, du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2006 avait été précédé le 12 octobre 2005 par la „*déclaration de politique générale*“ du Premier Ministre qui en situait le contexte général. La lecture fort partisane que certains faisaient dans la suite de ce discours avait déjà lancé la polémique budgétaire, avant même la présentation des premiers chiffres.

1. – Les propositions pour l'année à venir et les perspectives

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que les propositions budgétaires du gouvernement correspondent dans leur ensemble aux possibilités financières du pays et aux attentes de la population, dans la mesure où elles contrastent avec les exigences irréalistes pour une austérité outrancière et pour un démontage social draconien. En tout cas, le projet de loi déposé ne répond pas (ou pas encore) à la rhétorique excessive déployée depuis la rentrée sociale de cet automne.

Alors que l'économie nationale dans son ensemble, toujours plombée par la morosité dans les pays voisins, commence seulement à se remettre graduellement, il faut féliciter le gouvernement d'avoir eu le courage de présenter une fois de plus un budget anticyclique, soutenant la demande et les investissements, et acceptant en conséquence un déficit passager financé par les surplus budgétaires des dernières années.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit dénoncer les propos excessifs sur la prétendue dégradation dangereuse de l'équilibre budgétaire et sur un imaginaire danger de surendettement de l'Etat luxembourgeois. Un débat honnête doit forcément respecter les faits.

Si, dans les années à venir, les recettes publiques devaient effectivement connaître un déclin réel et durable, un ajustement conséquent des dépenses à cette donnée nouvelle s'imposerait bien évidemment, en raison de la philosophie très responsable qui gouverne nos finances publiques depuis des décennies, et que personne ne veut mettre en cause. Actuellement, ce scénario semble toutefois irréaliste, et il faut avant tout se garder de tomber dans un activisme irréfléchi.

Il s'agit au moment actuel exclusivement de discuter et d'adopter le projet de budget pour l'exercice 2006, et non pas de décider des dépenses budgétaires des années à venir. Un débat sur la politique financière à moyen terme ne peut certainement pas être utilement mené, avant que le gouvernement n'ait réussi à présenter des chiffres actualisés et fiables sur les divers impôts non collectés ayant une influence significative sur les recettes des prochains exercices.

2. – L'évolution des grands paramètres budgétaires

Le projet de loi budgétaire sous avis se caractérise à première vue par une progression nominale des **dépenses**, de l'ordre de 8,5% à 9% en comparaison avec le niveau du budget voté pour 2005, ce qui correspond - compte tenu d'une inflation de 2,5% à 3% – à une progression en volume de 6%.

Tableau 14: Evolution des agrégats budgétaires

en millions d'euros

	Budget voté 2005	Projet 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	6.852,2	+549,1	+8,7%
Dépenses totales:	7.009,2	7.629,3	+620,1	+8,8%
Solde courant:	+525,6	+371,5		
Solde total:	- 106,7	- 301,3		

Si à première vue, cette évolution peut paraître forte, un examen consciencieux des chiffres montre cependant qu'elle est en fait correcte et réaliste. Il faut en effet tenir compte de la circonstance que les chiffres du budget voté pour l'exercice 2005 sont entre-temps dépassés par la réalité et qu'ils constituent désormais une base de comparaison irréaliste. Cet aspect sera examiné ci-après au chapitre „4. – L'évolution budgétaire dans le temps“.

Le volume et le solde du projet de budget pour 2006 ne peuvent être discutés sans un examen préalable de la situation en matière de **recettes**. Pour celles-ci, on note dans le projet une progression apparente de +5,8% au niveau des recettes courantes et de +6,2% pour les recettes totales, sans tenir compte des rentrées éventuelles provenant d'un endettement nouveau.

Si le projet de loi note certes à la page 30* qu'„en 2006, l'appel total de l'Etat au marché financier qui est envisagé par le Gouvernement s'élève à 500 millions“, il n'y a pas moins lieu de remarquer que la recette correspondant à ces emprunts, au cas où ils seraient effectivement émis, n'est inscrite ni dans le texte du projet de loi, ni dans les tableaux et statistiques présentés et expliqués.

Dans ce sens, le déficit apparent de 301,3 millions d'euros publié n'est donc pas diminué du montant des éventuels emprunts et représente le déficit brut, avant emprunts. Une émission de titres de la dette publique aurait pour effet, ceteris paribus, de rendre techniquement positif le solde apparent, actuellement déficitaire.

Ceci dit, il faut évidemment vérifier l'exactitude du niveau des recettes prévues, compte tenu des perspectives économiques. En calculant et en présentant leur taux de progression – comme de tradition – par rapport aux recettes inscrites dans la loi budgétaire votée en décembre 2004, le gouvernement implique que cette prévision a été correcte et reste valable.

Voilà qui n'est toutefois pas évident, compte tenu de l'analyse qui a été présentée plus haut à propos de l'évolution des recettes pendant l'exercice 2004 et dans le courant de l'année 2005. Cette question mérite un examen additionnel, qui est présenté ci-après.

3. – Le respect de la santé structurelle des finances publiques

L'évolution des agrégats budgétaires reste-t-elle à l'intérieur des paramètres généralement jugés appropriés et acceptables au niveau international? A quel aulne se juge un „*bon*“ budget, caractérisant une gestion sage et prudente des finances publiques? Pour trouver la réponse à ces questions, l'on peut adopter différents points de vue.

Ce qui unit à ce propos tous les acteurs politiques et sociaux du pays, c'est la détermination de conserver intacte la tradition de finances publiques structurellement saines. La vertu budgétaire maintenue pendant des décennies a été, de l'avis de tous, un des préalables du succès économique du pays.

Ce qui sépare de plus en plus, depuis quelques années, les interlocuteurs dans notre pays, c'est que certains d'entre eux font usage de faux arguments pour en venir à leurs fins. Pour parvenir à changer les priorités sociales et politiques, ils invoquent constamment des contraintes techniques et économiques inexistantes et utilisent des argumentations technocratiques sans fondement logique valable.

a) – „*Combien d'Etat*“ nous faut-il?

Il convient à cet égard de dénoncer une certaine présentation idéologique, qui veut analyser et juger le volume du budget et sa progression avec des idées préconçues et des arguments caricaturaux. L'avenir du pays serait compromis, parce qu'il souffre, affirme-t-on, d'un appareil étatique obèse, d'un Etat-Providence prodigue à l'extrême, d'une administration pléthorique, coûteuse, inefficace, paresseuse et incompétente, bref d'un énorme fardeau que le malheureux secteur privé – seul productif, comme on sait bien – ne sera désormais plus capable de supporter sans s'écrouler prochainement.

Notre seul salut, ce serait l'Etat aminci. A cet égard, il faut bien préciser que la progression des agrégats budgétaires en elle-même, forte ou faible, n'a pas de signification positive ou négative, tout comme le niveau atteint – en montant absolu ou en comparaison du revenu national ou du PIB – n'est pas un label de qualité ou un étalon d'efficacité. Les raisonnements simplistes des idéologues ne deviennent pas plus vrais du fait qu'ils sont répétés mille fois.

On peut dans ce contexte rappeler que l'étude „*Public Sector Efficiency: An international comparison*“, publiée en 2003 par la Banque Centrale Européenne, a certifié à l'administration publique luxembourgeoise d'excellents résultats pour la performance du secteur public et l'utilisation rationnelle des dépenses publiques. Cette étude part de l'évidence qu'il ne revient pas à une quelconque science exacte de se prononcer sur le niveau approprié des dépenses publiques, celui-ci relevant toujours d'un choix de société à trancher au niveau politique.

En comparant des Etats de diverses parties du monde, l'étude mentionnée souligne que les conceptions sur le rôle et les missions de l'Etat diffèrent selon les cultures et évoluent avec le temps. Et elle montre que les pays ayant opté pour un service public très étendu, intensif, soigné et souvent non payant ne sont nullement, du seul fait de ce choix, moins performants que les autres.

