

A V I S

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**

S O M M A I R E

	Page
I. LE CONTEXTE ECONOMIQUE	1
1. L'histoire du vilain petit canard	1
2. La reprise économique ante portas	4
3. La santé économique fondamentale du pays	6
4. Notre économie en comparaison internationale	11
4.1. Niveau de la production	11
4.2. Balance courante	12
4.3. Productivité	13
a) <i>par tête d'habitant</i>	13
b) <i>par personne occupée</i>	14
c) <i>par heure travaillée</i>	14
4.4. Productivité comparée des régions	15
4.5. Taux de chômage harmonisé	16
4.6. Liberté économique	16
4.7. Charges sur salaires	17
4.8. Solde annuel du budget public	18
4.9. Dette publique	19
4.10. Emploi dans le secteur public	19
4.11. Coût de la fonction publique	20
4.12. Qualité de la gouvernance	20
a) <i>Indice du gaspillage public</i>	21
b) <i>Indice du respect de la loi</i>	21
c) <i>Indice de la qualité de la réglementation</i>	21
d) <i>Indice de l'efficacité de l'administration</i>	22
II. L'EVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES PUBLIQUES	23
1. Les conséquences de la réforme fiscale	23
a) <i>L'impôt sur le revenu des personnes physiques</i>	24
b) <i>L'impôt sur le revenu des collectivités</i>	27
2. Le compte général de 2003	28
3. L'exercice budgétaire en cours (2004)	30
a) <i>Impôts indirects</i>	32
b) <i>Impôts directs</i>	34
III. LA DETTE PUBLIQUE ET LES RESERVES DU TRESOR	36
1. Une dette publique symbolique	36
2. Une cagnotte appréciable	38
IV. LE PROJET DE BUDGET POUR 2005	45
V. CONCLUSIONS	51

Par dépêche du 20 octobre 2004, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005.

I. LE CONTEXTE ECONOMIQUE

Voilà douze mois seulement que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics donna au chapitre introductif de son avis budgétaire annuel le titre "*Les ombres d'un contexte international difficile*". Même si la conjoncture mondiale et européenne n'est actuellement pas exempte d'incertitudes (flambée du prix du pétrole, ralentissement économique aux Etats-Unis, déficits budgétaires en Europe), l'évolution courante et les perspectives à court et à moyen terme sont désormais autrement encourageantes. Mais avant d'analyser ces perspectives d'avenir, il y a lieu de faire un état des lieux de la situation actuelle.

1. L'histoire du vilain petit canard

A cet égard, ceux qui suivent l'actualité viennent de découvrir que notre situation économique n'est en fait pas aussi déplorable que les experts l'ont décrite les dernières années. Le tableau 1 ci-dessous montre pour les derniers exercices, de gauche à droite, les révisions successives des estimations du Statec pour la progression du pays en termes réels du PIB.

Tableau 1 - Estimations successives du Statec

(croissance annuelle du PIB luxembourgeois en termes réels)

Estimations du Statec	printemps 2003	automne 2003	printemps 2004	automne 2004
année 2001:	+1,2%	+1,2%	+1,3%	+1,5%
année 2002:	+1,1%	+1,3%	+1,7%	+2,5%
année 2003:	+1,5%	+1,2%	+2,1%	+2,9%
année 2004:		+2,0%	+2,5%	+4,2%

L'année du freinage brutal de la conjoncture, l'exercice 2001, nous a donc finalement valu une croissance en volume de +1,5%, soit un quart de plus que l'estimation d'il y a un an. Le progrès pour 2002 n'a pas été de +1,1% ou de +1,3%, comme indiqué l'an dernier, mais bien de +2,5%, soit environ le double. Pour 2003, le Statec a revu à la hausse sa prévision, en deux étapes de +1,2% en passant par +2,1% à +2,9%.

Enfin, pour l'année courante, la révision est encore plus nette, puisque le Statec dispose désormais d'informations l'amenant à estimer la hausse à 4,2%. Les perspectives nettement plus favorables constatées actuellement chez nos plus importants partenaires commerciaux font penser que pour 2005 et 2006, la croissance ne sera pas moindre qu'en 2004.

Voilà donc que les années des vaches maigres n'étaient pas aussi néfastes qu'on ne le pensait et qu'on ne le disait. A la pleine lumière du jour, le petit canard qu'on disait si vilain se révèle fort beau. En tenant compte de 2004, nous avons eu en quatre ans - sous réserve d'autres révisions à la hausse - une progression de +11,6%, soit une croissance annuelle de +2,8% en moyenne, alors qu'il y a un an les experts situaient l'évolution à +5,8% sur ces quatre ans ou +1,4% en moyenne annuelle. La différence est de taille.

Une croissance réelle moyenne de +2,8% par an, c'est nettement plus que la progression moyenne à long terme de +2,3% par an, que l'Union européenne a réalisée sur la période faste de 1985 à 2000, une période pendant laquelle le Grand-Duché a réussi une croissance réelle de +6,5% par an en moyenne.

Une hausse moyenne de +2,8% pour les années du creux de la vague conjoncturelle, pour le fond de vallée du cycle économique, est fort remarquable. Pour 2001 à 2003, la zone "*euro*" devait se contenter, selon Eurostat, d'une croissance effective située entre +0,7% et +0,9% par an et pour 2004 d'une progression de +1,7%. D'autres instances internationales fournissent des estimations légèrement différentes, mais comparables dans leur ordre de grandeur.

Nos voisins immédiats ont connu ces dernières années une évolution nettement plus faible et, pour la plupart d'entre eux, depuis 2001

même une dégradation persistante, alors que nous remontons sensiblement la pente depuis trois ans.

Tableau 2 - Croissance économique réelle dans notre région (<i>croissance annuelle du PIB à prix constants</i>)				
<u>selon le FMI</u>	2001	2002	2003	2004
Zone "euro":	+1,6%	+0,8%	+0,5%	+2,2%
Luxembourg:	+1,3%	+1,7%	+2,1%	+2,8%
Allemagne:	+0,8%	+0,1%	-0,1%	+2,0%
France:	+2,1%	+1,1%	+0,5%	+2,6%
Belgique:	+0,7%	+0,7%	+1,1%	+2,5%
Pays-Bas:	+1,4%	+0,6%	-0,9%	+1,1%
<u>selon Eurostat</u>	2001	2002	2003	2004
Zone "euro":	+1,6%	+0,8%	+0,5%	+1,7%
Luxembourg:	+1,5%	+2,5%	+2,9%	+2,4%
Allemagne:	+0,8%	+0,1%	-0,1%	+1,5%
France:	+2,1%	+1,2%	+0,5%	+1,7%
Belgique:	+0,6%	+0,7%	+1,1%	+2,0%
Pays-Bas:	+1,4%	+0,6%	-0,9%	+1,0%
<u>selon le Statec</u>	2001	2002	2003	2004
Luxembourg:	+1,5%	+2,5%	+2,9%	+4,2%

données publiées ou mises à jour en septembre et octobre 2004

En résumé, l'on peut retenir que la faiblesse de notre croissance est moindre qu'on ne le disait. Elle contraste certes avec la progression annuelle de l'ordre de +8% notée pendant les exercices 1997 à 2000, période de haute conjoncture, et elle reste au-dessous de la tendance du long terme, de +6,5% par an pour la période 1985-2000.

Mais correctement interprétée dans son contexte conjoncturel, cette croissance n'est nullement décevante. En comparaison internationale, l'économie du Grand-Duché a en tout cas réussi sérieusement à "sur-performer", pour utiliser le jargon des experts. N'en déplaise aux Cassandres professionnelles, dont la propagande pessimiste est loin d'être désintéressée!

Cette évolution étonnamment positive n'est évidemment pas sans effets sur la santé financière de l'Etat et allège d'autant les contraintes et perspectives budgétaires.

2. La reprise économique ante portas

Or, voici que les perspectives conjoncturelles s'éclaircissent enfin. Le Fonds monétaire international (FMI) n'hésite pas, dans les "*Perspectives économiques mondiales*" de fin septembre, de parler à propos de l'économie mondiale pour l'année en cours de la croissance réelle la plus forte depuis presque 30 ans. Pour 2004, le FMI estime en effet que la progression effective de l'économie mondiale est de +5,0%, et pour 2005 il la prévoit à +4,3%. L'OCDE de son côté tablait en juin dernier pour le monde industriel sur une croissance de +3,4% en 2004 et de +3,3% pour 2005.

Si la croissance économique moyenne de la planète a donc peut-être actuellement déjà dépassé son apogée, l'économie européenne par contre - et elle a une influence autrement déterminante pour notre pays - parvient enfin à sortir de la quasi-stagnation.

Tableau 3 - Croissance économique dans le monde, en Europe et au Luxembourg, vue par les organisations internationales (*croissance annuelle du PIB en termes réels*)

<u>selon Eurostat</u>	2002	2003	2004	2005
Union européenne:	+1,0%	+0,9%	+2,0%	+2,4%
Zone "euro":	+0,8%	+0,5%	+1,7%	+2,2%
Luxembourg:	+2,5%	+2,9%	+2,4%	+3,1%
<u>selon l'OCDE</u>	2002	2003	2004	2005
Pays industriels:	+1,7%	+2,2%	+3,4%	+3,3%
Zone "euro":	+0,9%	+0,5%	+1,6%	+2,4%
Luxembourg:	+1,3%	+1,7%	+2,6%	+3,6%
<u>selon le FMI</u>	2002	2003	2004	2005
Monde:	+3,0%	+3,9%	+5,0%	+4,3%
Union européenne:	+1,2%	+1,1%	+2,6%	+2,5%
Zone "euro":	+0,8%	+0,5%	+2,2%	+2,2%
Luxembourg:	+1,7%	+2,1%	+2,8%	+3,4%

données publiées en juin (OCDE) et en septembre 2004

Comme il ressort du tableau 3 ci-avant, l'office Eurostat chiffre la progression économique réelle de l'Union européenne pour 2003, 2004 et 2005 à +0,9%, +2,0% et +2,4% respectivement. Pour la zone

"euro", les taux de la croissance réelle pour les années en question sont de +0,5%, +1,7% et +2,2%.

Les données publiées par le FMI et par l'OCDE divergent légèrement, les derniers mois ayant surtout apporté, chez toutes les instances internationales, des révisions à la hausse des estimations. A noter que les données concernant le Luxembourg sont entre-temps dépassées.