Qu'on n'entremêle donc pas des débats qui sont à mener de façon distincte! La gestion efficace ou inefficace des deniers publics est en principe indépendante du niveau élevé ou réduit des contributions prélevées et, en conséquence, de l'étendue des services offerts par l'Etat à sa population.

Selon que les citoyens attendent beaucoup de prestations publiques non facturées de grande qualité, ou selon qu'ils décident, au contraire, soit de se contenter d'une administration minimaliste soit acceptent que les services publics soient payants, l'Etat aura besoin de beaucoup ou de peu de ressources en termes de contributions ou d'impôts.

Dans notre débat budgétaire, il faut partir du fait que la quantité et la qualité des services publics actuellement offerts dans notre société sont le résultat d'un consensus qui s'est formé au fil des années. L'on ne pourra empêcher d'aucuns d'avoir des vues radicalement divergentes à ce propos, mais qu'ils le disent alors dans ces termes. Ils ont un comportement peu honnête s'ils essaient de faire passer leurs préférences politiques pour un démontage social généralisé en s'appuyant sur des arguments pseudo-scientifiques.

Si les contribuables doivent être déchargés considérablement, les citoyens seront forcément moins bien servis. En plus de cette équation évidente et simple, il y a bien entendu également la question de la juste répartition de la charge globale jugée adéquate, et celle des bonnes priorités pour affecter les dépenses jugées possibles. C'est là toutefois exclusivement un débat sur les priorités politiques et

sociales, nullement une question mettant en cause les rouages de l'efficacité économique, comme on veut le faire croire.

b) – *L'équilibre budgétaire, une tradition du pays*

En examinant la santé des finances publiques, un rôle plus décisif revient au **solde budgétaire** et à son évolution. Ce qui est exigé communément, c'est l'équilibre fondamental entre les recettes et les dépenses des finances publiques dans le moyen terme, des déficits limités et passagers étant toutefois acceptables, et même le cas échéant recommandables pour mener une politique conjoncturelle appropriée.

Au niveau international, les experts sont par ailleurs unanimes pour distinguer à cet égard entre le budget courant et le financement des investissements durables. Comme les infrastructures mises en place au moyen des investissements publics profiteront également, sinon essentiellement aux générations futures, il est jugé acceptable – dans le sens du „*contrat entre les générations*“ – d'associer ces futurs utilisateurs en partie au financement au moyen des dettes publiques à supporter par eux. Par opposition à ce traitement admis pour les investissements, les frais courants de l'Etat ne peuvent en aucun cas être financés par un endettement public quelconque.

Un exemple concret est celui de l'Allemagne, qui a inscrit dans sa constitution fédérale ou „*loi fondamentale*“ (Grundgesetz), l'exigence que le budget public annuel doit couvrir toutes les dépenses courantes par des recettes courantes, seul le financement des investissements pouvant faire l'objet d'un endettement net nouveau. Voilà un test précis, que le projet de budget luxembourgeois sous avis réussit allègrement, puisque le surplus courant de 371 millions d'euros couvre une partie significative des investissements de l'Etat, tandis que la République Fédérale peine depuis des années à respecter sa norme constitutionnelle.

Le solde total du projet de budget 2006, tel qu'il est affiché, est déficitaire, de l'ordre de 4% du total des recettes. Le budget courant (jadis appelé budget ordinaire) dégage, quant à lui, un surplus appréciable, les recettes courantes dépassant les dépenses courantes de plus de 5%. En clair: l'Etat luxembourgeois parvient donc toujours à dégager sur son fonctionnement normal un surplus annuel lui permettant de couvrir une partie significative des investissements à réaliser.

c) – *Les exigences européennes*

Les instances communautaires européennes ont défini des règles à respecter, connues sous le nom de „*critères de Maastricht*“, déjà mentionnés plus haut. La vérification en est compliquée par le fait que la formule de calcul s'applique à un niveau consolidé des finances publiques, en tenant compte non seulement du solde du budget de l'Etat comme tel, mais également des soldes des comptes agrégés de toutes les communes du pays et des établissements de la sécurité sociale.

La presse à sensation luxembourgeoise a fait grand cas de la communication, par le Ministre du Trésor aux services de la Commission de Bruxelles, du déficit budgétaire luxembourgeois pour 2004. La nouvelle a été commentée à voix grave par divers experts autoproclamés, dont aucun n'avait manifestement pris connaissance des chiffres sous-jacents, mais le public a été impressionné par cette mise en scène.

En fait, le solde négatif luxembourgeois, s'élevant à -0,6% du PIB, est moins élevé que celui de 17 autres pays membres de l'Union Européenne. En raison de la situation conjoncturelle, 19 pays membres ont enregistré et signalé un déficit budgétaire plus ou moins élevé. Pour l'ensemble de l'Union des 25, on a enregistré un déficit moyen de -2,6%, pour les douze pays de la „*zone euro*“ une moyenne de -2,7%.

Les exigences bruxelloises sont, bien évidemment, aussi remplies par le projet de budget proposé pour 2006, le déficit „*version Maastricht*“ devant être, selon les prévisions du gouvernement, de -1,8% du PIB. Que la composante „*administration centrale*“ du solde présenterait le cas échéant, selon ces estimations, un déficit de l'ordre de -4,0% provient notamment du fait que les „*déficits*“ européens incluent les opérations des Fonds spéciaux réalisées en cours d'année, alors qu'il ne s'agit que de la dépense, légèrement différée dans le temps, d'économies budgétaires réalisées antérieurement et entreposées passagèrement dans ces Fonds publics.

Les formules retenues pour les calculs de Maastricht constituent une aberration évidente, du moins dans le contexte d'un pays de la taille du Grand-Duché, où le solde annuel positif ou négatif du fonds des routes, pour prendre un exemple, dépend plus des circonstances imprévues retardant ou accélérant

un seul chantier important que de la politique du gouvernement, qui prend – et doit raisonnablement prendre – ses décisions au vu des exigences et perspectives du moyen et long terme et non pas avec la calculette d'un comptable.

Les règles en question devraient mieux tenir compte de la situation d'un Etat resté sans dette publique et ayant accumulé d'importantes réserves liquides, un cas de figure manifestement inconcevable pour les auteurs de Maastricht. Il ne semble en rien justifié de limiter – par des considérations sur un solde théorique à respecter – des dépenses publiques objectivement justifiées dans un contexte conjoncturel donné, si ces dépenses sont couvertes par des réserves préalablement constituées et en l'absence d'un endettement nouveau dépassant les normes établies.

D'aucuns ont, au niveau européen, souligné que les normes communautaires „*manquaient d'intelligence*“ et qu'on devrait pouvoir les appliquer avec un certain discernement critique, pour ne pas manquer les louables buts recherchés. La politique budgétaire légèrement anticyclique appliquée depuis quelques années au Grand-Duché répond sans aucun doute à cette exigence d'un maniement subtil et raffiné des instruments dits „*de stabilité*“.

4. – L'évolution budgétaire dans le temps

La longue tradition luxembourgeoise de budgets publics globalement équilibrés a épargné au pays les pénibles débats sur le niveau du déficit public, si fréquents dans les pays voisins et au niveau européen. La discussion a porté plutôt sur la progression annuelle des agrégats budgétaires, et à cet égard le mot magique était la fameuse „*norme budgétaire*“, un taux de croissance interannuel, redéfini et adapté par les gouvernements successifs – la formule de calcul se modifiant selon les besoins de la cause.

Cette approche pragmatique 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 les responsables politiques des dernières décennies ont réussi à conduire le pays dans une position assez confortable en matière budgétaire, 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 que le Ministre du Trésor et du Budget invoque dans sa présentation du projet pour 2006, en se référant au programme gouvernemental du 13 juin 2004, se situent manifestement dans cette logique. Dans ce contexte, le retour de l'économie nationale à un 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.

Le gouvernement précise que „*les prévisions du STATEC de septembre 2005 permettent d'anticiper pour l'année en cours une croissance moyenne du PIB en volume de quelque 3,4% et de 3,8% pour l'année 2006*“, ce qui correspondrait à une hausse du PIB en valeur de +6,2% et de +7,0%.