Dans toutes ces projections, les experts européens et mondiaux tiennent bien entendu compte des contraintes et limitations qui subsistent. Il y a la flambée du prix du pétrole qui risque de persister, il y a le ralentissement de la croissance aux Etats-Unis qui se confirme, il y a l'incapacité de plusieurs gouvernements européens à résoudre leurs problèmes budgétaires très sérieux. Sans parler des difficultés structurelles de la plupart des économies nationales en Europe, à propos desquelles les autorités tardent à trouver et à appliquer les remèdes appropriés.

Tout cela est vrai, mais le printemps conjoncturel n'approche pas moins. Il y a entre-temps beaucoup d'hirondelles pour l'annoncer. Et l'évolution conjoncturelle positive en Europe aura, compte tenu de la large ouverture du Grand-Duché sur les marchés étrangers et de notre forte dépendance de ces marchés, des effets bénéfiques indubitables sur notre économie et sur la situation financière de l'Etat.

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? Ceci étant, l'on ne peut que qualifier de pessimistes les estimations du Statec, qui prévoient pour 2005 un léger repli de la croissance au Grand-Duché.

La confiance, notamment des milieux bancaires, sur une reprise des marchés financiers et boursiers soutient cette vue. Quant à l'avenir plus lointain, il est certes difficile de se prononcer. A ce stade, il importe de retenir que, dès 2004, l'économie luxembourgeoise s'est avérée capable de renouer avec une croissance supérieure à la tendance à long terme de la plupart des Etats européens.

Tableau 4 - La reprise dans les estimations du Statec

(croissance annuelle du PIB luxembourgeois en termes réels)

	printemps 2003	automne 2003	printemps 2004	automne 2004
année 2003:	+1,5%	+1,2%	+2,1%	+2,9%
année 2004:		+2,0%	+2,5%	+4,2%
année 2005:		+3,0%	+3,5%	+4,2%
année 2006:		+3,8%		+3,3%
année 2007:				+4,3%

Pour compléter le tableau, on peut mentionner que les soucis relatifs à l'inflation se sont dissipés, du fait que la hausse des prix mesurée ne s'est pas accélérée en Europe, malgré les impulsions très fortes provenant du prix du pétrole. Ainsi, même les traditionnelles lamentations venant des banques centrales européennes ont largement cessé.

3. La santé économique fondamentale du pays

Les perspectives *conjoncturelles* étant donc encourageantes, il reste à se demander où en est la santé *structurelle* de l'économie nationale. Les périodes de récession - quelque regrettables qu'elles soient par ailleurs - ont normalement le mérite de révéler assez impitoyablement les faiblesses cachées et les problèmes structurels escamotés par le boom de haute conjoncture. Que dit donc ce "*stress-test*" pour le Grand-Duché?

La réponse est nette. Il n'existe pas de doutes concernant la compétitivité et la santé fondamentale de notre économie, qui génère régulièrement 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 courant entre 8,9% et 11,4%. Et comme l'illustre la juxtaposition du tableau 5 ci-dessous, il n'existe pas de corrélation avec le taux de croissance du PIB, le Grand-Duché étant aussi excédentaire en basse qu'en haute conjoncture.

Tableau 5 - Balance courante de l'économie grand-ducale					
	1999	2000	2001	2002	2003
Excédent de la balance courante					
en milliards d'€	+1,66	+2,91	+1,98	+2,61	+2,19
en % du PIB:	+8,9%	+13,7%	+9,0%	+11,4%	9,1%
<i>p.m.: évolution du PIB</i>					
<i>PIB crt en mrd d'€:</i>	<i>18,74</i>	<i>21,28</i>	<i>22,02</i>	<i>22,81</i>	<i>23,96</i>
<i>croiss. réelle en %:</i>	<i>+7,8%</i>	<i>+9,0%</i>	<i>+1,5%</i>	<i>+2,5%</i>	<i>+2,9%</i>

Le diagnostic est similaire pour l'emploi. Si le ralentissement conjoncturel a certes freiné le rythme de la création nette de postes nouveaux, cette consolidation représente plutôt une normalisation qu'un tassement préoccupant. Alors que, dans d'autres pays, il y a eu un recul net du nombre des emplois, les exercices "*faibles*" 2001 à 2003 ont vu au Luxembourg la création nette de près de +30.000 emplois, soit +11% en trois ans. Ce mouvement se poursuit en 2004, en marquant une accélération manifeste.

Tous ces emplois additionnels n'ont pas pu être occupés par la population résidante. Faut-il rappeler ici qu'il y a également les départs en retraite (non inclus dans les chiffres de la variation nette) qui sont à combler par les générations nouvelles? Le nombre des travailleurs résidents, y compris de nouveaux immigrants, a progressé de près de 10.000 personnes, mais le gros de l'effectif a été fourni par 19.500 frontaliers supplémentaires, comme il ressort du tableau 6 ci-après.

Prouvant en plein ralentissement de l'économie une solidité intacte de notre tissu économique, le marché de l'emploi illustre également la reprise entamée: si l'année 2003 a connu une progression des nouveaux postes occupés de +5.600 unités ou de +2,0% par rapport à 2002 (la comparaison portant sur les deux moyennes annuelles), l'augmentation sur 12 mois vient récemment de remonter à +8.000 "*jobs*" supplémentaires ou +2,7% (situation de septembre 2004 par rapport à septembre 2003).

Tableau 6 - Évolution de l'emploi au Grand-Duché					
	2000	2001	2002	2003	2004
	année	année	année	année	sept.*
Total des emplois:	264,8	279,7	288,5	294,1	304,4
idem, variation annuelle:		+14,9	+ 8,7	+ 5,6	+ 8,0
		+5,6%	+3,1%	+2,0%	+2,7%
Travailleurs résidants:	177,4	182,4	185,5	187,2	191,0
idem, variation annuelle:		+ 5,0	+ 3,1	+ 1,8	+ 3,0
		+2,8%	+1,7%	+0,9%	+1,6%
Travailleurs frontaliers:	87,4	97,3	103,0	106,9	113,4
idem, variation annuelle:		+10,0	+ 5,6	+ 3,9	+ 5,0
		+11,4%	+5,8%	+3,8%	+4,6%
Demandeurs d'emploi:	5,0	4,9	5,8	7,6	8,8
idem, variation annuelle:		- 0,1	+ 0,9	+ 1,7	+ 0,9
		+0,7%	+18,5%	+29,9%	+12,1%

*toutes les données en milliers de personnes et en %
moyenne annuelle et évolution de la moy. ann., sauf pour 2004
* (situation du mois de septembre 2004, respectivement variation
par rapport à septembre 2003)*

Devant cette toile de fond, les sempiternelles litanies sur la productivité déclinante de nos entreprises et sur leur compétitivité insuffisante attribuée à l'indexation des salaires, au niveau général trop élevé des rémunérations et à l'"attractivité insolente" du secteur public pour la main-d'œuvre luxembourgeoise et tous raisonnements similaires prennent une dimension légèrement surréaliste.

Et les propos patronaux, en apparence si soucieux du bien-être national, sont démasqués comme de simples argumentations pour soutenir des revendications envers l'Etat.

Il n'en reste pas moins vrai que les chiffres du marché de l'emploi trahissent également un développement fort négatif, pour ne pas dire critique: le gonflement persistant du nombre des demandeurs d'emploi auxquels on ne trouve pas d'occupation. De moins de 5.000 personnes en moyenne en 2000, leur nombre est passé aux environs de 8.500.

La situation est d'autant plus inquiétante qu'elle est probablement encore sous-estimée dans les statistiques, les efforts inlassables des autorités ayant comme effet d'accroître en parallèle le nombre des sous-occupés non recensés comme chômeurs, du fait qu'ils se trouvent engagés dans une des nombreuses mesures d'occupation, de formation ou d'insertion qui ont été mises en place et développées au fil des années.

D'un point de vue social, cette évolution est donc à prendre au sérieux, d'autant plus que toutes les recettes économiques employées ne viennent pas à bout du problème. Mais si l'on ne veut pas se fourvoyer quant aux remèdes, il faut à ce propos avoir le courage d'admettre une évidence: ce "*chômage*" auquel nous nous voyons confrontés ne résulte manifestement pas à proprement parler d'un manque d'emplois disponibles ou d'une création insuffisante de "*jobs*" nouveaux et additionnels.

Ces personnes désœuvrées ne sont pas les victimes d'une faiblesse de l'économie nationale et d'un manque de compétitivité externe des entreprises luxembourgeoises, mais leur situation est plutôt due à une offre inadéquate au niveau des qualifications et à un manque d'"*employabilité*" des concernés.

Chez bien des jeunes parmi eux, on rencontre souvent une absence générale de toute connaissance utile et recherchée par les entreprises et administrations. La réticence de beaucoup de jeunes pour faire un travail manuel prouve un large écart entre leurs attentes professionnelles et les capacités acquises ou leur disponibilité pour acquérir une formation recherchée.

Le niveau des salaires a amené les entreprises à rationaliser la production et la gestion, en confiant dans toute la mesure du possible les tâches de routine à des outils informatiques et mécaniques. La conséquence en est une réduction durable des besoins en personnel peu instruit et peu performant, non qualifié et non diplômé, alors que de tels demandeurs d'emploi restent hélas nombreux.

Ce qui est donc en cause dans la situation actuelle, ce n'est pas une création insuffisante d'emplois suite à une compétitivité trop faible, mais ce sont des phénomènes sociologiques, des problèmes de socié-

té, une inadéquation de la politique scolaire et de formation professionnelle, voire d'éducation au sens général.

N'est-il pas significatif pour la situation que, même dans les circonstances actuelles, l'artisanat luxembourgeois signale que dans divers métiers il ne parvient pas à trouver assez de candidats pour les postes offerts dans l'apprentissage? Soulignons à ce propos également les louables efforts entrepris par la Société Nationale de Crédit et d'Investissement pour soutenir la création et le développement de petites entreprises, qui jouent un rôle non négligeable dans notre tissu économique.

Parmi les chômeurs difficiles à placer, surtout chez ceux ayant dépassé la cinquantaine, l'on retrouve également des victimes de la course effrénée d'un nombre croissant d'entreprises vers une profitabilité du court terme, caractérisée par des licenciements irresponsables du point de vue social et humain, non indispensables économiquement.

Il faut du reste se demander si ces agissements indignes ne seront pas néfastes même pour les entreprises en question. A la première embellie de la conjoncture, elles constateront qu'elles se sont dévêtues d'un know-how de grande valeur et d'une expérience irrécupérable.

Quand certains industriels entament une croisade pour le plafonnement de l'indice des salaires, il s'agit là manifestement d'une pure manœuvre de diversion. Ils feraient mieux de dénoncer les brebis galeuses dans leurs rangs, certaines firmes utilisant le prétexte d'un ralentissement dans leur secteur pour se débarrasser sans vergogne de collaborateurs fidèles et méritants, souvent avec de nombreuses années de service à leur actif. Ces salariés qualifiés mis à pied sont souvent déracinés durablement, devenant ainsi, sans le vouloir en rien, des chômeurs de longue durée à charge de la communauté nationale.

Le culte absolu de la "*shareholder's value*", qui a hélas trouvé trop d'adeptes parmi les dirigeants d'entreprise, se pratique aux dépens de notre économie et de notre société dans son ensemble. Ces dernières années, la traditionnelle économie de marché tempérée par des élé-

ments de politique sociale, la fameuse "*soziale Marktwirtschaft*", s'est transformée par l'abandon de toute connotation sociale et humaine en un capitalisme impitoyable, que ses partisans essaient à tort de justifier par la concurrence globale, au niveau planétaire, alors que la plupart d'entre eux ne subissent en fait pas de telles pressions.

Concernant la situation du marché de l'emploi, il importe en conclusion de retenir que les raisons de la progression du nombre des demandeurs d'emploi ne sont donc de toute évidence pas à voir dans une défaillance de l'offre d'emploi. Dans ce sens, l'agitation extrême à propos de la question de la productivité est à son tour mal venue.

4. Notre économie en comparaison internationale

Le débat budgétaire annuel gagne à inclure, dans son inventaire économique, un tour d'horizon comparatif, confrontant la performance luxembourgeoise à celle de ses voisins les plus proches et d'autres partenaires et concurrents immédiats. La partie de cet avis qui suit se propose de présenter une telle juxtaposition, dans une forme très concise.

4.1. Niveau de la production

La comparaison de l'économie luxembourgeoise avec celle des pays voisins et des autres nations du monde doit forcément partir du constat du niveau économique relatif atteint. Pour ce qui est du produit intérieur brut (PIB) par tête d'habitant, notre pays se situe - et de loin - au premier rang de tous les classements établis par des organisations internationales, des institutions académiques et autres "*think tanks*".

Comme exemple, on peut mentionner le *World Factbook* de la CIA américaine (Central Intelligence Agency), dont le classement du PIB par tête d'habitant a été remis à jour en mai 2004: sur la liste de 231 économies répertoriées, le Grand-Duché est avec 55.100 dollars par tête et par an, le seul pays à dépasser les Etats-Unis, qu'il déclassé même de 46%. Voici la comparaison des leaders mondiaux et de nos voisins:

1. Luxembourg	55.100 dollars US
2. Etats-Unis	37.800 dollars US
3. Norvège	37.700 dollars US
7. Suisse	32.800 dollars US
13. Belgique	29.000 dollars US
16. Pays-Bas	28.600 dollars US
20. Allemagne	27.600 dollars US
21. France	27.500 dollars US

Le Luxembourg maintient cette 1^{ère} place, si la comparaison se calcule à l'aide des taux de change au lieu des parités de pouvoir d'achat. Son PIB est le plus élevé, non seulement par tête d'habitant, mais aussi par personne occupée et par heure travaillée. Dans son "*European Competitiveness Report 2003*", la Commission Européenne souligne que notre cas est unique: "*With the exception of Luxembourg, all Member States had levels of GDP per capita significantly below that of the US in 2002.*"

4.2. Balance courante

Dans le contexte de la globalisation des marchés et d'une concurrence internationale de plus en plus féroce, la défense du bien-être acquis est une rude tâche. Comme certains secteurs qui étaient prospères pendant longtemps sont soudainement voués au déclin, l'avenir plus lointain du Grand-Duché ne sera assuré que si le pays parvient à régénérer constamment son tissu économique et à remplacer les secteurs en recul par de nouvelles activités à haute valeur ajoutée. Notre politique dite "*des niches*" souffre à son tour d'une érosion évidente, sous l'effet des "*harmonisations*" européennes.

Mais c'est avec succès que nous défendons notre rang de champion. La solidité de la compétitivité internationale de notre économie se reflète dans la tradition d'une balance excédentaire des opérations courantes avec l'étranger, notre excédent extérieur annuel se situant entre +1,5 et +3 milliards d'euros et entre +9 et +14% du PIB (voir plus haut, chapitre I.3. et tableau 5).

Contrairement à certaines légendes et affirmations répétées, nous ne consommons donc pas plus que nous produisons. Voici un extrait de la comparaison retenue dans les *Perspectives économiques* de

l'OCDE de juin dernier, portant sur la balance courante des 30 pays industriels du monde:

1. Luxembourg	+ 10,7%
2. Suisse	+ 9,4%
3. Norvège	+ 8,7%
4. Finlande	+ 5,9%
5. Belgique	+ 4,8%
7. Pays-Bas	+ 3,6%
10. France	+ 1,8%
15. Allemagne	0,0%

4.3. Productivité

Un des mots clés du débat socio-économique est la "*productivité*". Le souci est légitime. Mais ceux qui réaffirment constamment que les performances de notre économie dans son ensemble seraient insuffisantes, le font au mépris des comparaisons internationales disponibles.

a) *par tête d'habitant*

Les *indicateurs structurels* d'Eurostat nous informent que la productivité par tête d'habitant du Grand-Duché dépasse de 36% celle des Etats-Unis et représente plus que le double de la moyenne communautaire. Le classement des 25 pays de l'Union européenne selon la productivité par tête d'habitant en 2003, en prenant comme référence (indice 100) la productivité moyenne de l'UE, comprend les positions suivantes:

1. Luxembourg	209,3
<i>p.m.: Etats-Unis</i>	<i>154,0</i>
2. Danemark	131,5
5. Pays-Bas	120,3
7. Belgique	117,0
9. France	114,0
11. Allemagne	108,9
<i>p.m.: Union européenne</i>	<i>100,0</i>

b) *par personne occupée*

Notre très haute productivité par tête d'habitant reflète bien entendu en partie le grand attrait du Luxembourg sur une main-d'œuvre frontalière, qui quotidiennement rejoint en grand nombre des postes de travail bien rémunérés au Grand-Duché. La situation particulière justifie de considérer comme un meilleur indicateur de la compétitivité des entreprises une productivité nationale mesurée plutôt par rapport aux personnes effectivement occupées dans le pays et contribuant à son produit intérieur brut.

Cette comparaison-là, puisée à la même source, attribue toujours au Luxembourg une avance de 6% par rapport aux Etats-Unis, alors qu'aucun autre pays communautaire n'atteint le niveau américain. Ci-après quelques détails du classement des 25 pays de l'Union européenne, selon la productivité par personne occupée en 2003, avec un point de référence similaire (productivité moyenne de l'UE =100):

1. Luxembourg	131,1
<i>p.m.: Etats-Unis</i>	<i>123,1</i>
2. Belgique	120,4
4. France	115,1
<i>p.m.: Union européenne</i>	<i>100,0</i>
11. Pays-Bas	96,0
13. Allemagne	95,4

c) *par heure travaillée*

Les différences existant sur le plan international à propos de la législation sociale et des habitudes, notamment en matière de temps de travail, ont été invoquées pour justifier un troisième étalon de comparaison, quand il s'agit de mesurer la situation respective des nations. C'est la productivité par heure travaillée.

Selon ce critère également, pour les dernières données disponibles, le Luxembourg dépasse toujours les Etats-Unis de 7% et maintient un incontestable 1^{er} rang en Europe. A noter que, dans le calcul de toutes ces comparaisons, on a éliminé l'influence erratique des cours de change fluctuants en recourant, pour la conversion des données, à la parité du pouvoir d'achat respectif des diverses monnaies.

Voici un extrait du classement de 18 des 25 pays de l'Union européenne selon la productivité par heure travaillée en 2003, toujours en comparaison de la productivité moyenne de l'UE:

1. Luxembourg	126,1
2. France	124,0
3. Belgique	122,1
<i>p.m.: Etats-Unis</i>	<i>118,2</i>
4. Pays-Bas	113,3
6. Allemagne	104,6
<i>p.m.: Union européenne</i>	<i>100,0</i>

4.4. Productivité comparée des régions

Quand les données statistiques ne conviennent pas aux thèses que certains intéressés veulent faire admettre, ceux-ci font feu de tout bois pour discréditer les chiffres incommodes. L'on prétend notamment que la petite taille du Grand-Duché fausserait les statistiques et que la mauvaise position concurrentielle du pays par rapport à diverses régions européennes serait masquée du fait que les moyennes nationales des grands pays européens cacheraient de grandes différences internes à ces pays.

La thèse est objectivement incorrecte: la région européenne avec la plus haute productivité est en effet le Grand-Duché de Luxembourg, devant la Province du Brabant Flamand et la Région d'Île-de-France, comme il ressort du classement ci-dessous, qui se base sur le PIB par personne employée (donc pas par habitant), exprimé en standards de pouvoir d'achat. Le ranking, publié dans le "*European Competitiveness Report 2003*" de la Commission européenne, inclut toutes les 210 régions d'Europe et repose sur la "*Cambridge Econometrics European regional database*".