Ces paramètres semblent conservateurs, compte tenu des considérations relatives à l'environnement économique exposées dans le chapitre introductif du présent avis, et notamment de la reprise rapide dans le secteur financier. Ce qui surprend toutefois un peu, c'est que – après avoir retenu cette norme – le gouvernement présente un projet de budget progressant de l'ordre de 9% en termes nominaux par rapport aux chiffres du budget voté pour 2005.

La réponse est évidente: le point de référence de la comparaison, donc les chiffres du budget voté pour 2004, est devenu un repère passablement irréaliste, parce que dépassé par l'évolution concrète. Il y a même deux raisons à ceci.

D'une part, le total des recettes courantes prévues dans la loi budgétaire pour 2005, de 6.828,7 millions d'euros, se situe assez proche (à 3,2%, pour être précis) des recettes courantes (de 6.618,8 millions) déjà constatées dans le compte provisoire de 2004 publié en juin dernier. En plus, le chapitre „*2. – L'exercice budgétaire en cours*“ ci-dessus a montré, notamment dans son tableau 6, que les recettes effectives ont été très dynamiques dans le courant de 2005.

Ces deux effets se cumulant, il ne fait pas de doute que les recettes effectives de l'ensemble de l'exercice 2005 seront très largement supérieures aux estimations de la loi y relative. Or, ce sont les

chiffres inscrits dans cette loi qui fournissent aujourd'hui la base de référence à laquelle s'appliquent les pourcentages de la croissance visée ou acceptée pour 2006.

Le tableau 15 ci-après illustre la problématique à l'aide de chiffres concrets. Le premier tiers du tableau montre que, pour 2004, les dépenses et les recettes courantes du compte général provisoire dépassaient de +2,7% à +6,0% les prévisions de la loi.

Le deuxième tiers du tableau montre les chiffres discutés en automne 2004: le gouvernement a proposé et a fait adopter un budget pour 2005 prévoyant, par rapport au budget voté de 2004, une augmentation des dépenses courantes de +8,5%, respectivement une progression de +8,0% pour les recettes totales et +8,2% pour les dépenses totales.

Tableau 15: Croissance budgétaire/Différentes optiques

	<i>Budget voté 2004</i>	<i>Compte prov. 2004</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	6.242,7	6.618,8	+376,1	+6,0%
Recettes totales:	6.392,6	6.734,8	+342,2	+5,4%
Dépenses courantes:	5.809,8	5.968,2	+158,4	+2,7%
Dépenses totales:	6.480,9	6.889,1	+408,2	+6,3%
	<i>Budget voté 2004</i>	<i>Budget voté 2005</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	6.242,7	6.828,7	+586,0	+9,4%
Recettes totales:	6.392,6	6.902,5	+509,9	+8,0%
Dépenses courantes:	5.809,8	6.303,1	+493,3	+8,5%
Dépenses totales:	6.480,9	7.009,2	+528,3	+8,2%
	<i>Compte prov. 2004</i>	<i>Budget voté 2005</i>	<i>Comparaison</i>	
Recettes courantes:	6.618,8	6.828,7	+209,9	+3,2%
Recettes totales:	6.734,8	6.902,5	+167,7	+2,5%
Dépenses courantes:	5.968,2	6.303,1	+334,9	+5,6%
Dépenses totales:	6.889,1	7.009,2	+120,1	+1,7%

(montants en millions d'euros)

Depuis que le compte provisoire de l'année 2004 est connu (3ème volet du tableau), l'on sait d'autre part que les recettes et les dépenses totales inscrites dans le budget voté pour 2005 ne progressent en fait plus que de +2,5% et de +1,7% par rapport à ce compte provisoire pour 2004.

Or, dans la documentation de la loi budgétaire, le Ministre des Finances a publié des données montrant, au terme du 1er semestre 2005, que les rentrées effectives des principaux impôts directs progressent sur base interannuelle de +9%. Il est donc dès à présent évident que les prévisions du budget voté pour 2005 se trouvent considérablement au-dessous de la réalité, et qu'elles constituent dès lors un repère peu approprié pour y appliquer la norme de croissance du budget 2006.

Il n'est donc pas sans intérêt de juxtaposer encore les principaux agrégats du budget proposé pour 2006 à celles du compte provisoire désormais connu de 2004. Le tableau 16 ci-après fournit cette comparaison, la croissance en termes absolus et relatifs ressortant de ce tableau couvrant une période de deux ans.

Tableau 16: Croissance budgétaire sur deux ans

	Compte prov. 2004	Projet 2006	Comparaison sur 2 ans	
Recettes courantes:	6.618,8	7.223,7	+604,9	+9,1%
Recettes totales:	6.734,8	7.328,0	+593,2	+8,8%
Dépenses courantes:	5.968,2	6.852,2	+884,0	+14,8%
Dépenses totales:	6.889,1	7.629,3	+740,2	+10,7%

5. – Une prévision réaliste

Il faut surtout noter, en rapprochant le projet pour 2006 des comptes déjà arrêtés pour 2004, qu'en toute probabilité, les objectifs en matière de recettes courantes seront atteints avec une croissance effective totale de +9,1% sur deux ans.

Il n'est même pas déraisonnable de penser qu'on se rapprochera dès cette année du niveau ainsi fixé pour les recettes en 2006, de sorte que même une croissance proche de zéro en 2006 (bien évidemment improbable) permettrait d'atteindre les estimations mises en avant par le gouvernement. L'on se trouve donc loin du scénario selon lequel l'épuisement des recettes publiques obligerait l'Etat à appliquer des mesures de rigueur à son personnel.

La Chambre part de l'hypothèse que le gouvernement entreprendra enfin des efforts pour réduire considérablement le volume des impôts en souffrance d'encaissement, pour quelque raison que ce soit. Une telle politique ne manquerait pas d'avoir des répercussions positives sur les comptes.

Force est dès lors de conclure que, pour les recettes courantes, le projet de budget sous avis contient des estimations prudentes, et le cas échéant même sous-évaluées. Les revenus fiscaux additionnels seront évidemment les bienvenus, puisque les dépenses ont à leur tour la fâcheuse tendance à dépasser régulièrement les crédits arrêtés, pour des raisons très variées, par exemple parce que les chiffres compris dans l'enveloppe globale comprennent de nombreux crédits non limitatifs.

Certaines des analyses présentées dans le cadre du présent avis, notamment celles concernant le point de référence passablement dépassé que constituent les prévisions de recettes inscrites dans la loi votée pour 2005 ou encore concernant les arriérés fiscaux, sont évidemment de nature à mettre en cause la valeur pratique des statistiques sur lesquelles le gouvernement s'est appuyé pour élaborer le projet de budget pour 2006.

La classe politique et l'opinion publique devraient en conséquence être amenées à se demander quelles améliorations pourront être apportées aux procédures budgétaires, pour donner plus de véracité aux chiffres présentés et discutés au cours du débat budgétaire. Faute d'adopter rapidement des procédures améliorées pour faire encaisser plus vite des avances plus substantielles pour l'impôt sur les collectivités, on voit mal comment on puisse retourner à une discussion budgétaire sensée.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue par ailleurs la décision du gouvernement de comprimer les procédures d'établissement du budget et de prendre ces décisions gouvernementales plus tard dans l'année que par le passé. Les choix peuvent ainsi mieux tenir compte de l'évolution conjoncturelle et le débat parlementaire pourra gagner en actualité.

Un corollaire serait toutefois de fournir désormais également des informations détaillées et exactes sur l'exécution du budget de l'exercice en cours, et surtout sur les rentrées fiscales. Il s'impose également de publier mensuellement un état des recettes effectives de l'Etat au titre des principaux impôts.

La Chambre voudrait par ailleurs 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 du 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, fournira un meilleur repère pour appliquer la norme de croissance budgétaire que ne l'est actuellement le dernier budget voté, qui date de près d'un an.