1. Grand-Duché de Luxembourg	71,29
2. Provincie Vlaams Brabant	71,24
3. Région Île-de-France	69,83
4. Bundesland Wien	68,85
5. Région grecque Sterea Hellada	68,69
210. Région portugaise Centro	23,13

4.5. Taux de chômage harmonisé

La santé relative de l'économie luxembourgeoise ressort bien entendu aussi de la situation du marché de l'emploi. Voici les chiffres les plus récents (publiés en octobre 2004, concernant le mois d'août 2004) du taux de chômage harmonisé et corrigé pour les variations saisonnières pour le Luxembourg et ses principaux voisins et partenaires, ainsi que les moyennes pour la zone "euro" et l'Union européenne dans son ensemble:

1. Luxembourg	4,3%
2. Irlande	4,4%
6. Pays-Bas	8,1%
14. Belgique	8,6%
<i>p.m.: Zone "euro" (EU-12)</i>	<i>9,0%</i>
<i>p.m.: Union europ.(EU-25)</i>	<i>9,0%</i>
19. France	9,6%
20. Allemagne	9,9%

4.6. Liberté économique

L'attrait persistant du Luxembourg comme site économique est illustré par des paramètres chiffrés, depuis sa part dans les investissements étrangers directs en Europe jusqu'à l'intarissable afflux de travailleurs frontaliers. C'est donc sans surprise que l'indice de la liberté économique ("*Index of economic freedom 2004*"), publié par la fameuse "*Heritage Foundation*" dans le Wall Street Journal, lui donne le 1^{er} rang en Europe et le 4^e dans le monde sur 155 économies classées:

Ce "*think tank*" très conservateur conseillant les entreprises américaines pour leurs investissements transfrontaliers précise: "*Luxembourg, the freest country in the region, has no restrictions that apply specifically to foreign investors. As a result, it remains a favored destination for both U.S. and European investment. The coalition government has enacted tax reform as a centerpiece of its domestic policy. With a GDP per capita of over \$25,000, Luxembourg is a prime example of the fruits of economic freedom.*"

Voici le classement en question:

1. Hong Kong	1,32
2. Singapour	1,61
3. Nouvelle Zélande	1,70
4. Luxembourg	1,71
10. Etats-Unis	1,85
18. Allemagne	2,03
19. Pays-Bas	2,04
22. Belgique	2,19
44. France	2,63

4.7. Charges sur salaires

Le débat sur le chômage dans le monde industriel a mis en accusation les charges s'appliquant sur le coût de la main-d'œuvre, les fameuses "*Lohn-Nebenkosten*". Dans ce contexte, un attrait majeur du Luxembourg, pour assurer la productivité de sa main-d'œuvre malgré les salaires élevés, sont les surcharges relativement modestes en comparaison internationale.

Dans cette matière assez complexe, ce sont les comparaisons de l'OCDE - par ailleurs souvent contestée - qui font autorité. Les charges sur salaires sont techniquement appelées les "*coins fiscaux*" (en anglais "*tax wedges*"): il s'agit du total des impôts sur le revenu du travail et des diverses cotisations sociales (parts patronales et salariales), le cas échéant diminué des allocations familiales, exprimé en % du total des coûts salariaux bruts.

En clair: le pourcentage appelé "*coin fiscal*" représente la part de la dépense patronale qui n'aboutit pas dans la poche du salarié, mais se trouve prélevée au titre des impôts sur le revenu et des cotisations sociales. Le coin fiscal est bien entendu influencé par la situation familiale et par le niveau relatif de la rémunération.

La dernière compilation de l'OCDE, établie en mars 2004 pour les 30 pays industriels, a constaté pour le Luxembourg en 2003 un coin fiscal extrêmement favorable dans tous les cas de figure (le pourcentage indiqué se rapporte au total des impôts et cotisations, diminué des prestations familiales, ce total étant exprimé en pour-cent sur salaire brut avant impôts et cotisations):

a) cas du célibataire sans enfants, gagnant 67% du salaire moyen d'un ouvrier

1. Mexique	12,4%
9. Suisse	26,6%
10. Etats-Unis	27,1%
11. Luxembourg	27,3%
17. France	37,6%
17. Pays-Bas	37,6%
29. Allemagne	46,7%
30. Belgique	47,5%

b) cas du couple avec deux enfants et avec un seul salaire correspondant à 100% du salaire moyen

1. Irlande	7,4%
3. Luxembourg	9,6%
5. Etats-Unis	15,5%
7. Suisse	17,8%
21. Allemagne	33,5%
22. Pays-Bas	33,7%
26. Belgique	39,0%
28. France	40,0%

c) cas du couple avec deux enfants et avec deux salaires correspondant à 100% et à 67% du salaire moyen

1. Corée du Sud	13,4%
4. Luxembourg	16,3%
6. Etats-Unis	23,2%
7. Suisse	23,3%
19. Pays-Bas	37,3%
24. France	40,1%
29. Allemagne	43,9%
30. Belgique	47,2%

4.8. Solde annuel du budget public

Les finances publiques luxembourgeoises analysées plus loin se présentent très favorablement dans la comparaison internationale. Pour assurer l'avenir du pays, le gouvernement dispose de la marge de manœuvre requise, alors que les budgets publics de nos voisins

souffrent de déficits annuels importants et que certains ne respectent pas les critères de Maastricht.

Dans le classement des 29 "*pays les plus avancés*" ("*most advanced countries*") des *Perspectives économiques mondiales* que publie le Fonds monétaire international, le Luxembourg ne cède le pas, pour la moyenne du solde budgétaire moyen des exercices 1996 à 2003, qu'à un pays producteur de pétrole et à un des tigres asiatiques:

1. Norvège	+ 8,9%
2. Singapour	+ 5,7%
3. Luxembourg	+ 3,2%
15. Pays-Bas	- 0,7%
16. Belgique	- 0,8%
22. France	- 2,4%
23. Allemagne	- 2,7%

4.9. Dette publique

Nos finances publiques structurellement saines sont le premier atout du gouvernement quand il doit agir sur les structures économiques et appliquer une politique volontariste, pour doter le pays de solides infrastructures et pour maintenir un appareil administratif performant. Le respect traditionnel de la vertu budgétaire a maintenu l'endettement public à un niveau très bas.

Les *Perspectives économiques N° 75 (2004)* de l'OCDE fournissent un classement pour 2003 de la dette publique en % du PIB pour les 25 pays industriels, dont voici un extrait:

1. Luxembourg	4,9%
13. Pays-Bas	54,1%
18. Allemagne	65,3%
20. France	69,5%
22. Belgique	102,4%

4.10. Emploi dans le secteur public

Des polémistes de bas étage attribuent les raisons du "*mal luxembourgeois*", dont ils ont fait leur diagnostic, à une fonction publique lourde et coûteuse. En fait, le Luxembourg possède un appareil administratif ultra-léger. L'emploi dans le secteur public

luxembourgeois représente, en pour cent de la population active, un des taux les plus bas, comme le montre un classement de 20 pays industriels établi par l'OCDE:

1. Norvège (2000)	5,7%
3. Luxembourg (2001)	6,7%
5. Pays-Bas (2000)	10,5%
6. Allemagne (2000)	10,7%
17. France (1999)	18,3%
-- Belgique	<i>chiffre non disponible</i>

4.11. Coût de la fonction publique

Une contrevérité populiste présente l'administration luxembourgeoise comme particulièrement coûteuse, un monstre parasitant les prétendus "*secteurs productifs*". L'OCDE n'a pas moins établi qu'au Grand-Duché, les coûts de la fonction publique sont particulièrement bas, alors qu'un petit Etat doit, tout comme les pays plus importants, entretenir un appareil administratif complet et se doter d'une réglementation et d'une législation dans tous les domaines. Le tableau ci-après montre la part des coûts salariaux du secteur public en % du PIB pour 2001, sauf indication contraire (classement de 11 pays européens):

1. Pays-Bas	3,0%
2. Luxembourg	5,1%
3. Allemagne (2000)	7,8%
8. Belgique (1998)	11,2%
-- France	<i>chiffre non disponible</i>

4.12. Qualité de la gouvernance

Le cadre institutionnel et juridique d'un pays est décisif pour son développement économique en général et pour son attrait sur les investisseurs étrangers en particulier. Les classements internationaux y relatifs valorisent la qualité des services publics ainsi que l'intégrité et l'efficacité des administrations. Dans ces "*rankings*", le Grand-Duché doit sa bonne performance à sa fonction publique - impartiale, loyale, qualifiée, dévouée.

Le World Economic Forum (WEF) et l'institut de recherche de la Banque mondiale à Washington ont fait des analyses sur la question

et mettent régulièrement à jour des indicateurs sur la qualité de la gestion publique dans les divers pays du monde. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait attirer l'attention générale sur les indices ci-après:

a) *Indice du gaspillage public*

L'indice "*Government Waste sub-index 2003*", que le WEF publie dans son "*Growth Competitiveness Index 2003*", positionne le Luxembourg au rang 4 sur 102 pays examinés:

1. Singapour	6,12
4. Luxembourg	5,43
7. Pays-Bas	5,08
27. Belgique	3,89
32. Allemagne	3,71
38. France	3,58

b) *Indice du respect de la loi*

Le classement consacré par la Banque mondiale au respect de la loi ("*Rule of Law Index*") mesure notamment les efforts pour lutter contre la criminalité, pour protéger la propriété privée et pour faire respecter les conventions contractuelles privées. Le Luxembourg se situe au rang 2 sur 194 pays évalués:

1. Suisse	2,03
2. Luxembourg	2,00
11. Pays-Bas	1,83
15. Allemagne	1,73
21. Belgique	1,45
25. France	1,33

c) *Indice de la qualité de la réglementation*

Un autre critère intéressant mesure la qualité de la législation et de la réglementation ("*Regulatory Quality*"), un domaine qui se situe à l'intersection de la prise de décision politique et du savoir-faire administratif des pouvoirs législatif et exécutif. Dans le classement de la Banque mondiale, le Grand-Duché occupe le 4^e rang sur 195 pays évalués:

1. Finlande	1,93
3. Pays-Bas	1,87
4. Luxembourg	1,83
14. Suisse	1,62
15. Allemagne	1,59
26. Belgique	1,40
29. France	1,25

d) *Indice de l'efficacité de l'administration*

Un autre indicateur très intéressant du rapport *Governance Matters 2003* de la Banque Mondiale concerne l'efficacité de l'administration ("*Government Effectiveness*").

Les critères d'observation incluent la qualité du service public ("*quality of public service provision*") et de la gestion administrative ("*quality of the bureaucracy*"), la qualification des fonctionnaires ("*competence of civil servants*") et leur indépendance politique ("*independence of the civil service from political pressure*").

Le Grand-Duché figure en 4^e position sur 195 pays:

1. Singapour	2,26
1. Suisse	2,26
3. Pays-Bas	2,14
4. Luxembourg	2,13
12. Belgique	1,85
15. Allemagne	1,73
19. France	1,67

Le tour de la situation économique du pays étant ainsi accompli, sous les aspects conjoncturels et structurels, le présent avis peut analyser les aspects proprement financiers de l'Etat luxembourgeois.

II. L'EVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES PUBLIQUES

Se tournant vers les finances publiques, la Chambre voudrait, avant d'aborder l'analyse du projet de budget 2005, d'une part examiner l'évolution des recettes publiques suite à la réduction de la charge fiscale en 2001 et 2002 ainsi que le compte général de l'exercice budgétaire 2003, et d'autre part faire un bilan de la situation actuelle des finances publiques en termes de dette publique et de réserves liquides du Trésor.

1. 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 un allègement sensible de la charge fiscale, tant des entreprises que des particuliers, suite notamment à une révision des taux et barèmes. On se rappelle les discussions sur l'opportunité et l'envergure de cette réforme, d'aucuns ayant souhaité des mesures plus sélectives et pointues, d'autres estimant que par l'ampleur exceptionnelle de l'opération le gouvernement amputait l'Etat des ressources indispensables pour mener les actions politiques désormais requises par les défis auxquels le pays se trouve et se trouvera confronté.

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

Celle-ci a été marquée par un recul brutal de la croissance générale en Europe et dans notre pays, marquée également - suite au 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.

L'adoption de la réforme fiscale partait évidemment de la constatation 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 également conscience d'arriérés d'impôts à collecter, permettant d'amortir la moins-value attendue. Et 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 aux taux réduits.

Ces attentes se sont-elles réalisées? Peut-on aujourd'hui tirer un bilan positif des conséquences de l'opération? Si nous disposons de premiers chiffres, il faut avouer que leur interprétation n'est pas aisée, notamment suite à l'évolution conjoncturelle atypique. Mais il est incontestable que l'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 le Luxembourg - on l'a vu dans le premier chapitre de cet avis - s'est beaucoup mieux tiré d'affaire que ses voisins et que le reste de l'Europe. Cette politique économique "*anticyclique*" bien à propos 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 la réforme fiscale, une césure aussi brutale qu'on aurait pu l'attendre ou la redouter. La situation se présente différemment selon ces types d'impôt.

a) *L'impôt 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 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} 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 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 gagnés. Pour les exercices qui intéressent dans le présent contexte, les années 2000 à 2003, la progression nominale du volume des salaires (donc de la base d'imposition) a été, selon les comptes nationaux du Statec, de +11,0%, +10,2%, +6,9% et +4,0%.

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 enfin, une nouvelle progression de +5,8% a été enregistrée, comme il ressort du tableau 7 ci-après.

Tableau 7 - Évolution des recettes après la réforme fiscale				
	2000	2001	2002	2003
Impôt revenu collectivités:	1.009	1.124	1.312	1.327
variation annuelle:	+113	+115	+188	+15
	+12,6%	+11,4%	+16,8%	+1,1%
Impôt sur les salaires:	1.167	1.201	1.128	1.191
variation annuelle:	+131	+34	-73	+63
	+12,6%	+2,9%	-6,1%	+5,6%
<i>p.m.: Variat. des salaires</i>	+11,0%	+10,2%	+6,9%	+4,0%
Autr. imp.p.phys.(assiette):	255	255	264	282
variation annuelle:	+4	+0	+9	+18
	+1,8%	+0,0%	+3,5%	+7,0%
<i>p.m.: Taux normal de l'impôt sur le revenu des collectivités:</i>	30%	30%	22%	22%
<i>p.m.: Taux maximal de l'impôt sur le revenu des pers. physiques:</i>	46%	42%	38%	38%

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, correspond à un effet de l'ordre de 85 millions d'euros pour la 1^{ère} année et de l'ordre de 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 (effets de la progressivité du barème): ceci est confirmé non seulement par l'expérience de longues années, mais aussi illustré par le différentiel d'évolution en 2000, de [12,6 - 11,0 =] 1,6 point de pour cent entre salaires et impôts.

A ceci s'ajoute que le chiffre ainsi calculé n'inclut pas encore l'impact 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 au niveau des personnes physiques, n'est donc peut-être pas entièrement atteinte, mais faut-il 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.

Toujours est-il qu'en termes nominaux, les recettes des impôts sur les salaires étaient retournées en 2003, avec 1.193 millions d'euros, sensiblement au même niveau qu'en 2001 avec 1.201 millions d'euros. En 2004, on note un nouvel envol.

Pour les impôts sur le revenu des personnes physiques autres que les impôts sur les salaires, donc ceux dits "*fixés par voie d'assiette*" (notamment les impôts des indépendants et des commerçants), l'évolution est nettement moins profilée, surtout en raison des retards existant pour leur collecte. Pour ce type d'impôts, la croissance annuelle était moins prononcée au départ. Il y a eu une stagnation de recettes en 2001, mais pas de recul net en 2002. En 2003, la progression est passagèrement devenue supérieure à celle des impôts sur les salaires (voir le tableau 7).

L'évolution remarquablement positive de l'impôt sur le revenu des personnes physiques constatée les dernières années a persisté pendant l'exercice en cours, comme l'illustre le tableau 8 ci-après, qui reprend les recettes fiscales du premier semestre, en comparaison

avec la même période des années précédentes, tant pour le revenu des collectivités que pour les salaires et les autres revenus des personnes physiques.

Tableau 8 - Évolution des recettes durant le 1^{er} semestre				
<i>montants en millions d'euros</i>	2001	2002	2003	2004
Impôt sur revenu collectivités:	455	516	505	439
<i>variation annuelle:</i>	+46	+61	-11	-66
	+11,2%	+13,5%	-2,2%	-13,1%
Impôt sur les salaires:	662	595	619	693
<i>variation annuelle:</i>	-52	-67	+24	+74
	+8,6%	-10,1%	+3,9%	+12,0%
Autr.imp.pers.phys.(assiette):	125	123	138	142
<i>variation annuelle:</i>	+2	-2	+15	+4
	+1,2%	-1,2%	+12,1%	+2,7%

b) *L'impôt sur le revenu des collectivités*

Dans leur partie supérieure, les deux tableaux ci-avant documentent 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 1^{er} 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 (voir le tableau 7 ci-avant) 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, avec une croissance réduite à +1,1%, ce qui reste une performance remarquable, compte tenu du choc exceptionnel qu'ont subi les profits de la place financière internationale. Pour le premier semestre de l'année 2004, les

recettes ont toutefois accusé (comme l'illustre le tableau 8) un net repli, qui se situait au 30 juin à -66 millions d'euros ou à -13,1%. Au 30 septembre, il n'était toutefois plus que de -40 millions ou de -5,0%, comme il sera exposé plus loin.

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

2. Le compte général de 2003

Le compte général de l'exercice budgétaire 2003 a été déposé à la Chambre des Députés dès juin dernier. Le gouvernement n'ayant toutefois entouré ce dépôt d'aucune publicité, ne diffusant pas de communiqué ni ne tenant une conférence de presse, ce remarquable résultat de la gestion financière de l'Etat est pratiquement resté caché à l'opinion publique, jusqu'à la présentation du projet de budget 2005, et à cette occasion il a été occulté par d'autres nouvelles, comme le relèvement massif des taux de croissance de l'économie nationale.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note que, dans notre presse politique, les faits ne sont manifestement pas rapportés et analysés parce qu'ils ont une importance, mais essentiellement parce que quelqu'un les met d'instinct en scène, ayant un intérêt à une bonne couverture médiatique.

Quoi qu'il en soit, le résultat du compte général de 2003 a constitué une surprise positive. Les recettes courantes ont en effet dépassé les prévisions de presque 200 millions d'euros, marquant un dépassement des estimations de +3,2%.

Tableau 9 - Exercice budgétaire 2003 / Prévision et résultat

	2003 Budget définitif	2003 Compte général	Exercice 2003 Dépass. des crédits et des estimations	
- Recettes courantes:	6.305,3	6.504,7	+199,4	+3,2%
- Dépenses courantes:	<u>5.521,5</u>	<u>5.616,4</u>	<u>+94,9</u>	+1,7%
- Solde courant:	+783,8	+888,2	+104,4	+13,3%
- Recettes en capital:	44,4	58,9	+14,5	+32,5%
- Dépenses en capital:	<u>827,8</u>	<u>867,8</u>	<u>+39,9</u>	+4,8%
- Solde en capital:	-783,8	-808,9	-25,5	
- Total des recettes:	6.349,7	6.563,5	+213,8	+3,4%
- Total des dépenses:	<u>6.349,3</u>	<u>6.484,2</u>	<u>+134,9</u>	+2,1%
- Solde total:	+0,4	+79,3	+78,9	+20.041% tous

les montants en millions d'euros et en pour cent

Ceci a permis non seulement d'éponger les dépassements de crédit au niveau des dépenses courantes de +1,7%, mais encore de faire des dépenses d'investissement additionnelles non prévues (40 millions d'euros ou 4,5% de plus que les crédits inscrits) et de clôturer l'exercice avec un solde positif de près de 80 millions d'euros, comme il ressort du tableau 9 ci-dessus. Ce solde est ex post affecté à des fonds d'investissements publics.

En comparant le compte général de 2003 à celui de l'exercice précédent, on peut noter (voir le tableau ci-après) une progression des recettes courantes de +5,8% et une augmentation des dépenses courantes de +7,0% et des dépenses totales de +4,6%.

Tableau 10 - Exercices 2002+2003 / Évolution inter-annuelle

	2002	2003	Ex. 2002 et 2003	
	Compte général	Compte général	Augmentat.d'une année à l'autre	
- Recettes courantes:	6.149,4	6.504,7	+355,3	+5,8%
- Dépenses courantes:	<u>5.247,3</u>	<u>5.616,4</u>	<u>+369,2</u>	+7,0%
- Solde courant:	+902,1	+888,2	-13,9	-1,5%
- Recettes en capital:	51,0	58,9	+7,9	+15,4%
- Dépenses en capital:	<u>952,9</u>	<u>867,8</u>	<u>-85,1</u>	-8,9%
- Solde en capital:	-901,9	-808,9	+93,0	+10,3%
- Total des recettes:	6.200,4	6.563,5	+363,1	+5,9%
- Total des dépenses:	<u>6.200,2</u>	<u>6.484,2</u>	<u>+284,0</u>	+4,6%
- Solde total:	+0,2	+79,3	+79,1	+32.440%

tous les montants en millions d'euros et en pour cent

Cette croissance rapide des principaux paramètres budgétaires, dans un climat économique moins favorable, montre que la réduction de la charge fiscale proposée par le gouvernement et adoptée par le parlement n'a définitivement pas compromis la capacité de l'Etat luxembourgeois de remplir ses missions.

Cette conclusion positive est clairement confirmée par l'analyse détaillée des comptes du Trésor public à la fin de l'exercice budgétaire 2003 (voir plus loin le chapitre III - La dette publique et les réserves du Trésor).

3. L'exercice budgétaire en cours (2004)

Le chapitre relatif aux conséquences de la réforme fiscale intervenue il y a quelques années (voir ci-dessus sub II - 1.) a déjà fourni quelques informations sur l'évolution de certaines recettes fiscales au cours de l'exercice 2004.