6. – Le coût de la fonction publique n'est pas en progression

Dans le cadre des discussions budgétaires, un souci légitime de tous les responsables est certainement de conserver, également à l'avenir, une marge de manœuvre politique pour le gouvernement et de ne pas laisser déborder les automatismes de la progression des dépenses publiques.

Dans le contexte de ce débat, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de contredire un cliché incorrect, celui d'une fonction publique de plus en plus coûteuse et accaparant une part de plus en plus importante des dépenses de l'Etat.

Ces dernières années, les „salaires et charges sociales“ (code 11 selon la classification économique des dépenses) ont en réalité connu une évolution moins rapide que le total des dépenses courantes de l'Etat, de sorte que les crédits prévus dans le projet de budget de 2006 pour les dépenses de cette nature présentent, avec 20,6% du total, le niveau le plus faible des dernières années, comme il ressort du tableau ci-après:

	<i>Salaires et charges sociales</i>	<i>Total des dépenses courantes</i>	<i>Part des rémunérations et charges sociales</i>
2002 compte annuel	1.113	5.247	21,2%
2003 compte annuel	1.169	5.616	20,8%
2004 compte annuel	1.259	5.968	21,1%
2005 loi définitive	1.334	6.305	21,2%
2006 projet de loi	1.413	6.852	20,6%

(montants en millions d'euros)

Les propos haineux contre une fonction publique causant prétendument à la communauté nationale des coûts de plus en plus exorbitants sont de toute évidence dénués de tout fondement. Des mesures d'austérité – telles qu'évoquées par le Premier Ministre dans son discours sur l'état de la nation – ne se justifient donc en rien. Ce n'est certainement pas l'évolution des dépenses administratives qui pourrait être rendue responsable d'un éventuel déséquilibre des finances publiques, si un tel désastre venait à se produire dans un avenir proche.

Il faut hélas constater que le gouvernement a procédé, ces dernières années, à diverses dépenses de pur prestige qui entraîneront dans le futur des frais récurrents considérables. Si cette évolution venait à gêner l'action du gouvernement, ce ne sera certainement pas au personnel de l'Etat d'en assumer les frais.

7. – Contre toute hausse de la charge fiscale

En 2004, les recettes au titre de l'impôt sur les traitements et salaires ont connu une progression remarquable de +11,7%, après une augmentation de +5,6% en 2003, alors que la progression du niveau des salaires et traitements a été nettement plus modérée avec +4,0% en 2003 et +5,3% en 2004. Pour le 1er semestre 2005, on signale une nouvelle hausse des rentrées fiscales afférentes de +9,6%.

L'aggravation de la charge sur les revenus des personnes physiques est évidemment due au caractère progressif du barème fiscal, une caractéristique qui ne se rencontre pour aucun autre impôt. La pénalisation graduelle des ménages est d'autant plus incisive que le gouvernement a omis depuis 2002 de proposer la moindre neutralisation des effets de la dévaluation monétaire, alors que la législation sur les finances publiques le prévoit expressément.

La redistribution de la charge fiscale aux dépens des ménages est manifeste: en 2004, les revenus de l'Etat au titre de l'impôt sur les salaires dépassaient de 24% ceux en provenance de l'impôt sur les collectivités, alors qu'en 2001, avant la réforme fiscale, ils ne les ont dépassés que de 7%. Ce glissement est d'autant plus surprenant que presque toutes les entreprises importantes affichent des revenus annuels en forte progression.

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics comprend les réticences du gouvernement à procéder au moment actuel à une baisse significative des impôts, elle n'estime pas moins que le principe d'équité fiscale proclamé, donc la décision qu'il n'y aurait ni hausse ni baisse de la charge fiscale, doit en toute honnêteté intellectuelle inclure une neutralisation de l'effet pervers de l'inflation sur le

barème de l'impôt sur les revenus. La Chambre doit donc revendiquer un ajustement des échelons du tarif, limité à l'effet de l'évolution de l'indice.

*

V – CONCLUSIONS

Sous réserve d'un accueil positif de cette exigence précise et des revendications relatives à la nécessaire clarification prochaine de la situation réelle des recettes publiques, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut marquer son accord avec le projet de budget soumis et l'orientation générale de celui-ci.

L'approche budgétaire est dans son ensemble manifestement inspirée par le souci politique de continuer à améliorer l'infrastructure nationale par des investissements judicieux, à conserver les acquis sociaux de la population et à assurer la compétitivité des entreprises de notre pays. Face à l'agitation qui domine le débat public, il faut espérer que, dans les années à venir, la politique budgétaire du gouvernement sera inspirée par le même esprit de continuité et de sérénité.

*

VI – EDUCATION NATIONALE

Tendances générales de la politique d'éducation

Depuis la „catastrophe de Pise“, qui apparemment a dévoilé une ignorance sans pareille chez nos élèves, on aurait pu s'attendre à ce que les exigences dans notre système scolaire soient de nouveau élevées et les étudiants contraints à consacrer plus de temps et de concentration à leurs études. Mais il n'en est pas ainsi. Tandis que les conséquences de l'étude PISA ont mené à un actionisme débridé, enchaînant des analyses et statistiques les unes après les autres, le taux d'échec qui s'est avéré trop important chez les élèves luxembourgeois a conduit les principaux acteurs de l'Education nationale à s'adonner à une philosophie erronée de facilitation générale et du moindre effort.

D'ailleurs, il semble que le bagage intellectuel indispensable au futur citoyen, notamment un savoir et une culture générale fondés et des méthodes d'apprentissage rigoureuses, doit céder sa place à une conception utilitariste prédominante en matière d'éducation. Au Luxembourg, les idées fort douteuses de la Commission européenne commencent ainsi à se mirer: l'école, prétend-on, devrait se concentrer – si ce n'est se limiter – à préparer les jeunes à la vie professionnelle et ceci en réduisant l'enseignement à des sujets pratiques. Cette conception, logique à première vue, se vérifie inexacte. Hormis l'enseignement technique qui prépare à une profession spécifique, la culture générale, les capacités d'abstraction et de réflexion critique ainsi que les compétences linguistiques n'ont-elles pas toujours été le gain principal du professionnel efficace et polyvalent? Ne risquons-nous pas de générer des bêtes à concours? Si l'idée du Life Long Learning et de l'adaptabilité des adultes exerçant une profession est sans doute importante, il est inadmissible qu'elle se réalise au détriment d'une formation initiale sérieuse garantie par notre enseignement primaire et secondaire, qui à cette fin devient de plus en plus essentiel pour notre société. Pour le moment cependant, le pragmatisme prédominant provoque deux conséquences des plus dangereuses et décevantes: d'un côté, l'école et les enseignants se voient dénigrés et désapprouvés, surtout s'il s'agit de dénoncer publiquement un bouc émissaire seul responsable de la „catastrophe de Pise“, de l'autre côté, une politique éducative du moindre effort risque d'affaiblir la qualité de notre enseignement et de réduire les chances de nos enfants sur le marché de l'emploi. Que deux sujets discutés lors de l'année scolaire 2004-2005 nous servent d'exemples.

Une politique du moindre effort: les nouveaux critères de promotion

Bien qu'on se soit aperçu que les lacunes intellectuelles de nos élèves sont parfois béantes, le système d'évaluation dans l'enseignement secondaire n'est point devenu – ce qui aurait été une conséquence logique – plus exigeant. Bien au contraire, les possibilités de compensation ont été menées à outrance. Ainsi toute note insuffisante, quelle qu'elle soit, pourra dorénavant être compensée si l'élève a une moyenne générale de respectivement 38 ou 36 points. Hypothétiquement, des élèves qui auraient des notes insuffisantes dans trois ou quatre branches réussiraient leur année sous certaines conditions.

N'est-ce pas un message dangereux qu'on donnera aux jeunes, en usant tellement d'indulgence envers les „*partisans du moindre effort*“ et en soutenant les tendances minimalistes de quelques-uns? Voici donc un exemple-type d'une pseudo-motivation qui, par des réussites illusoire, trompe aussi bien les élèves que leurs parents. Où reste la motivation sincère qui encourage les efforts réellement fournis?