Dans ce contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics trouve anormale l'absence d'informations statistiques publiées sur l'évolution des rentrées fiscales. Alors que, de nos jours, tous les autres Etats modernes publient des données mensuelles dans ce domaine, cette information élémentaire est traitée au Luxembourg comme si elle était couverte par le secret fiscal.

Il est en tout cas piquant de noter que ses obligations internationales amènent le Grand-Duché à fournir des données chiffrées sur les comptes financiers de l'Etat à des organismes internationaux, qui sont par ailleurs rendues accessibles par la voie d'Internet. Pour le débat politique et social luxembourgeois, ces informations partielles accessibles pour un initié ne sont toutefois pas utilisables, parce qu'elles ont été agrégées à d'autres fins et que des explications précises sur leur mode d'établissement font défaut.

Dans l'exposé des motifs de son projet de budget, le Ministre du Trésor et du Budget fournit seulement quelques informations rudimentaires sur les rentrées en impôts directs au premier semestre de l'année en cours. Le tableau 11 ci-après fournit un aperçu tabulaire détaillé de ces données, en présentant également l'évolution annuelle, tant en montant absolu qu'en pour cent.

On note donc au cours du premier semestre de l'année 2004, pour les rentrées au titre de ces impôts directs, une progression de +1,5% ou de 20 millions d'euros. Si l'on ne tient toutefois pas compte de l'impôt sur le revenu des collectivités - qui présente un problème particulier plus amplement discuté ci-après - la progression des impôts directs est de +86 millions d'euros ou de +10,1%.

Tableau 11 - Recettes en impôts directs au 1^{er} semestre				
<i>montants en millions d'euros</i>	2001	2002	2003	2004
Recettes au cours du 1^{er} semestre				
Impôt fixé par voie d'assiette:	125	123	138	142
Impôt sur les salaires:	662	595	619	693
Impôt revenu collectivités:	455	516	505	439
Impôt sur revenu de capitaux:	76	84	96	104
Impôt revenu non-résidents:	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>1</u>
Total de ces 5 impôts directs:	1.318	1.320	1.359	1.379
Évolution annuelle des recettes du 1^{er} semestre				
Impôt fixé par voie d'assiette:	+2	-2	+15	+4
Impôt sur les salaires:	+52	-67	+24	+74
Impôt revenu collectivités:	+46	+61	-11	-66
Impôt sur revenu de capitaux:	<u>+13</u>	<u>+8</u>	<u>+12</u>	<u>+8</u>
Total de ces impôts directs:	+112	+2	+39	+20
Impôt fixé par voie d'assiette:	+1,2%	-1,2%	+12,1%	+2,7%
Impôt sur les salaires:	+8,6%	-10,1%	+3,9%	+12,0%
Impôt revenu collectivités:	+11,2%	+13,5%	-2,2%	-13,1%
Impôt sur revenu de capitaux:	+20,9%	+10,9%	+14,4%	+8,3%
Total de ces impôts directs:	+9,3%	+0,1%	+3,0%	+1,5%

Alors que le projet de budget ne contient dans son exposé introductif aucune donnée chiffrée sur les rentrées en 2004 des divers impôts indirects, la Chambre tient à compléter les informations disponibles par une statistique des principales recettes fiscales mise à jour au 30 septembre dernier. Cette comparaison des rentrées des trois premiers trimestres de 2003 et 2004 ressort du tableau 12 ci-après.

a) Impôts indirects

Pour les impôts indirects, la Chambre constate que les recettes effectives de l'exercice 2004 se trouvent, après neuf mois, en progression de +12,1% ou de +187 millions d'euros par rapport à la même période de l'année précédente.

Cette évolution étonnante se fait sous l'impulsion surtout de la taxe sur la valeur ajoutée, augmentant de +12,6% ou de +142 millions d'euros, grâce notamment au développement graduel des ventes par

voie électronique. Pour apprécier cette hausse à sa juste valeur, il convient de rappeler qu'en 2003, la TVA avait déjà dépassé les prévisions de +62 millions d'euros, marquant une progression de +10,5% ou de +120 millions d'euros (après une augmentation de +13,1% ou de +132 millions en 2002).

L'on retient également la remarquable progression de la taxe d'abonnement (+40 millions d'euros ou +14,9%) et des droits d'enregistrement (+8 millions d'euros ou +9,2%), deux sources de revenus qui avaient été en 2003 inférieures aux prévisions.

**Tableau 12 - Recettes fiscales jusqu'au 30 septembre -
Comparaison 2003 / 2004 (montants en millions d'euros)**

Impôts indirects	2003	2004	Variation	
Taxe sur la valeur ajoutée:	1.127,2	1.269,9	+142,5	+12,6%
Taxe d'abonnement:	265,8	305,4	+39,6	+14,9%
Droits d'enregistrement:	84,4	92,1	+7,8	+9,2%
Droits de succession:	34,7	28,8	+4,9	-14,1%
Taxe sur les assurances:	22,6	22,0	-0,6	-2,7%
Droits de timbre:	8,6	9,1	+0,5	+5,5%
Droits d'hypothèques:	<u>7,4</u>	<u>9,5</u>	<u>+2,1</u>	<u>+28,1%</u>
Total de ces imp.indirects:	1.550,6	1.737,6	+186,9	+12,1%
Impôts directs	2003	2004	Variation	
Impôt sur les salaires:	873,6	986,0	+112,4	+12,9%
Impôt revenu collectivités:	787,4	747,7	-39,7	-5,0%
Impôt fixé par voie d'assiette:	206,9	216,6	+9,7	+4,6%
Impôt revenu de capitaux:	110,4	121,3	+10,9	+9,9%
Impôt sur la fortune:	108,5	96,8	-11,7	-10,8%
Impôt de solidarité:	46,9	47,4	+0,5	+1,1%
Retenue sur tantièmes:	7,6	10,3	+2,7	+35,1%
Impôt des non-résidents:	<u>0,9</u>	<u>2,5</u>	<u>+1,6</u>	<u>+173%</u>
Total de ces impôts directs:	2.142,2	2.228,4	+86,2	+4,0%
<i>Idem, sans impôt.rev.collect.:</i>	1.353,9	1.478,2	+124,3	+9,2%
Impôts directs et indirects:	2003	2004	Variation	
Total de ces impôts:	3.692,8	3.966,0	+273,1	+7,4%
<i>Idem, sans impôt.rev.collect.:</i>	2.904,4	3.218,3	+312,8	+10,8%

b) *Impôts directs*

Pour les impôts directs, la Chambre note, pour les trois trimestres repris, une augmentation des rentrées totales de +4,0% ou de +86 millions d'euros. La seule source de recettes en perte de vitesse est l'impôt sur le revenu des collectivités, et si l'on en fait abstraction, la progression des rentrées fiscales au titre de l'imposition directe est de +124 millions d'euros ou de +9,2%.

Le recul de l'impôt sur le revenu des collectivités reflète, d'une part, l'effet tardif de la réforme fiscale (expliqué ci-avant sous II - 1) et, d'autre part, la grande sensibilité conjoncturelle des bénéficiaires fiscaux des entreprises.

Mais les revenus au titre de cet impôt doivent également s'analyser compte tenu du fait que l'imposition et la collecte se font avec un certain retard, pour ne pas dire avec un retard certain. L'attention est ainsi dirigée sur le phénomène bien connu du délai considérable avec lequel les entreprises et commerçants règlent leur dette vis-à-vis du fisc.

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

Dans son avis budgétaire de l'année dernière, la Chambre avait relevé qu'à la date du 31 décembre 2002, les bilans annuels des banques luxembourgeoises renseignaient des "*provisions pour impôts à payer*" de 1,47 milliard d'euros. Alors que le Premier Ministre avait annoncé des efforts pour réduire le volume de ces impôts dus, mais non encore encaissés, afin d'amortir ainsi le recul des recettes fiscales de l'Etat, force est de constater qu'au 31 décembre 2003 le chiffre correspondant n'a que marginalement baissé, se situant toujours à 1,19 milliard d'euros. La majeure partie de ce montant est à collecter auprès d'une vingtaine d'établissements seulement.

La somme mentionnée n'inclut du reste que les comptes des banques qui sont des sociétés de droit luxembourgeois, excluant la dette fiscale au 31 décembre de toutes les succursales luxembourgeoises de banques étrangères, celle des autres établissements financiers et celle de tout le secteur para-bancaire marqué par une belle croissance au cours des dernières années.

Le volume des provisions fiscales reprises dans les bilans bancaires - même s'il a été ramené de 1,47 à 1,19 milliard d'euros - est énorme en comparaison du rendement annuel de l'impôt sur le revenu des collectivités, qui a été de 1,31 milliard en 2003. En apparence un arriéré d'une année entière.

Le gouvernement invoque explicitement le recul des revenus au titre de l'impôt sur les collectivités pour appuyer sa thèse d'une opération très difficile et éminemment délicate, quand il parle de l'établissement du budget et de la mise en équilibre des recettes et des dépenses. Mais les énormes provisions fiscales des banques mènent tout au contraire à soulever la question si cette contre-performance en matière de rentrées de l'impôt sur les collectivités ne constitue pas une réduction artificielle des recettes apparentes, pour quelque motif que ce soit.

Il se peut évidemment que ces provisions au 31 décembre 2003 incluent dans une certaine mesure d'autres impôts, notamment des impôts sur les salaires du mois de décembre et sur les primes de fin d'année. Mais jusqu'à preuve du contraire, il faut supposer qu'il s'agit essentiellement d'impôts sur le revenu des collectivités. Il serait dès lors intéressant de tirer une fois pour toutes cette question au clair.

III. LA DETTE PUBLIQUE ET LES RESERVES DU TRESOR

La situation financière de l'Etat est marquée par les mêmes éléments que le bilan d'une entreprise: à des actifs financiers et autres s'opposent des engagements ou dettes publiques. Au niveau européen, l'endettement public est un grand thème de débat puisque, ensemble avec le déficit budgétaire annuel, c'est l'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, un certain nombre de pays peinent à ne pas dépasser ce niveau et 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 5 à 6% du PIB.

1. 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. Mais ceci n'est techniquement pas possible, 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, mais leur émission ne s'effectue qu'au profit d'institutions financières internationales et ils représentent des promesses de paiement vis-à-vis de ces institutions. Ils ne portent pas d'intérêt, et leur paiement, s'ils deviennent exigibles, est assuré par le Fonds de la dette publique, préalablement doté à cet effet.

De même, le fonctionnement de l'économie nationale exige la circulation de pièces de monnaies 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 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.