Désapprobation de la carrière de l'enseignant: politique de recrutement du personnel enseignant

Depuis une vingtaine d'années déjà, le Ministère de l'Education nationale ne se gêne guère de recruter, aussi bien dans l'enseignement primaire que dans l'enseignement secondaire, un nombre assez important de chargés de cours pour „*remédier*“ à un manque de personnel enseignant dûment qualifié et certifié. Le projet de loi actuel portant création d'une réserve d'assistants pédagogiques se veut un instrument efficace de régularisation exceptionnelle de la situation de quelque 180 chargés de cours. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'étant prononcée in extenso à ce sujet dans son avis No A-1990 du 30 septembre passé, elle se limite à en reproduire ci-après l'essentiel:

„Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare-t-elle donc d'accord avec la régularisation de la situation des chargés d'éducation déjà en fonction, mais elle ne peut acquiescer à ce que cette mesure de remédiation soit institutionnalisée et devienne ainsi une seconde voie d'accès à la Fonction Publique, à côté du recrutement régulier.

...

... la Chambre exige que pareille mesure, qualifiée d'exceptionnelle pour la troisième fois depuis 1979, ne devienne en fin de compte la règle. Il faut que les responsables politiques prennent enfin les mesures appropriées de prévision réaliste et de planification rationnelle au niveau du recrutement dans tous les secteurs de la Fonction Publique pour que le recrutement régulier (examen d'admission, stage, examen de fin de stage, nomination consécutive et examen de promotion) reste la seule voie d'accès à la Fonction Publique et que la même mesure de régularisation ne se répète pas une énième fois. Il y va du bon fonctionnement du service public, de la bonne formation de ses agents et du bon climat de travail dans leurs rangs.“

Dialogue social avec le Ministère de l'Education nationale

Un an après la passation des pouvoirs il est décevant de constater que le dialogue social en matière d'éducation reste insuffisant. Bien que le ministre de l'Education nationale ait accueilli les syndicats, les commentaires, les critiques fructueuses, enfin les avis rédigés avec beaucoup de zèle n'ont pas été pris en compte. Les nouveaux règlements grand-ducaux ont été précipités et rédigés en grande hâte et de telle sorte que beaucoup de points à discussion ont fini par être „*éternisés*“ dans le Mémorial. Ainsi, le lycée-pilote a déjà ouvert ses portes sans qu'une discussion sérieuse et sereine ait eu lieu avec tous les partenaires de l'école. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'abstient de commenter voire de critiquer dans le présent avis la conception pédagogique du „*Neie Lycée*“, néanmoins elle dénonce et ne peut se déclarer d'accord avec les méthodes et procédures relatives à sa création. Tandis qu'on annonçait publiquement le projet-pilote d'une école à plein temps, on était déjà en train d'élaborer à huis clos un système éducatif tout à fait contraire au système luxembourgeois traditionnel. Le résultat est un lycée qui se voit placé au-dessus de toutes les lois en vigueur, aussi bien en ce qui concerne l'évaluation et la promotion des élèves que pour ce qui est du recrutement et de la tâche du personnel. Malgré toute la bonne volonté et le dévouement des enseignants, il ne faut pas perdre de vue que 160 adolescents servent de cobaye à une expérience dont personne ne connaît l'issue ...

Discussion sur l'apprentissage des langues

Alors que les compétences linguistiques des Luxembourgeois ont toujours présenté un grand atout pour les étudiants et les acteurs du monde professionnel, le Ministère de l'Education nationale envisage de diminuer les exigences linguistiques pour garantir à un nombre plus important d'élèves de se voir dotés d'un diplôme de fin d'études. Si cette philosophie est sans doute valable pour certaines sections de l'enseignement technique (un artisan compétent ne devant pas nécessairement être trilingue), elle est pour autant scandaleuse par rapport aux buts poursuivis par l'enseignement secondaire. Les lauréats de l'enseignement secondaire poursuivent pour la plupart des études postsecondaires ou bien veulent s'intégrer dans le monde professionnel. Il est cependant évident que des compétences linguistiques de

taille restent une condition sine qua non pour réussir dans un monde de plus en plus globalisé. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas dupe qu'une diminution des connaissances linguistiques chez les Luxembourgeois fournira un argument de plus au gouvernement luxembourgeois pour légitimer une ouverture plus vaste du service public – tant souhaitée par le secteur privé – aux non-Luxembourgeois.

Cette tendance à réduire les exigences linguistiques se montre encore plus dépourvue de tout sens si l'on considère que le commissaire européen au multilinguisme vient de définir le multilinguisme comme „*langue maternelle + deux langues étrangères*“. Comme la langue luxembourgeoise reste de facto une langue de communication à l'intérieur de notre pays, seul l'apprentissage sérieux des trois langues – le français, l'allemand et l'anglais – peut donner satisfaction à ces exigences européennes.

Les constatations susmentionnées amènent la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aux conclusions suivantes: à l'avenir, le Ministère de l'Éducation nationale devra intégrer les différents partenaires scolaires – et avant tout les enseignants qui, en tant que fonctionnaires, sont censés exécuter les lois relatives à l'éducation – davantage dans les discussions et respecter plus les critiques, commentaires et avis fournis par ces derniers. L'Éducation nationale devra également revaloriser l'enseignement d'un savoir et d'une culture générale fondés et défendre la notion d'effort si souvent négligée par les jeunes de nos jours. Ce n'est que de cette façon que le Luxembourg pourra faire face à la concurrence croissante des autres pays de l'Union Européenne et maintenir le prestige culturel qui pendant tant de décennies était le sien.

*

VII – UNION EUROPEENNE

Le développement de l'Union Européenne a subi un coup d'arrêt et cela pour de multiples raisons.

La Présidence luxembourgeoise, reconnue pour avoir été à la hauteur de ses responsabilités, a réussi avec une habileté diplomatique remarquable à obtenir un consensus parmi les 25 sur les paramètres du pacte de stabilité, la „*conditio sine qua non*“ de la croissance économique prévue par la Stratégie de Lisbonne.

Cependant, malgré ses multiples tentatives tous azimuts, notre Premier Ministre n'est pas venu à bout des obstructions qui se sont manifestées en matière de financement de l'Union pour la décennie à venir. Le goût amer qui en est resté a renforcé le scepticisme largement répandu quant à la sincérité des convictions européennes de certains gouvernements.

Entre-temps, les „*non*“ français et néerlandais au texte de la Constitution européenne, laborieusement négocié pendant de longs mois, ont ajouté l'impasse politique au désarroi financier.

L'approche de la date fixée pour le début des négociations avec la Turquie et l'incertitude si oui ou non ces négociations allaient réellement commencer n'ont pas diminué les dissensions internes à ce sujet. L'accord de la 25e heure, permettant le commencement officiel des négociations à la date prévue le 3/4 octobre, n'a pas mis fin au malaise, au contraire.

Personne ne sait trop bien comment sortir de l'impasse et que faire pour remettre le train européen sur les rails. Une appréciation sobre et objective de la situation actuelle s'avère utile et nécessaire.

L'Union Européenne a connu au cours de sa courte histoire d'autres temps d'arrêt et de crise. Le général de Gaulle dans les années 60 et la „*dame de fer*“ Margaret Thatcher dans les années 80, par leurs politiques de veto et de chantage, ont parfois mis en péril la survie même de l'Union Européenne. Leurs successeurs respectifs, par une politique plus conciliante, ont ensuite aidé leurs autres partenaires à remettre le bateau européen à flot.

A l'heure actuelle, l'Europe se trouve dans une impasse qui, dans l'intérêt de tous, ne peut pas durer indéfiniment. Il ne sert à rien de chercher la cause dans l'élargissement trop rapide et trop grand des 15 aux 25. Même si tel était le cas, il n'en demeure pas moins vrai que les 10 nouveaux membres, surtout en Europe centrale et orientale, attendaient devant la porte depuis plus de 10 ans. Prolonger leur attente risquait de les déstabiliser politiquement et de les reléguer économiquement à un état de sous-développement insupportable pour les populations concernées, qui regardent depuis longtemps vers l'Europe occidentale. Les conséquences auraient été incalculables pour les mêmes pays et indirectement pour l'Union Européenne aussi.

La menace du terrorisme et du fondamentalisme islamique a sérieusement compromis la sérénité et l'objectivité nécessaires qui devraient accompagner la mise en marche des négociations pour l'entrée dans l'Union de la Turquie. Les doutes, les anxiétés entourant cette perspective ont augmenté sensiblement alors que les attentes et les espoirs des deux côtés ont été mis à rude épreuve. Quelle que soit l'issue de cette démarche, il vaut mieux jouer franc jeu dans un sens comme dans l'autre et non pas donner l'impression qu'on veut réellement claquer la porte quand on l'a largement ouverte pendant des décennies. L'Union Européenne risque de perdre sa crédibilité, d'un autre côté, il reste encore un long chemin à parcourir pour les Turcs, malgré les remarquables progrès déjà réalisés, s'ils veulent et s'ils peuvent un jour franchir la porte d'entrée de l'Union Européenne.

Si cette Union se trouve à l'heure actuelle confrontée à de grandes difficultés politiques, financières et autres et qu'on ne voit pas encore poindre la sortie du tunnel, nous aurions tort de céder au pessimisme ou au défaitisme. Il est plus que jamais important de bien voir ce que l'Union Européenne a apporté à l'ensemble de l'Europe:

- des ennemis acharnés séculaires, la France et l'Allemagne, sont devenus des partenaires privilégiés;
- les pays méditerranéens ont rejoint l'Europe occidentale du Nord pour former avec elle un tout;
- les pays nordiques ont renoncé à faire bande à part et se sont solidement arrimés au continent pour faire avec lui cause commune;
- les pays de l'Europe centrale et orientale, émergeant après des décennies de domination soviétique, ont renoué avec un passé parfois lointain pour se retrouver avec les Occidentaux dans la Grande Maison Europe.

Toute cette évolution constitue un succès extraordinaire auquel les pères fondateurs n'ont pu que rêver. Tout le monde y trouve son compte.

Le Luxembourg, surpris de ne plus être le plus petit de l'Union, devra comme par le passé rester lucide et déterminé pour avancer sans précipitation, ensemble avec ses partenaires européens, sur le chemin parfois ardu tracé par les décisions antérieures.

L'Union Européenne nous a fourni, dans le passé et jusqu'à nos jours, un cadre idéal pour notre développement économique continu, fondé sur la base plus large encore de l'OTAN, garant sûr de notre sécurité. Il faudrait être aveugle ou suicidaire pour ne pas comprendre que l'avenir de notre pays s'identifie avec cette Union Européenne si mal aimée à l'heure actuelle dans ses structures politiques, constitutionnelles.

Cela ne veut pas dire que nous devons renoncer à notre identité ou à l'exercice de notre souveraineté politique, aussi large que l'appartenance à l'Union le permet. Il n'y a pas d'incompatibilités entre se sentir Luxembourgeois et Européen en même temps, bien au contraire. L'euro et l'espace ouvert de Schengen sont déjà devenus des réalités quotidiennes auxquelles nous nous sommes habitués tout naturellement alors qu'elles sont encore toutes récentes.

Rome n'a pas été construite en un jour, l'Europe ne le sera pas non plus. La lucidité, la patience et l'endurance sont des vertus non seulement dans la vie de tout un chacun, mais à plus forte raison dans la vie d'une plus vaste communauté politique et dans celle d'un petit pays comme le nôtre, habitué par son histoire à survivre parmi les Grands. Ne l'oublions pas.

*

VIII – FONCTION PUBLIQUE

Le nouveau gouvernement, issu des élections législatives du mois de juin 2004, est en fonction depuis une bonne année. Si l'on fait abstraction de la „*période de rodage*“ nécessaire à toute nouvelle coalition pour se mettre en train, de la quasi-paralysie subséquente de la politique nationale du fait que le Grand-Duché présidait le Conseil de l'Union Européenne pendant le 1er semestre 2005, de la pause d'été – bien méritée – qui vint ensuite ainsi que des élections communales du 9 octobre dernier, il faut admettre que la véritable „*action*“ ou annonce d'action du nouveau gouvernement n'a véritablement démarré qu'avec la déclaration sur les priorités de politique générale faite par le Premier Ministre à la Chambre des Députés le 12 octobre 2005.

En d'autres termes, il n'y a pas de „*bilan*“ à tirer de la première année d'action du gouvernement – faute d'action! Le seul fait marquant, en ce qui concerne la fonction publique, fut (à côté des élections pour le renouvellement de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, sur lesquelles celle-ci

reviendra ci-après) la signature de l'accord salarial, à la date du 31 mai 2005, entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP. Le présent chapitre de l'avis budgétaire de la Chambre est en conséquence orienté plutôt vers l'avenir que vers le passé.

Accord salarial

Un nouvel accord salarial a donc pu être signé, il y a près de six mois, pour les exercices 2005 et 2006. Il comporte, en ordre principal, une augmentation de la valeur du point indiciaire de 1% pour l'année 2005 et de 0,8% pour le prochain exercice. Ce relèvement a entre-temps été concrétisé par la loi du 21 août 2005 mais ... c'est tout!

En effet, toutes les autres mesures de l'accord précité, et bien qu'elles soient de moindre importance, ont jusqu'à présent pour ainsi dire été bloquées par le Conseil d'Etat, qui a pris comme prétexte les „*délais extrêmement brefs ... lui ... impartis par le calendrier des travaux parlementaires*“. A noter, pour la petite histoire, qu'il n'a pas fallu plus d'une heure de travail à un collaborateur de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics pour analyser le projet de loi en question, comparer la conformité de ses dispositions avec les termes de l'accord salarial, vérifier l'exactitude des références et l'insertion des modifications légales aux endroits appropriés dans les textes de base etc., ce qui prouve que l'émission d'un avis dans les délais impartis n'était pas impossible.

Il ne reste donc à la Chambre que de s'interroger sur les vrais motifs à la base de cette attitude incompréhensible et d'espérer la prompte évacuation du dossier.

Quant à la demi-douzaine de règlements grand-ducaux qui accompagnaient le projet de loi, ils sont à leur tour en suspens.

Si l'on peut comprendre que tel texte doit rester en attente puisque son entrée en vigueur nécessite une modification préalable de sa loi de base, il en va différemment pour tel autre texte auquel cette restriction ne s'applique pas. Il n'y a ainsi aucune raison pour retarder davantage les règlements concernant notamment:

- * l'indemnité d'habillement;
- * l'indemnité kilométrique;
- * le régime des congés ou encore
- * la rémunération des volontaires de l'armée.

Conformément à la mission lui confiée par sa loi organique, et dans l'intérêt bien compris de ses ressortissants, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige donc que tous ces projets soient sans autre délai mis sur le chemin des instances.

Coût salarial de la Fonction publique

Il est un fait bien connu, et d'ailleurs à maintes reprises prouvé de façon irréfutable par les chiffres, que l'appareil administratif luxembourgeois est un des plus modestes, sinon le plus modeste, dans toute l'Union Européenne, et ce aussi bien au niveau de la part des agents publics dans l'ensemble de la population active qu'en ce qui concerne le coût total du personnel par rapport aux dépenses globales de l'Etat.

Nonobstant cela, et nonobstant l'excellent classement du pays en matière de qualité de la gouvernance et d'efficacité de sa fonction publique, corroboré non en dernier lieu par la corruption quasi inexistante (cf. récente étude de „*Transparency International*“), certains milieux, surtout patronaux, ne cessent de vociférer et de vitupérer contre d'imaginaires revenus élevés d'une caste privilégiée qui passerait le gros de son temps à chauffer des chaises.

C'est aussi dans cette optique qu'il faut voir la récente déclaration du chef du gouvernement au sujet du prétendu coût des automatismes, sur laquelle la Chambre prend position ci-après.