La dette de l'Etat au sens restreint est en recul et se situe désormais à moins de 2% du PIB et à moins de 1.000 euros par tête d'habitant, avec une nette tendance à la baisse, comme il ressort du relevé du tableau 13 ci-après.

Tableau 13 - Dette de l'Etat (pour 2004: situation au 31 août)					
<i>en millions d'euros</i>	2000	2001	2002	2003	2004
Dette à long terme:	698	698	642	435	404
Bons du Trésor:	17	16	14	17	16
Dette totale:	715	714	656	452	420
idem, en % du PIB:	3,4%	3,2%	2,9%	1,9%	1,6%
<i>p.m.: PIB à prix cour.:</i>	<i>21.278</i>	<i>22.020</i>	<i>22.805</i>	<i>23.956</i>	<i>25.510</i>
Dette en €par habitant:	1.629	1.608	1.463	1.001	925

La dette publique au sens des critères de Maastricht inclut également les entités publiques autres que le gouvernement central, dans notre cas les administrations communales et les établissements de la sécurité sociale, de sorte que le taux d'endettement public selon les définitions européennes est un peu plus élevé.

Au 1^{er} septembre 2004, le gouvernement luxembourgeois a communiqué à ce propos les données ci-après à la Commission européenne:

Tableau 14 - Dette publique totale (Etat central, administrations communales et sécurité sociale) selon les critères de Maastricht					
<i>en millions d'euros</i>	2000	2001	2002	2003	2004
Circulation monétaire:	24	18	58	82	
Obligations:	588	588	532	335	
Prêts bancaires:	555	605	702	843	
Total de la dette:	1.168	1.211	1.292	1.259	1.287
idem, en % du PIB:	5,5%	5,5%	5,7%	5,4%	5,3%
<i>(au 31 décembre; pour 2004: prévision gouvernementale)</i>					

2. Une cagnotte appréciable

Dans le contexte budgétaire, on s'intéressera 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 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 Arce-lor ou SES Global).

S'il est indiscutable pour les Luxembourgeois que les bâtiments occupés par les administrations publiques, les écoles et les prisons, 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 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!

Le bilan du Trésor public luxembourgeois montre en premier lieu les réserves liquides et les actifs mobilisables, à savoir 765 millions d'euros en avoirs au CCP et 155 millions d'avoirs en compte courant bancaire, ainsi que 2.592 millions de placements en dépôts à court terme et en titres liquides, soit au total 3.512 millions d'euros en moyens liquides ou mobilisables.

A cette énorme cagnotte disponible s'ajoutent ensuite les avoirs qu'il n'est pas prévu d'aliéner, mais qui ne constituent pas moins 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 2.267 millions d'euros, ce qui porte le patrimoine financier de l'Etat à 5.778 millions, comme il ressort du tableau qui suit. Il y a toutefois lieu de porter en déduction 136 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 733 millions d'euros de liquidités du public déposées auprès du CCP, que l'Etat peut 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, qui pourrait théoriquement les réclamer à l'Etat: pour ce motif, il est intellectuellement correct de déduire des placements financiers de l'Etat ceux rendus possibles par l'émission de monnaie.

Tableau 15 - Actifs financiers de l'Etat (*en millions d'euros*)

- Avoirs de l'Etat sur compte courant postal:	764,5
- Avoirs sur comptes courants bancaires:	155,6
- Placements de la trésorerie (dépôts bancaires à terme, 'euro medium term notes', portefeuille obligataire, etc.):	<u>2.591,6</u>
- Sous-total (avoirs liquides et mobilisables):	3.511,7
- Participations de l'Etat (établissements publics, sociétés de droit privé, institutions financières internationales, etc.):	<u>2.266,6</u>
- Total brut (tous les actifs financiers détenus par le Trésor):	5.778,3
- Créances de l'Entreprise des Postes et Télécommunications sur l'Etat (concern. le CCP):	- 733,4
- Créances de tiers sur l'Etat:	- 136,1
- Signes monétaires émis par le Trésor:	<u>- 94,8</u>
- Total net (tous les actifs financiers appartenant à l'Etat):	4.814,1
- <i>p.m.: Dette publique</i> (<i>sans l'émission de signes monétaires, et après déduction des provisions du fonds de la dette publique</i>):	312,3

En déduisant toutes ces créances sur l'Etat de ses placements bruts de 5.778 millions, l'Etat possède en propre des placements nets de 4.814 millions d'euros, soit la contre-valeur d'environ neuf à dix mois de recettes ou de dépenses publiques. Le tableau ci-dessus 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 actifs immobiliers, du reste généralement difficiles à évaluer - font face 312 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 15 à 1.

Il convient de mentionner que cet excédent considérable des avoirs financiers liquides de l'Etat sur la dette publique n'est pas prise 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, même leurs comptes courants opérant normalement dans le débit.

D'après leur genèse, l'on subdivise les 4.814 millions d'actifs financiers du Trésor en réserves budgétaires, en avoirs en Fonds spéciaux et en autres actifs financiers acquis par dépense budgétaire.

Tableau 16 - Ventilation des actifs financiers de l'Etat

- Réserve budgétaire suivant compte général 2003:	426,2
- Avoirs des Fonds spéciaux de l'Etat:	2.121,8
- Réserves correspondant à des actifs financiers acquis par dépense budgétaire:	<u>2.266,2</u>
- Actifs financiers propres de l'Etat:	4.814,1

tous les montants en millions d'euros

Le terme de "*réserves budgétaires*" désigne le solde net de tous les soldes budgétaires annuels depuis la Deuxième Guerre mondiale, donc l'addition des excédents diminuée de l'addition des déficits. Les réserves budgétaires s'élèvent à 426 millions d'euros, y compris le

solde positif de l'exercice 2003 tel qu'il a été présenté dans le compte général déposé à la Chambre des Députés en juin dernier.

Les avoirs des Fonds spéciaux sont les réserves des divers fonds spéciaux et d'investissement, des réserves qui ont été constituées par des dotations budgétaires annuelles pour mettre ces fonds en mesure d'engager les dépenses découlant de leur mission respective et d'assurer les paiements y relatifs sans être gênés par l'annalité budgétaire typique pour les dépenses normales de l'Etat. A la fin de l'exercice budgétaire 2003, et compte tenu des dotations ordinaires et exceptionnelles de 2003, les Fonds spéciaux disposaient de la somme impressionnante de 2.122 millions d'euros.

On ne peut clore 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 2.266 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, il est possible de 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 173,5 et 173,8 millions d'euros respectivement, alors que dans leurs propres bilans elles renseignent des fonds propres de 1.192 et de 502 millions d'euros. Dans le premier cas, la plus-value dépasse donc un milliard d'euros, dans le second près de 330 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. Mais un fait généralement

connu est l'existence de participations importantes de chacun des deux établissements dans la société anonyme SES Global de Betzdorf. Valorisés au prix de transactions importantes du printemps dernier, chacun de ces deux portefeuilles vaut plus de 240 millions d'euros, selon le cours boursier actuel il vaut plus de 250 ou 260 millions et selon la valeur réelle - telle que mentionnée publiquement par le directeur général de SES Global - il vaut jusqu'à 320 millions d'euros.

Même la plus basse de ces trois estimations représente en tout état de cause plus du décuple de la valeur d'acquisition de 33 millions d'euros, valeur comptable reprise dans les états de fortune mentionnés. Les deux portefeuilles impliquent chacun une réserve cachée d'au moins 200 millions, qui pourrait aller jusqu'à 300 millions d'euros.

Et même la Banque centrale, 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 140 millions d'euros, sans tenir compte de 335 millions de provisions, dont au moins une partie a le caractère de fonds propres.

Pour les participations de l'Etat dans des entreprises privées, la situation n'est pas différente. La participation de 5,9% dans le capital d'Arcelor est mentionnée pour 158 millions d'euros, alors que selon le cours boursier d'octobre 2004 elle valait de 450 à 500 millions d'euros, accusant une plus-value latente de l'ordre de 290 à 340 millions d'euros. La participation de 32,8% dans Cégédél est comptabilisée pour 44 millions, mais en vaut le triple, présentant une autre plus-value cachée de l'ordre de 85 à 90 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, au moins 40 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.

Qu'il soit bien clair que l'énumération présentée ne veut en rien 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.

Vu sous cet angle, la situation patrimoniale du secteur public est exemplaire au Luxembourg. Ceux qui avancent constamment la thèse d'un comportement irresponsable des autorités nationales face à l'évolution du long terme font reposer leur argumentation sur une perception sélective des faits. Mais comment veut-on prêcher l'austérité aux salariés, si l'on ne cultive pas 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 ont certes été présentées, mais il s'agit de calculs purement mécaniques, reposant sur des hypothèses arbitraires et théoriques, de sorte que toutes les conclusions valent et tombent avec les suppositions plus ou moins réalistes.

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. Mais tabler sur un maintien inchangé de tous les facteurs externes sur dix, quinze ou vingt ans, voire sur cinquante ans, n'est pas simplement osé, c'est 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 du reste parfaitement inconcevable qu'on n'assiste pas à de multiples imprévus - certains regrettables, d'autres plus avantageux. Et les éventuelles dérives découlant de certaines évolutions externes ne manqueront pas d'exiger des mesures politiques concrètes.

Le fameux mur qu'on voit venir est forcément fatal pour toute voiture qui n'a ni volant ni frein et dont le conducteur est aveugle. Dans ce contexte 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 résolus dans les vingt ou les cinquante ans à venir. Mais ce débat ne devrait pas moins être poursuivi dans les enceintes appropriées, sans accepter comme des vérités absolues les traditionnels a priori anti-sociaux.

IV. LE PROJET DE BUDGET POUR 2005

Le projet de la loi budgétaire pour l'exercice à venir se caractérise à première vue par une progression nominale rapide des recettes et dépenses, de l'ordre de 8% en comparaison avec le budget voté pour 2004, ce qui correspond - compte tenu d'une inflation de 2% - à une progression en volume de 6%. Le solde apparent du budget total est légèrement déficitaire, de l'ordre de 2%, mais le budget courant (jadis appelé budget ordinaire) dégage un surplus appréciable, les recettes courantes dépassant les dépenses courantes de 9%.

Ces paramètres généraux sont-ils appropriés et acceptables? A quel aulne se juge un "*bon*" budget, qui caractérise une gestion sage et prudente des finances publiques? Pour trouver la réponse à ces questions, l'on peut adopter différents points de vue.

Dans le contexte communautaire européen, les règles à respecter sont définies par les critères dits "*du traité 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, mais également des soldes des comptes agrégés de toutes les communes du pays et des établissements de la sécurité sociale.