Tout le monde sait que le Luxembourg ne dispose pas d'un „*journalisme indépendant*“ dans le sens d'une presse neutre, critique et non liée à un quelconque parti politique. Il suffit en effet qu'un ministre, a fortiori le Premier, fasse une déclaration sur un quelconque sujet pour que les quotidiens à tirage tant soit peu important le reproduisent, le répètent et le remâchent jusqu'à ce qu'ils y croient eux-mêmes.

Un parfait exemple pour illustrer ces propos vient de nous être livré à l'occasion de la déclaration de politique générale faite par le Premier Ministre le 12 octobre passé, et dans laquelle il a été question

des avancements automatiques et de leur (imaginaire!) impact sur la masse salariale (citation de l'original: „*lounsteigernden Impakt vun den automateschen Avancementer*“).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics confirme l'existence d'automatismes dans le système de rémunération de la fonction publique – un acquis social dont elle est fière. En effet, annales (anciennement biennales), avancements en traitement et promotions après certains délais garantissent équité et transparence et évitent népotisme et obligation de jouer des coudes pour ne pas être défavorisé. Pour le reste, ces avancements honorent des responsabilités et tâches accrues dans la hiérarchie administrative.

Mais la Chambre nie tout aussi catégoriquement un quelconque impact de ces automatismes sur la masse salariale globale, et cela pour une raison qui est tellement évidente qu'il est difficile de croire que ceux qui disent le contraire ne savent pas qu'ils ne le savent pas mieux.

La Chambre s'explique.

Une carrière moyenne normale dure une quarantaine d'années. On peut donc en principe répartir l'ensemble des fonctionnaires et employés publics sur \pm quarante „*millésimes*“ différents. En 2006, chacun d'entre eux sera âgé d'un an de plus par rapport à 2005, il aura aussi un an de service de plus à son actif et sa rémunération individuelle, personnelle, sera évidemment plus élevée, en fonction des automatismes précités précisément. MAIS – et c'est là où la logique semble avoir abandonné tous ceux qui croient voir un phénomène qui n'existe pas – tous ceux qui font partie du dernier millésime seront partis à la retraite, et un nombre généralement équivalent de petits jeunes font leur entrée au millésime No 1 pour les remplacer. Seulement, la rémunération globale de tous ces nouveaux stagiaires ne représente qu'une partie de la rémunération de ceux (en fin de carrière) qu'ils remplacent, le mécanisme des avancements absorbant le reste – d'où un coût constamment identique!

En mathématiques, on dirait:

$$x = a + (b - c) + d = x$$

où x = la masse salariale d'un exercice donné,

a = la masse salariale des millésimes 2 à 40,

b = la masse salariale du millésime 1 (nouvelles recrues),

c = la masse salariale du millésime „*AI*“ (départs à la retraite), et

d = le coût des avancements automatiques.

Pour l'exprimer en chiffres (simplifiés), on pourrait dire

$$100 = 98 + (2 - 4) + 4 = 100$$

Si la masse salariale globale de la fonction publique (comme d'ailleurs celle de toute entreprise qui occupe du personnel) connaît quand même une croissance annuelle, cela s'explique par trois facteurs:

- 1) l'indexation des salaires;
- 2) l'évolution générale des rémunérations;
- 3) l'augmentation des effectifs.

Les avancements automatiques y entrent pour 0,0%, soit 0,00 euro, et leur impact sur la masse salariale n'est rien d'autre qu'une chimère!

Si le gouvernement entend donc discuter, comme il a été annoncé le 12 octobre 2005, avec la Confédération Générale de la Fonction Publique – qui ne s'y oppose pas, au contraire – ces discussions porteront utilement sur les trois points précités.

Sans vouloir anticiper ou influencer le débat de quelque manière que ce soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se permet toutefois de livrer ci-après déjà quelques éléments qui pourraient utilement guider les parties.

ad 1): indexation des salaires

L'indexation des salaires est à l'origine un acquis de la fonction publique, ultérieurement élargi à l'ensemble des salariés et à maints paramètres sociaux. Il serait dès lors étonnant que la fonction publique n'y attache pas une TRES grande importance.

Le présent avis ne constitue pas le cadre approprié dans lequel le sujet devrait être exhaustivement traité. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se limite-t-elle à rappeler

- que l’indexation des rémunérations n’est pas une augmentation salariale, mais qu’elle ne sert qu’à rétablir, avec des mois de retard qui plus est, le pouvoir d’achat des revenus. Tous les syndicats seraient d’accord à renoncer à l’indexation si les prix arrêtaient de grimper;
- que ce mécanisme a garanti la paix sociale au Grand-Duché pendant des décennies;
- qu’il permet aux partenaires sociaux de mener leur politique tarifaire en fonction de la performance du secteur respectif de l’économie;
- que, en ce qui concerne plus particulièrement la fonction publique, la manipulation du système, par l’introduction d’une tranche maximale notamment, aurait pour corollaire la compression, à moyen et à long terme, de l’éventail des rémunérations (qui n’est déjà pas excessivement ouvert, surtout par rapport à ce que l’on connaît dans le secteur privé), avec les conséquences dramatiques que cela comporterait au niveau de la structure de l’ensemble.

ad 2): évolution générale des rémunérations

Au premier janvier 2006, les traitements et autres indemnités dans la fonction publique seront augmentés de 0,8 pour cent, conformément à la loi du 21 août 2005. Aux termes de l’alinéa final de l’accord salarial du 31 mai 2005, „*les négociations en vue de son renouvellement commenceront fin 2006*“. Contrairement à cette disposition (qui fait partie intégrante de l’accord trouvé et signé entre partenaires), le Premier Ministre a publiquement et officiellement déclaré, le 12 octobre 2005, qu’il faudrait dès à présent („*elo schon*“), donc une année plus tôt que prévu, un débat avec la CGFP au sujet de l’orientation de la politique salariale pour les années 2007, 2008 et 2009, politique qui devrait devenir „*plus modérée*“ (expression qui confirme, une fois de plus, qu’à l’heure actuelle elle est modérée).

De mémoire de la Chambre, la CGFP n’a jamais refusé le débat. S’il y a eu de sombres périodes où il n’y en a pas eu, c’était parce que le partenaire social avait choisi de dicter.

La CGFP ne se refusera donc certainement pas non plus au débat souhaité par le Premier Ministre. Qu’il soit toutefois permis, hic et nunc, de douter de l’utilité de se creuser, en 2005 déjà, les méninges au sujet de l’accord salarial pour 2009, surtout quand on sait que celui-ci sera, comme toujours et conformément à la déclaration gouvernementale, tributaire „*de la croissance économique et de la situation financière de l’Etat*“. Or, faire aujourd’hui des estimations sur la situation économique et financière du pays en 2009 est aussi réaliste que faire des prévisions météo pour la même année, alors surtout qu’il arrive aux meilleurs spécialistes de faire totalement fausse route et de devoir réviser leurs prévisions portant sur des délais beaucoup plus rapprochés. Ne vaudrait-il pas mieux faire chaque chose en son temps?

ad 3): augmentation des effectifs

Aux termes de la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, „*le gouvernement adoptera une politique de recrutement prudente*“.

Selon le seul article 15 du projet de la loi budgétaire, il y aura pourtant en 2006 création de plus de 300 nouveaux postes, dont notamment:

- 209 agents pour „*les différents services de l’Etat*“ (paragraphe 3a);
- 50 unités „*dans les différents ordres d’enseignement postprimaire*“ (paragraphe 3b);
- 15 postes dans l’administration judiciaire et le SCAS (paragraphe 3f);
- 40 unités dans l’éducation préscolaire et l’enseignement primaire (paragraphe 3h);
- etc.

Ensuite, l’article 16 prévoit le recrutement de 221 „*employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l’Etat*“, ce qui porte le total des nouveaux emplois déjà bien au-delà de 500 unités!

Le seul commentaire que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a à faire au sujet de cette politique de recrutement „*prudente*“, c’est le rappel de quelques réflexions qu’elle a présentées à d’itératives reprises, mais qui n’ont rien perdu ni de leur actualité, ni de leur pertinence, au contraire:

„... il faut rappeler que ce n'est jamais la fonction publique qui demande de grossir ses rangs, qu'au contraire, tant la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics que la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP se sont toujours distancées de tout gonflement inconsidéré des effectifs.

Ce sont les partis politiques et les syndicats „amis“ qui promettent régulièrement de nouvelles prestations et interventions étatiques à leurs électeurs ou adhérents et qui exigent l'extension de l'activité de l'administration publique à des domaines nouveaux. Le Gouvernement traduit les engagements dans des projets que les députés de la nation souveraine ratifient, parfois en y ajoutant encore du leur. Tout ce qui existe donc comme administrations et services publics, et tous les aspects de la vie dont l'Etat doit s'occuper, n'ont point été imposés à la nation, mais ont expressément été désirés et décidés par elle. Partant, il faut aussi que la communauté nationale en paie le prix“ (extrait de l'avis du 18 novembre 1992 sur le projet de loi budgétaire pour 1993).

L'augmentation des effectifs trouve donc son origine, une fois de plus, non pas dans des revendications émanant des agents en place, mais dans des décisions de ceux qui sont aux affaires. Partant, la fonction publique refuse, aujourd'hui comme hier et demain, d'en assumer la responsabilité à leur place.

Pour terminer ce sous-chapitre, la Chambre ne peut s'empêcher de prendre position par rapport à certaines affirmations qui ne cessent d'être répétées par les milieux patronaux. Il s'agit du niveau des rémunérations.

Le barème des traitements dans la fonction publique fait partie intégrante de la loi afférente. Il a été publié au Mémorial, accessible à tous. Il peut même être consulté sur Internet! Les traitements des fonctionnaires, y compris ceux des membres du gouvernement, sont donc publics (c'est ce qu'on appelle „transparence“). Tel n'est cependant pas le cas en ce qui concerne ceux qui ne cessent de s'en plaindre au point qu'un non-initié pourrait être tenté de croire qu'ils devraient les payer de leur propre poche.

Le Premier Ministre a d'ailleurs affirmé, il y a quelques années, qu'il y aurait des milliers de salariés au Grand-Duché qui auraient un revenu supérieur au sien. Aucun d'entre eux n'est un ressortissant de la fonction publique ...

Finalement, il ne faut pas oublier que l'accès à la fonction publique est ouvert à tous ceux qui remplissent les conditions et qui sont disposés à se soumettre aux critères régissant le recrutement et la sélection!

Mobilité entre secteurs

Il est régulièrement reproché à la fonction publique de drainer la main-d'œuvre, au détriment du secteur privé de l'économie, par des conditions de travail alléchantes et des revenus élevés.

Sans vouloir s'étendre sur le sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se limite à donner à considérer ce qui suit.

1. Les conditions d'accès à la fonction publique sont les mêmes pour chaque candidat-fonctionnaire: études et diplômes, examen-concours éliminatoire, formation pendant le stage, examen d'admission définitive (sans même parler de la formation continue et des examens de promotion ultérieurs). Quels motifs voudrait-on invoquer pour interdire à tel ou tel candidat de se soumettre à cette procédure stricte de sélection?
2. Si vraiment les rémunérations dans la fonction publique étaient tellement grasses, qu'est-ce qui pourrait bien inciter tel économiste à quitter le service public pour renforcer les rangs d'une fiduciaire et tel autre fonctionnaire à se reconvertir dans le journalisme? Et ce ne sont pas les seuls exemples!

Ouverture de la fonction publique

D'aucuns estiment qu'une plus grande ouverture de la fonction publique aux non-nationaux serait la panacée à tous les maux dont le Grand-Duché se trouve accablé, du moins en ce qui concerne son marché de l'emploi.

Rien n'est moins vrai.

Avec les six domaines dits „prioritaires“, ouverts aux ressortissants de l'Union Européenne depuis belle lurette déjà, et avec un pourcentage de $\pm 10\%$ de non-nationaux dans la fonction publique luxem-

bourgeoise, une ouverture plus poussée encore aura certes des conséquences, mais certainement pas celles dont rêvent certains milieux patronaux.

Pourquoi attirer au Luxembourg davantage de frontaliers d'au-delà d'Arlon, de Metz et de Trèves? Quelles peuvent bien être leur motivation et leurs affinités avec cet Etat qu'ils veulent „servir“? Dans quelle mesure leur venue est-elle censée améliorer la situation au niveau du taux de chômage au Luxembourg?

Par ailleurs, comme la Chambre l'a déjà écrit dans ce contexte il y a quelques années, l'engagement massif de non-nationaux supplémentaires (au-delà des 10% qui y sont déjà) dans la fonction publique „conduirait tôt ou tard à un Etat „luxembourgeois“ dans lequel des non-Luxembourgeois seraient au service d'une majorité de la population non luxembourgeoise à son tour. Quel sera alors encore la raison d'être d'un tel Etat fictif qui ne fonctionne que grâce à des étrangers?“

La Chambre est stupéfaite de l'apparente insouciance totale du gouvernement à l'égard des répercussions que l'ouverture large de la fonction publique aura, à la fois sur le service de l'Etat, sur l'identité de l'administration et, non en dernier lieu, sur le marché de l'emploi.

Un élément nouveau dans le contexte de cette discussion, vieille d'une décennie sinon plus déjà, est l'annonce du dépôt d'un projet de loi portant introduction de la double nationalité, envisagé pour le printemps 2006. Faire dans ces conditions du forcing en matière d'ouverture supplémentaire de la fonction publique serait un non-sens incompréhensible.

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que mettre en garde, une fois de plus, contre toute tentative d'ouvrir davantage la fonction publique aux non-nationaux ainsi que contre d'éventuelles velléités d'assouplir voire de diluer les conditions d'admission, dont surtout la maîtrise des trois langues administratives du pays.

Pensions complémentaires

L'accord salarial du 31 mai 2005 prévoit de „réactiver la commission ... ayant pour mission d'étudier et d'examiner la possibilité de créer un régime de pension complémentaire, sur base volontaire, en faveur des agents recrutés après le 31 décembre 1998“.

La Chambre se félicite de cette disposition, alors surtout que les agents publics se trouvent discriminés en raison du fait que la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension, par une formulation insidieusement astucieuse de son article 4 (3), rend de facto nul et non avenue tout régime complémentaire de pension „instauré par l'Etat, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics“. D'ailleurs, il s'agit en l'occurrence d'une disposition manifestement anticonstitutionnelle puisqu'elle exclut d'emblée le personnel de tout un secteur du droit de pouvoir bénéficier d'avantages réservés à d'autres.

Reste à espérer que le nouvel élan sera cette fois-ci le bon ...

Elections à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Fin mars 2005, les élections quinquennales pour le renouvellement de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ont eu lieu.

Si le résultat était celui auquel tout le monde s'attendait, la CGFP et la FGFC ayant remporté 26 mandats sur 27, la surprise est venue du côté où on ne l'attendait pas, à savoir au niveau de l'organisation des élections.

En effet, hormis les déjà traditionnels „problèmes“ résultant du fait que certaines dispositions du règlement grand-ducal relatif à la procédure électorale sont contraires à la loi organique, un concours de circonstances malencontreuses a cette fois-ci eu comme conséquence que quelques centaines d'électeurs avaient été privés de leur droit de vote du fait qu'ils ne figuraient pas sur la liste électorale.

S'y ajoute que les instances judiciaires compétentes avaient admis aux élections, dans deux catégories, une liste de candidats qui ne remplissait pas les conditions prévues à l'article 16 (2) de la loi.

Pour toutes ces raisons, la Chambre avait à la mi-juin saisi 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 d'exécution.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait saisir l'occasion que lui fournit le présent avis pour remercier le Ministre d'avoir donné les suites voulues à sa démarche. En effet, le groupe de travail, auquel la Chambre est associée, vient de démarrer ses travaux et envisage de les conclure à bref délai, de sorte que les problèmes rencontrés lors des dernières élections devraient définitivement appartenir au passé.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 novembre 2005.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