Ces exigences sont, bien entendu, remplies par le présent projet de budget, le déficit "*version Maastricht*" pour 2005 étant, selon les indications du gouvernement, de -1,2% du PIB. On peut toutefois s'étonner que la composante "*administration centrale*" du solde présente un déficit de -3,0% et se situe ainsi tout juste à la limite des règles établies.

Ceci est sans doute dû au fait que les calculs tiennent compte des opérations des Fonds spéciaux réalisées en cours d'année. Ce dernier aspect constitue 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 sur les chantiers que de la politique du Gouvernement, qui ne se soucie dans ses décisions que des perspectives du moyen et long terme.

Les règles de Maastricht, du reste actuellement remises sur le métier, ne tiennent pas dûment compte de la situation d'un Etat sans dette publique et ayant accumulé d'importantes réserves liquides, un cas de figure qui était 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, par exemple 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.

Une autre perspective pour juger et apprécier l'orientation générale des finances publiques est la norme allemande, inscrite dans la constitution fédérale ou "*loi fondamentale*" (Grundgesetz), qui oblige les auteurs du budget public à couvrir toutes les dépenses courantes par des recettes courantes, seul le financement des investissements pouvant faire l'objet d'un endettement net nouveau. Voilà encore un test que le projet de budget luxembourgeois sous avis réussit allègrement, puisque le surplus courant de 543 millions d'euros couvre le gros des investissements de l'Etat.

En raison de la longue tradition luxembourgeoise de budgets globalement équilibrés, le débat politique ne s'est jamais soucié (ou n'a jamais dû se soucier) en ordre principal du solde budgétaire. La discussion budgétaire a plutôt porté sur l'évolution du volume du budget. Le mot magique était à cet égard la fameuse "*norme budgétaire*", un taux de croissance défini par les gouvernements successifs - et d'ailleurs aisément modifié pour les besoins de la cause.

Mais cette approche pragmatique n'était manifestement pas si inappropriée. En rétrospective, il faut en effet convenir, compte tenu de la santé actuelle de nos finances publiques analysée au chapitre II ci-avant, que les responsables politiques du passé ont conduit le pays, sur le plan budgétaire, dans une situation assez confortable, surtout en comparaison avec la situation financière difficile 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 dé-

rapage de la progression des agrégats budgétaires par rapport à la croissance économique à long terme.

Les principes de base que le Ministre du Trésor et du Budget invoque dans sa présentation du projet pour 2005, en se référant au programme gouvernemental du 4 juillet 2004, se situent manifestement dans cette logique. Et à cet égard, le retour de notre économie nationale à un rythme de croissance fort 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 qu'en mettant au point le projet de budget, il "*a retenu une hypothèse de croissance à moyen terme du PIB de 3,5% en volume ou de quelque 5,9% à 6,0% en valeur.*" Ces paramètres ne semblent pas déraisonnables, compte tenu des constatations relatives à l'environnement économique exposées dans le chapitre introductif du présent avis.

Ce qui surprend toutefois un peu, c'est que - après avoir retenu cette norme - le Gouvernement présente un projet de budget (voir le tableau 17 ci-après) progressant en termes nominaux, par rapport aux chiffres du budget voté pour 2004, de +7,9% pour les dépenses totales, de +8,0% pour les recettes totales et de +9,4% pour les recettes courantes, sans qu'il estime devoir expliquer la différence entre l'ordre de grandeur de cette progression effective et la norme de progression prédéfinie.

	Budget voté	Projet	Comparaison	
<i>en millions d'euros</i>	2004	2005		
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	6.285,4	+475,6	+8,2%
Dépenses totales:	6.480,9	6.991,5	+510,6	+7,9%

La réponse est évidente: le point de référence de la comparaison, donc les chiffres du budget voté pour 2004, est devenu un repère 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 2004 se situe déjà à -4% au-dessous des recettes courantes effectives du compte de 2003 publié en juin dernier.

D'autre part, le chapitre *II - 3. L'exercice budgétaire en cours* ci-dessus a montré (voir surtout le tableau 12 à la page 33) que les recettes effectives des trois premiers trimestres de 2004 ont pour les quinze types d'impôt les plus importants (représentant près de 4/5^e des recettes de l'Etat) marqué une croissance de +7,4% par rapport aux rentrées de la même période de l'année 2003.

Ces deux effets se cumulant, il ne fait pas de doute que, même si les trois derniers mois de l'année devaient apporter un ralentissement significatif des rentrées fiscales - une hypothèse pour laquelle il n'y a actuellement aucune indication concrète - les recettes effectives de l'ensemble de l'exercice 2004 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.

Le tableau 18 ci-après illustre cette problématique à l'aide de chiffres concrets. Le 1^{er} tiers du tableau montre que, pour 2003, les dépenses et recettes effectives du compte provisoire dépassaient de +2,4% à +3,4% les prévisions de la loi.

Le 2^e tiers du tableau 18 montre les chiffres discutés en automne 2003: le Gouvernement a proposé et fait adopter un budget pour 2004 prévoyant, par rapport au budget voté de 2003, une augmentation des dépenses courantes de +5,2% et des progressions de +0,7% pour les recettes totales et +2,1% pour les dépenses totales.

Mais depuis que le compte provisoire de l'année 2003 est connu (3^e volet du tableau 18), l'on sait que le budget voté pour 2004 contient, contrairement à ce que l'on pensait il y a un an, pour les recettes et les dépenses totales des chiffres en recul net de -2,6% et -1,3% par rapport à ce compte provisoire pour 2003.

Tableau 18 - Croissance budgétaire

	Budget voté		Compte prov.	
	2003	2003	Comparaison	
Recettes courantes:	6.305,3	6.504,7	+199,4	+3,2%
Recettes totales:	6.349,7	6.563,5	+213,9	+3,4%
Dépenses courantes:	5.521,4	5.656,4	+135,0	+2,4%
Dépenses totales:	6.349,2	6.563,2	+214,0	+3,4%
	Budget voté		Budget voté	
	2003	2004	Comparaison	
Recettes courantes:	6.305,3	6.242,7	-62,6	- 1,0%
Recettes totales:	6.349,7	6.392,6	+42,9	+0,7%
Dépenses courantes:	5.521,4	5.809,8	+288,4	+5,2%
Dépenses totales:	6.349,2	6.480,9	+131,7	+2,1%
	Compte prov.		Budget voté	
	2003	2004	Comparaison	
Recettes courantes:	6.504,7	6.242,7	- 262,0	- 4,0%
Recettes totales:	6.563,5	6.392,6	- 171,0	- 2,6%
Dépenses courantes:	5.656,4	5.809,8	+153,4	+2,7%
Dépenses totales:	6.563,2	6.480,9	- 82,3	- 1,3%

montants en millions d'euros

Or, après neuf mois, les principales rentrées fiscales de 2004 dépassent de +7,4% celles de 2003. Il est donc certain que les prévisions du budget voté pour 2004 restent considérablement au-dessous de la réalité, et qu'il s'agit là d'un piètre point de repère pour arrêter le niveau approprié pour le budget 2005.

Il n'est dès lors pas sans intérêt de juxtaposer encore les principaux agrégats du budget proposé pour 2005 à ceux du compte provisoire désormais connu de 2003. Le tableau 19 ci-après fournit cette comparaison, étant entendu que la croissance en termes absolus et relatifs ressortant de ce tableau couvre une période de deux ans.

Tableau 19 - Croissance budgétaire sur deux ans

	Compte prov.	Projet	Comparaison	
	2003	2005	sur 2 ans	
Recettes courantes:	6.504,7	6.828,7	+324,0	+5,0%
Recettes totales:	6.563,6	6.902,5	+338,9	+5,2%
Dépenses courantes:	5.656,4	6.285,4	+629,0	+11,1%
Dépenses totales:	6.563,2	6.991,5	+428,3	+6,5%

Il faut surtout noter, en comparant le projet 2005 d'une base vérifiée, que les recettes prévues ne dépassent les recettes effectives de 2003 que de +5,0%, ce qui est nettement moins que la croissance qu'on est pratiquement sûr d'obtenir dès l'exercice 2004.

Force est dès lors de conclure que, pour les recettes courantes, le projet de budget 2005 contient des estimations extrêmement prudentes, voire nettement sous-évaluées. Les plus-values probables seront évidemment les bienvenues, puisque les dépenses ont à leur tour une tendance à dépasser régulièrement les crédits arrêtés pour les motifs les plus divers, p. ex. parce que les chiffres additionnés comprennent de nombreux crédits non limitatifs.

L'analyse qui précède relativise évidemment la valeur pratique des chiffres contenus dans le budget, et l'on est amené à se demander quelles améliorations pourraient être apportées aux procédures budgétaires, pour donner plus de véracité aux chiffres présentés et discutés au cours du débat budgétaire.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait à ce propos expressément saluer l'initiative du Gouvernement de reporter vers l'automne toutes les décisions et discussions relatives à la loi budgétaire. Ceci fera certainement profiter le débat en question d'informations économiques et financières d'une plus grande 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. La Chambre voudrait même suggérer que les experts gouvernementaux réunissent et publient toutes les informations chiffrées disponibles, notamment la situation des comptes du 30 septembre de chaque année, et les condensent dans un "*budget estimatif*" de l'exercice en cours, donc une sorte de pronostic sur les comptes 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.

V. CONCLUSIONS

Dans l'attente que ses commentaires et suggestions trouvent une attention bienveillante, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut marquer son accord avec le projet de budget et son orientation générale. Les contraintes de temps ne permettent pas une discussion des aspects particuliers de la politique gouvernementale qui est sous-jacente aux propositions budgétaires, au niveau des ministères individuels.

L'approche budgétaire générale est manifestement inspirée par le souci politique de continuer à améliorer l'infrastructure nationale par des investissements judicieux et de poursuivre une politique sociale qui correspond au niveau de vie atteint dans notre pays.

La Chambre a noté les changements proposés au niveau de la fiscalité, et elle voudrait à cet égard se limiter à constater que la hausse des taxes sur les carburants renchérit sensiblement les frais de déplacement des salariés se rendant de leur domicile à leur lieu de travail. Il s'impose en conséquence de tempérer ces coûts nouveaux par un relèvement notable des déductions fiscales accordées en rapport avec la distance de ce trajet.

Pour le reste, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note que la situation budgétaire de l'Etat ne constitue aucun empêchement pour l'adoption des mesures sociales qu'on jugera justifiées.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 octobre 2004.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG