

# 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 1995

## S O M M A I R E

|   | page |
|---|------|
| 1. INTRODUCTION   | 1    |
| 2. LE COMPTE PROVISOIRE 1993  | 2    |
| 3. L'EVOLUTION BUDGETAIRE EN 1994   | 7    |
| 4. LE BUDGET POUR 1995  | 8    |
| 4.1. Le budget des recettes   | 9    |
| 4.2. Le budget des dépenses et les accents<br>de la politique budgétaire    | 11   |
| 5. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES                                      | 13   |
| 5.1. La dette publique  | 13   |
| 5.2. L'évolution de la Trésorerie de l'Etat                                 | 14   |
| 5.3. L'équilibre budgétaire   | 19   |
| 5.4. Le solde net à financer  | 19   |
| 6. CONCLUSIONS  | 21   |
| 7. LES DISPOSITIONS FISCALES  | 23   |
| 7.1. Le tarif   | 23   |
| 7.2. La charge fiscale globale  | 25   |
| 7.3. L'abattement extra-professionnel                                       | 26   |
| 7.4. La participation des salariés au<br>résultat de l'entreprise           | 26   |
| 7.5. L'abattement compensatoire des<br>salariés et l'abattement de retraite | 27   |
| 7.6. Les taxes de consommation  | 28   |
| 7.7. Les taxes écologiques  | 28   |
| 8. L'EDUCATION NATIONALE  | 30   |
| 9. L'ASSURANCE MALADIE  | 33   |

|   |    |
|---|----|
| 10. LE PATRIMOINE HISTORIQUE  | 35 |
| 11. L'AIDE A LA PRESSE ECRITE   | 37 |
| 12. LA FONCTION PUBLIQUE  | 40 |
| 12.1. Quelle fonction publique?   | 40 |
| 12.2. La fonction publique, demain?   | 42 |
| 12.3. La déclaration gouvernementale  | 43 |
| 12.4. Les projets de réforme en instance  | 50 |
| 12.5. La libre circulation  | 51 |
| 12.6. Le droit de vote des étrangers à la<br>Chambre des Fonctionnaires et Employés publics | 52 |
| 12.7. Le régime statutaire des pensions   | 55 |
| 13. LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES   | 57 |
| 13.1. La rage de légiférer  | 57 |
| 13.2. La réforme constitutionnelle  | 58 |
| 13.3. La Cour constitutionnelle   | 59 |
| 13.4. L'association du Parlement aux<br>décisions "Européennes"                             | 60 |
| 13.5. Le projet de fusion de la Gendar-<br>merie et de la Police                            | 61 |

Par dépêche du 15 septembre 1994, Monsieur le Ministre des Finances 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 1995.

## 1. INTRODUCTION

Au moment où la Chambre des Députés s'apprête à engager la discussion du projet de budget de l'Etat pour l'année 1995, la reprise économique se confirme et s'accroît même. La croissance est au rendez-vous du nouveau Gouvernement, qui peut s'estimer heureux de pouvoir bénéficier d'une conjoncture favorable pour son (re)démarrage.

Point n'est donc besoin d'examiner de plus près la situation économique, tous les paramètres étant à nouveau au beau fixe. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour éviter les redites, se limite dès lors à examiner les éléments essentiels reflétant la situation financière de l'Etat, en actualisant les tableaux et les graphiques qui illustrent régulièrement ses prises de position annuelles. Un bref commentaire accompagne chaque fois ses constatations. Une appréciation générale sommaire tient lieu de conclusion.

La Chambre saisit toutefois l'occasion ainsi offerte pour se pencher sur certaines questions d'ordre général qui la préoccupent.

**2. LE COMPTE PROVISOIRE 1993**

Avant d'analyser de plus près le projet de budget pour 1995, il est opportun de jeter un coup d'oeil sur le compte provisoire de 1993 et le budget définitif pour 1994 (voir page 45\* de l'exposé introductif du projet de budget):

Tableau 1

Compte provisoire de l'exercice 1993

(montants en millions de francs)

|                              | Compte<br>général<br>1992 | Budget<br>définitif<br>1993 | Compte<br>provisoire<br>1993 | Plus ou<br>moins-<br>value | Variation<br>annuelle<br>(en %) |
|------------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| <b>Budget ordinaire</b>      |                           |                             |                              |                            |                                 |
| Recettes                     | 119.991,6                 | 123.380,0                   | 131.963,1                    | + 8.583,1                  | + 9,98                          |
| Dépenses                     | 111.206,5                 | 113.576,8                   | 118.483,5                    | + 4.906,7                  | + 6,54                          |
| Excédents                    | + 8.785,1                 | + 9.803,2                   | +13.479,6                    | + 3.676,4                  | ...                             |
| <b>Budget extraordinaire</b> |                           |                             |                              |                            |                                 |
| Recettes                     | 1.369,2                   | 1.100,1                     | 1.124,6                      | + 24,5                     | - 17,86                         |
| Dépenses                     | 13.530,8                  | 12.736,2                    | 14.468,9                     | + 1.732,7                  | + 6,93                          |
| Excédents                    | -12.161,6                 | -11.636,1                   | -13.344,3                    | - 1.708,2                  | ...                             |
| <b>Budget total</b>          |                           |                             |                              |                            |                                 |
| Recettes                     | 121.360,8                 | 124.480,1                   | 133.087,7                    | + 8.607,6                  | + 9,66                          |
| Dépenses                     | 124.737,3                 | 126.313,0                   | 132.952,4                    | + 6.639,4                  | + 6,59                          |
| Excédents                    | - 3.376,5                 | - 1.832,9                   | + 135,3                      | + 1.968,2                  | ...                             |

Le compte provisoire de l'exercice 1993 fait état d'un excédent budgétaire de 135,3 millions de francs, alors que le budget définitif pour la même année prévoyait un déficit de 1.832,9 millions et que le compte général de 1992 accusait encore un déficit de 3.376 millions contre un tel de 1.202 millions en 1991. Il y a donc nette amélioration.

Tableau 2

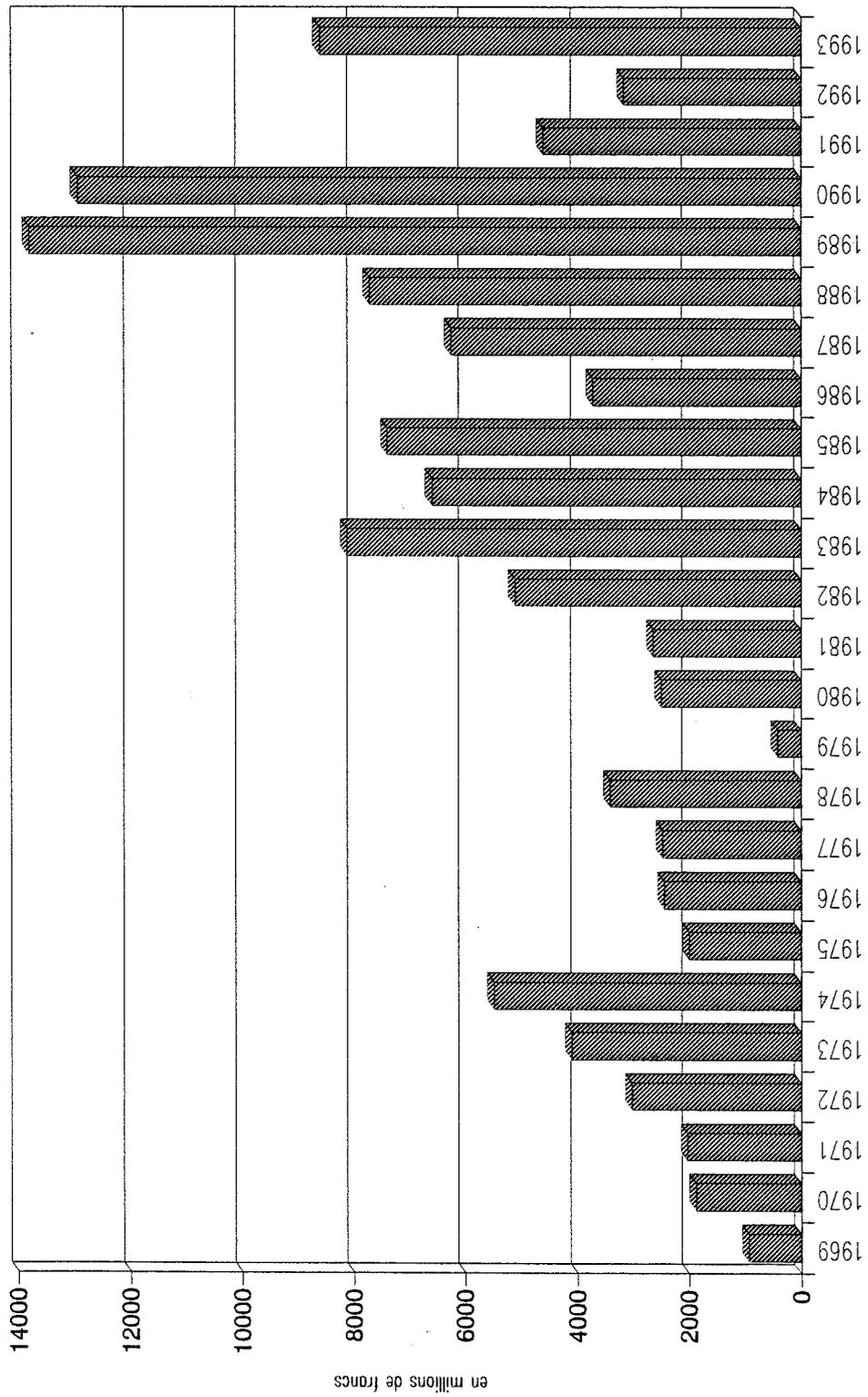
Plus-values des recettes et dépassement des dépenses  
par rapport au budget définitif (montants nets)

| Exercice | Budget global            |      |                          |      | Budget ordinaire         |      |
|----------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|
|          | Plus-values des recettes |      | Dépassement des dépenses |      | Plus-values des recettes |      |
|          | en Mio F                 | en % | en Mio F                 | en % | en Mio F                 | en % |
| (1)      | (2)                      | (3)  | (4)                      | (5)  | (6)                      | (7)  |
| 1969     | 945                      | 8,6  | 562                      | 5,1  | 1.299                    | 13,1 |
| 1970     | 1.869                    | 16,1 | 1.364                    | 11,5 | 2.442                    | 23,1 |
| 1971     | 2.030                    | 15,1 | 1.430                    | 10,6 | 2.153                    | 17,6 |
| 1972     | 3.024                    | 21,0 | 1.835                    | 12,5 | 3.266                    | 24,6 |
| 1973     | 4.103                    | 24,3 | 2.378                    | 13,7 | 4.609                    | 28,9 |
| 1974     | 5.484                    | 27,1 | 2.945                    | 14,3 | 5.487                    | 27,3 |
| 1975     | 1.997                    | 7,6  | 1.316                    | 4,9  | 1.963                    | 7,5  |
| 1976     | 2.445                    | 8,0  | 1.607                    | 5,2  | 2.347                    | 7,9  |
| 1977     | 2.476                    | 6,9  | 1.310                    | 3,6  | 2.424                    | 7,0  |
| 1978     | 3.426                    | 8,7  | 1.907                    | 4,8  | 3.868                    | 10,2 |
| 1979     | 423                      | 1,0  | 792                      | 1,8  | 860                      | 2,1  |
| 1980     | 2.492                    | 5,4  | 2.254                    | 4,8  | 2.494                    | 5,6  |
| 1981     | 2.645                    | 5,2  | 2.452                    | 4,7  | 2.389                    | 4,9  |
| 1982     | 5.106                    | 9,3  | 3.853                    | 6,9  | 4.755                    | 9,0  |
| 1983     | 8.126                    | 12,7 | 4.508                    | 6,5  | 8.458                    | 14,3 |
| 1984     | 6.584                    | 9,6  | 5.825                    | 8,6  | 7.317                    | 11,2 |
| 1985     | 7.394                    | 9,9  | 6.075                    | 8,5  | 7.353                    | 10,1 |
| 1986     | 3.726                    | 4,7  | 3.735                    | 4,8  | 4.704                    | 6,1  |
| 1987     | 6.249                    | 7,8  | 5.721                    | 7,1  | 7.005                    | 8,9  |
| 1988     | 7.721                    | 9,1  | 6.933                    | 8,1  | 8.245                    | 9,8  |
| 1989     | 13.798                   | 15,4 | 12.632                   | 14,0 | 13.779                   | 15,4 |
| 1990     | 12.941                   | 13,3 | 13.168                   | 13,6 | 12.859                   | 13,2 |
| 1991     | 4.604                    | 4,2  | 6.647                    | 6,1  | 4.516                    | 4,1  |
| 1992     | 3.173                    | 2,7  | 7.090                    | 6,0  | 2.854                    | 2,4  |
| 1993     | 8.608                    | 6,9  | 6.639                    | 5,3  | 8.583                    | 7,0  |

L'analyse des chiffres du compte provisoire de 1993 révèle que les plus-values de recettes, exprimées en pour cent des recettes du budget ordinaire, sont en forte augmentation: 7% contre 2,4% en 1992. Les compliments de la Chambre de l'année passée pour l'estimation plus véridique des recettes auraient-ils été prématurés, à moins que la reprise économique n'ait été plus rapide et plus prononcée que normalement prévisible.

Graphique 1

Plus-values des recettes du budget ordinaire



Graphique 2

Plus-values des recettes du budget ordinaire

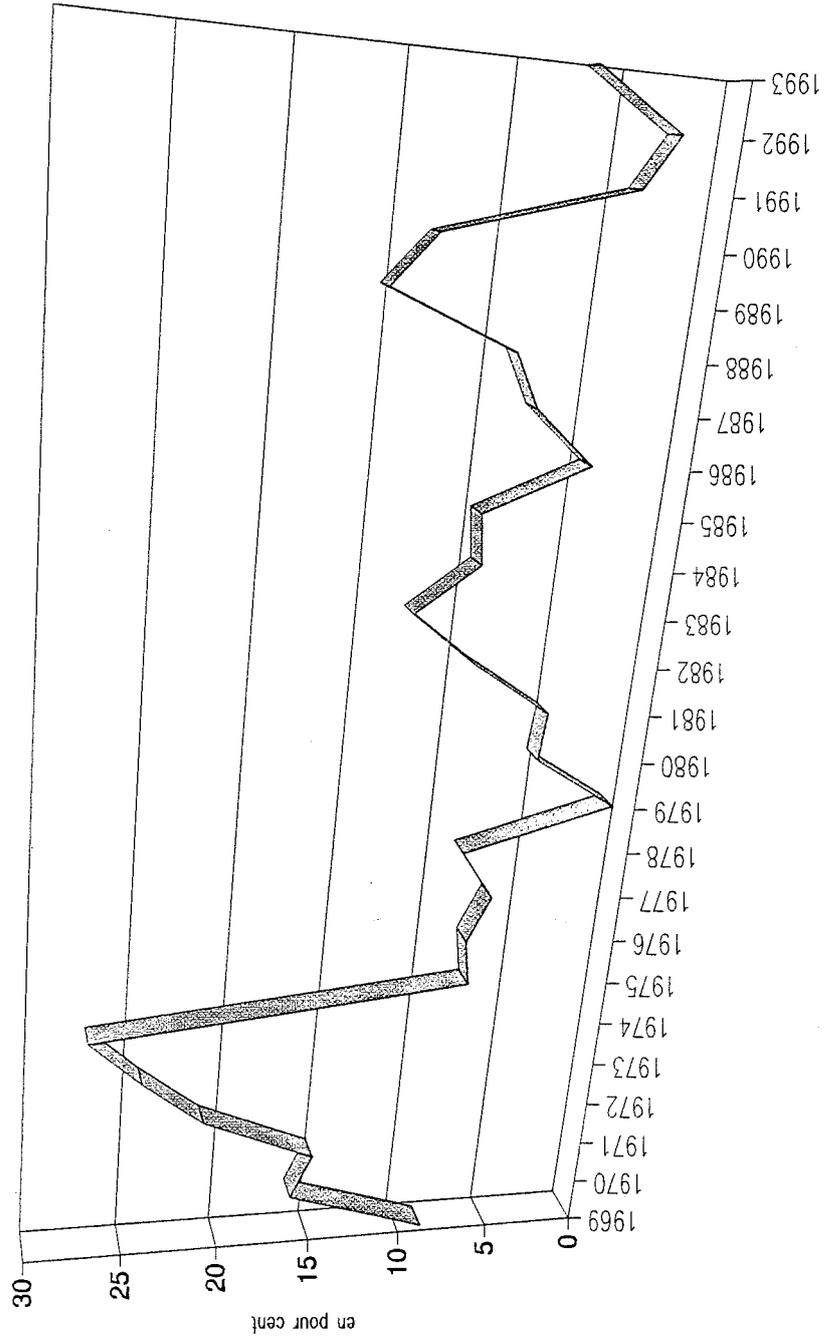


Tableau 3

Variation des recettes effectives entre 1992 et 1993

(montants en millions de francs)

| Type de recettes                         | Recettes effectives 1992 | Recettes effectives 1993 | Variation | en %   |
|--|--------------------------|--------------------------|-----------|--------|
| 1. Taxe sur la valeur ajoutée            | 19.397                   | 22.027                   | +2.630    | + 13,6 |
| 2. Impôt fixé par voie d'assiette        | 9.516                    | 10.442                   | + 926     | + 9,7  |
| 3. Impôt sur la fortune                  | 2.395                    | 2.764                    | + 369     | + 15,4 |
| 4. Impôt sur les salaires et traitements | 24.738                   | 27.559                   | +2.821    | + 11,4 |
| 5. Droits d'enregistrement               | 4.354                    | 3.982                    | - 372     | - 8,5  |
| 6. Impôt sur le revenu des collectivités | 13.288                   | 20.612                   | +7.324    | + 55,1 |
| 7. Taxe d'abonnement                     | 4.593                    | 6.679                    | +2.086    | + 45,4 |
| 8. Impôt sur le revenu de capitaux       | 1.141                    | 1.341                    | + 200     | + 17,5 |
| Sous-total                               | 79.422                   | 95.406                   | +15.984   | + 20,1 |
| Autres recettes ordinaires               | 40.515                   | 36.557                   | - 3.958   | - 9,8  |
| Total des recettes ordinaires            | 119.937                  | 131.963                  | +12.026   | + 10,0 |
| Total des recettes extraordinaires       | 1.369                    | 1.125                    | - 244     | - 17,8 |
| Total général des recettes budgétaires   | 121.306                  | 133.088                  | +11.782   | + 9,7  |

En analysant de plus près les recettes budgétaires, on peut constater une hausse particulièrement importante des huit principaux types de recettes fiscales, qui augmentent en moyenne de 20,1% en 1993, contre 3,6% en 1992 et 1,8% en 1991.

Contrairement aux années passées, ce sont les impôts sur le revenu des collectivités qui ont fortement progressé (de 55,1%), alors que ce type de recettes était en régression au cours des trois premiers exercices de cette décennie. Cette évolution s'explique principalement par l'année exceptionnelle qu'a connue le secteur bancaire, qui a affiché des bénéfices record en 1993.

Mais on peut constater que les autres types de recettes sont également en forte progression par rapport aux exercices précédents. En fin de compte, le Gouvernement a eu à sa disposition un supplément de recettes de 11,8 milliards par rapport à 1992, ce qui constitue une plus-value de recettes de 8,6 milliards par rapport à ce qui était prévu au projet de budget pour 1993.

Le Gouvernement a décidé d'affecter un montant notable de ces recettes aux fonds d'investissement de l'Etat, renforçant ainsi les réserves financières de l'Etat.

### 3. L'EVOLUTION BUDGETAIRE EN 1994

Les recettes fiscales des neuf premiers mois de 1994 sont, pour les quatre principaux impôts directs, en hausse de 21% en moyenne. Compte tenu de l'évolution prévisible de la conjoncture économique, le Gouvernement peut raisonnablement s'attendre à une encaisse bien fournie à la clôture de l'année budgétaire en cours.

Comme il ressort du tableau 4 ci-après, une extrapolation appliquant aux recettes de l'exercice entier 1993 le taux de croissance annuel constaté au cours des neuf premiers mois de l'exercice 1994 par rapport à la même période 1993 permet d'estimer que, pour ces quatre types d'impôts, on dépassera un volume de 72 milliards de francs en 1994 contre 60 milliards en 1993. Comme pour les recettes en question, on tablait sur des rentrées de 61,45 milliards, les plus-values atteindraient 11,3 milliards de francs ou 18,4% des prévisions.

Tableau 4

(en millions de francs)

|                  | 1993<br>neuf pre-<br>miers mois | 1994<br>neuf pre-<br>miers mois | Variation<br>94/93<br>en % | 1993<br>exercice<br>entier | 1994*<br>extrapolat.<br>ex. entier | 1994<br>prévisions<br>budgét. | 1994<br>plus-value<br>à attendre |
|------------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| a) Assiette      | 7.556,4                         | 8.835,9                         | + 16,9%                    | 10.441,6                   | 12.206,2                           | 10.500,0                      | + 1.706,2                        |
| b) Collectivités | 13.902,4                        | 18.363,5                        | + 32,1%                    | 20.612,1                   | 27.228,6                           | 19.950,0                      | + 7.278,6                        |
| c) Salaires      | 20.425,2                        | 23.179,8                        | + 13,5%                    | 27.558,6                   | 31.279,0                           | 29.900,0                      | + 1.379,0                        |
| d) Capitaux      | 918,5                           | 1.401,8                         | + 52,6%                    | 1.340,6                    | 2.045,8                            | 1.100,0                       | + 945,8                          |
| <b>Total</b>     | <b>42.802,5</b>                 | <b>51.781,0</b>                 | <b>+ 21,0%</b>             | <b>59.952,9</b>            | <b>72.759,6</b>                    | <b>61.450,0</b>               | <b>+ 11.309,6</b>                |

\* extrapolation, par application au montant pour l'exercice entier 1993, du taux de croissance constaté au cours des neuf premiers mois entre 1993 et 1994

**4. LE BUDGET POUR 1995**

La continuation de la coalition gouvernementale se traduit au niveau budgétaire par une poursuite de la politique connue des dernières années, qui veille à maintenir un équilibre entre les dépenses de l'Etat et l'évolution de la conjoncture économique et à respecter les orientations de politique économique et budgétaire du Conseil de l'Union Européenne, tout en mettant certains accents du côté des dépenses qui sont censés refléter les volontés politiques du Gouvernement.

Tableau 5

(montants en millions de francs)

|                              | Compte provisoire<br>1993 | Budget voté<br>1994 | Projet de budget<br>1995 | Variation annuelle |        |
|------------------------------|---------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------|--------|
|                              |                           |                     |                          | en Mio F           | en %   |
| <b>Budget ordinaire</b>      |                           |                     |                          |                    |        |
| Recettes                     | 131.963,1                 | 134.773,2           | 143.900,8                | +9.127,6           | + 6,77 |
| Dépenses                     | 118.483,5                 | 124.155,5           | 131.881,5                | +7.726,0           | + 6,22 |
| Excédents                    | + 13.479,6                | + 10.617,7          | + 12.019,3               | +1.401,6           | ...    |
| <b>Budget extraordinaire</b> |                           |                     |                          |                    |        |
| Recettes                     | 1.124,6                   | 1.250,0             | 1.250,0                  | + 0,0              | + 0,00 |
| Dépenses                     | 14.468,9                  | 13.574,0            | 14.551,5                 | + 977,5            | + 7,20 |
| Excédents                    | - 13.344,3                | - 12.324,0          | - 13.301,5               | - 977,5            | ...    |
| <b>Budget total</b>          |                           |                     |                          |                    |        |
| Recettes                     | 133.087,7                 | 136.023,2           | 145.150,8                | +9.127,6           | + 6,71 |
| Dépenses                     | 132.952,4                 | 137.729,5           | 146.433,0                | +8.703,5           | + 6,32 |
| Excédents                    | + 135,3                   | - 1.706,3           | - 1.282,2                | + 424,1            | ...    |

Source: exposé introductif du projet de budget, page 31\*

Comme les années passées, le Gouvernement a fixé une norme de croissance annuelle des dépenses de l'Etat (5,2%) qui est fonction de la croissance à moyen terme du PIB et de la hausse probable de la moyenne des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires.

Or, tout comme l'année dernière, le Gouvernement n'arrive pas à respecter en matière de dépenses la norme qu'il s'est lui-même fixée. La différence entre le taux de croissance des dépenses publiques prévues au projet de budget et la norme de croissance annuelle est expliquée par les conséquences de la loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises, qui se répercutent dans le budget de 1995 pour un montant de 2.849 millions de francs, ce qui correspond à une progression des dépenses à ces fins de l'ordre de 1.499 millions par rapport à 1994.

#### 4.1. Le budget des recettes

Selon les estimations du Gouvernement, les recettes provenant des impôts directs seront en hausse de 8,2% et celles des impôts indirects de 6,1% par rapport aux rentrées prévues au budget définitif de 1994.

Au vu des perspectives économiques généralement favorables, et sous réserve que notamment les atouts des secteurs clés de notre économie, dont plus particulièrement le secteur financier, puissent être défendus à l'avenir, et ceci malgré les pressions de plus en plus fortes provenant de l'extérieur, les anticipations du Gouvernement peuvent être considérées comme justifiées.

Par le passé, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait mis en épingle l'évolution divergente des bénéfices réalisés et des impôts payés dans le secteur bancaire. Elle avait notamment commenté l'énergie investie dans la réalisation d'opérations et de montages fiscaux sans véritable fondement économique, dans le seul but de réduire la charge fiscale des établissements de crédit.

Le tableau 6 ci-dessous, qui se réfère aux comptes sociaux des banques luxembourgeoises en ne tenant pas compte de leurs succursales à l'étranger, actualise les données en question. Bien qu'on constate un redressement de la situation en ce qui concerne les bénéfices réalisés et les impôts payés, il n'en reste pas moins que les banques n'ont pas à se plaindre d'une charge fiscale excessive.

Tableau 6

(montants en millions de francs)

| Exer-<br>cice | Bénéfices<br>avant impôts | Impôts sur les<br>bénéfices | Impôts en %<br>des bénéfices |
|---------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| 1983          | 14.467                    | 7.390                       | 51,1%                        |
| 1984          | 16.870                    | 8.254                       | 48,9%                        |
| 1985          | 23.783                    | 11.083                      | 46,6%                        |
| 1986          | 24.787                    | 10.974                      | 44,3%                        |
| 1987          | 26.500                    | 10.965                      | 41,4%                        |
| 1988          | 38.159                    | 14.351                      | 37,6%                        |
| 1989          | 35.554                    | 10.549                      | 29,7%                        |
| 1990          | 26.887                    | 7.895                       | 29,4%                        |
| 1991          | 33.305                    | 9.537                       | 28,6%                        |
| 1992          | 44.924                    | 16.495                      | 36,7%                        |
| 1993          | 79.958                    | 25.587                      | 32,0%                        |

Source: IML

Dans le contexte des recettes budgétaires, la Chambre tient également à rappeler ses commentaires des années passées sur l'équité fiscale au Luxembourg.

La Chambre s'est toujours exprimée en faveur d'une réforme fiscale contribuant à rétablir un certain équilibre entre les contribuables imposés à la source et les collectivités et professions libérales.

En effet, si dans le passé l'impôt sur les traitements et salaires ne constituait qu'un peu plus du tiers du total des impôts sur les revenus, cette part est passée à quasiment la moitié des recettes en question, comme il ressort du tableau 7 ci-après.

Tableau 7

(montants en millions de francs)

|                  | Impôts<br>collectivités | Impôts revenu<br>voie d'assiette | Impôts revenu<br>traitem. et sal. | TOTAL    |
|------------------|-------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------|
| 1950             | 288,4 (30,8%)           | 288,1 (30,8%)                    | 359,2 (38,4%)                     | 935,7    |
| 1960             | 1.268,3 (48,6%)         | 637,7 (24,5%)                    | 701,6 (26,9%)                     | 2.607,6  |
| 1970             | 2.268,7 (37,1%)         | 1.359,1 (22,2%)                  | 2.493,2 (40,7%)                   | 6.121,0  |
| 1980             | 6.775,8 (29,9%)         | 4.272,5 (18,9%)                  | 11.572,4 (51,2%)                  | 22.620,7 |
| 1990             | 15.124,3 (32,5%)        | 7.325,5 (15,8%)                  | 24.045,5 (51,7%)                  | 46.495,3 |
| 1993             | 20.612,1 (35,2%)        | 10.441,6 (17,8%)                 | 27.558,6 (47,0%)                  | 58.612,3 |
| 1994<br>1er sem. | 11.551,9 (34,0%)        | 5.755,0 (16,9%)                  | 16.660,8 (49,0%)                  | 33.967,7 |

Source: STATEC

Sur la base des chiffres publiés à la page 54\* de l'exposé introductif relatif au projet de budget 1995, on doit considérer que la réforme fiscale du 6 décembre 1990 n'a changé rien de fondamental à cette structure des recettes.

(montants en millions de francs)

|      | Impôts<br>collectivités | Impôts revenu<br>voie d'assiette | Impôts revenu<br>traitem. et sal. | TOTAL         |
|------|-------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---------------|
| 1994 | 19.950 (33,1%)          | 10.500 (17,4%)                   | 29.900 (49,5%)                    | 60.350 (100%) |
| 1995 | 21.200 (32,6%)          | 11.500 (17,7%)                   | 32.300 (49,7%)                    | 65.000 (100%) |

#### 4.2. Le budget des dépenses et les accents de la politique budgétaire

En ce qui concerne les accents de la politique budgétaire pour 1995, le Gouvernement cite surtout:

1. le développement des activités économiques
2. la protection de l'environnement
3. les investissements de l'Etat
4. la politique sociale
5. la coopération au développement.

##### ad 1: activités économiques

Bien que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne critique pas la politique du Gouvernement pour maintenir à un niveau élevé les crédits prévus au projet de budget pour développer les activités économiques, elle tient cependant à rappeler que les bénéficiaires en sont les milieux qui souvent revendiquent "moins d'Etat", qui accusent le Gouvernement de dilapider les deniers publics et qui ne cessent de s'en prendre aux services publics, tout en ne manquant souvent pas de récompenser copieusement leurs propres dirigeants et collaborateurs importants.

##### ad 2: environnement

Que le Gouvernement commence à prendre une plus grande conscience des problèmes écologiques menaçant notre cadre de vie est une chose louable en soi. Il faudrait cependant qu'il s'efforce à ne pas se limiter à réparer les dégâts une fois causés, mais qu'il tende à sensibiliser, voire à encourager financièrement les acteurs économiques à suivre un comportement écologique, évitant dès le départ des nuisances à notre environnement, ce qui à long terme s'avèrera certainement beaucoup moins coûteux.

ad 3: investissements

Les dépenses de l'Etat pour les investissements publics sont en hausse de presque 10% par rapport à 1994. Une partie importante de cette hausse s'explique par la forte croissance des dépenses du fonds pour la protection de l'environnement, qui augmenteront de 28% en 1995.

ad 4: politique sociale

En matière de dépenses sociales, le nouveau Gouvernement n'a pas fait de coupe. Ainsi, le budget social, qui se compose traditionnellement des budgets des Ministères de la Santé, de la Famille, du Travail, de la Sécurité sociale et du Logement, progresse de 7,6%, ce qui correspond à une croissance de 3,9 milliards de francs par rapport au budget définitif pour 1994.

A ce sujet, la Chambre relève toutefois que le Gouvernement anticipe d'ores et déjà sur le budget 1995 en proposant, à partir du 1.1.1995, une augmentation du revenu minimum garanti de 3,3% (impact budgétaire: plus de 50 millions de francs) comme conséquence du relèvement du salaire social minimum avec effet à la même date.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est évidemment en faveur de toute mesure d'ordre social, et notamment de celles dans l'intérêt des plus démunis. Elle ne peut toutefois s'empêcher de rendre attentif aux problèmes et contradictions que l'adaptation du RMG risque de soulever compte tenu du fait que le niveau du SSM s'avère largement insuffisant (cf. à ce sujet les avis A-1290 et A-1291 de la Chambre du 11.11.1994).

ad 5: coopération

Le Gouvernement a atteint son but de consacrer en 1995 0,35% du Produit Intérieur Brut à des aides au développement. En effet, les dépenses prévues pour 1995 s'élèvent à 1.871,7 millions, soit 0,36% du PIB, et sont en hausse de 19,2% par rapport aux crédits votés pour 1994.

Cette politique est louable en soi, mais il est indispensable que le Gouvernement garde le contrôle des dépenses qu'il engage, pour qu'elles servent effectivement aux fins voulues.

## 5. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

Pour apprécier la situation des finances publiques, il s'agit d'analyser de plus près l'évolution de la dette publique, de la Trésorerie de l'Etat, du solde net à financer et de l'équilibre budgétaire.

### 5.1. La dette publique

Entre 1987 et 1991, la dette publique a baissé du fait du remboursement d'emprunts et d'une absence de recours à de nouveaux emprunts, notamment de 1989 à 1991. Ensuite, il y a eu un renversement de tendance en 1992, la dette publique augmentant suite à l'émission d'un emprunt et de bons d'épargne à capital croissant avoisinant les 3 milliards. Pour 1993 et 1994, le Gouvernement prévoyait un endettement supplémentaire de respectivement 3,5 et de 4 milliards.

La dette supplémentaire de 1993 s'est en réalité élevée à plus de 4,2 milliards, l'Etat ayant pu profiter d'autorisations antérieures non encore utilisées, de sorte que la dette publique à la clôture 1993 s'élevait, compte tenu des amortissements, à 10,5 milliards.

Pour 1994, des emprunts de l'ordre de 4 milliards étaient prévus, mais dont l'Etat n'a, en fin de compte, pas profité. Par contre, il a tiré sur les autorisations encore disponibles d'exercices antérieurs et qui s'élevaient au début de l'année 1994 à 2,2 milliards. Comme ce montant a été utilisé presque entièrement jusqu'à présent, la totalité de la dette publique devrait s'élever à ce stade à 11,5 milliards après remboursement de la dette existante.

Le chiffre de 13,1 milliards avancé par le Gouvernement à la page 51\* du projet de budget se limite à prendre en compte le montant de la dette fin 1993, en y ajoutant les emprunts prévus au projet de budget 1994 et en en déduisant les amortissements.

Comme les emprunts de 4 milliards autorisés pour 1994 n'ont pas été émis, le Gouvernement vient de décider d'annuler ces autorisations et d'en prévoir de nouvelles pour 1995 à concurrence de 8 milliards.

Au cas où ces 8 milliards seraient effectivement utilisés en 1995, la dette publique s'élèverait fin 1995, après les amortissements, à environ 18 milliards.

Tableau 8

(montants en milliards de francs)

| Exer-<br>cice | Dette totale | PIB     | Dette<br>en % du PIB |
|---------------|--------------|---------|----------------------|
| 1970          | 9,3          | 56,4    | 16,50%               |
| 1980          | 8,3          | 149,3   | 5,55%                |
| 1990          | 7,7          | 335,0   | 2,30%                |
| 1991          | 6,0          | 357,0   | 1,68%                |
| 1992          | 7,5          | 380,9   | 1,98%                |
| 1993          | 10,5         | 394,1   | 2,66%                |
| (1994)        | (13,1)       | (412,1) | (3,18%)              |
| (1995)        | (18,0)       | (435,4) | (4,13%)              |

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'accord avec le Gouvernement pour affirmer que la capacité d'endettement de l'Etat n'est pas mise en question. Bien que le rapport dette/PIB soit en hausse, il garde des proportions tout à fait raisonnables et est de loin inférieur aux taux des autres pays de l'Union Européenne, tout en respectant largement la limite fixée à ce sujet dans le traité de Maastricht pour l'entrée dans la troisième phase de l'Union Economique et Monétaire.

## 5.2. L'évolution de la Trésorerie de l'Etat

Les liquidités de l'Etat se composent surtout de la réserve budgétaire proprement dite et des avoirs en compte des fonds d'investissement publics.

La réserve budgétaire se dégage des soldes annuels des comptes généraux. En analysant de plus près les chiffres du tableau 9 ci-dessous, on constate que les réserves ont constamment augmenté pendant les années 70, pour atteindre un niveau de 7,3 milliards en 1978. Au cours des 5 années suivantes, ces réserves ont été utilisées pour faire face

aux dépenses importantes de restructuration et d'assainissement de la sidérurgie, et par la suite elles ont été reconstituées jusqu'en 1990.

Les réserves budgétaires se sont à nouveau amenuisées au début des années 90. Cette diminution des réserves s'expliquait par la conjoncture économique peu favorable à une époque où, d'une part, le Gouvernement maintenait délibérément une politique d'investissements publics fort élevés et où, d'autre part, les effets de la réforme fiscale de 1991 se faisaient déjà sentir. En 1993, la tendance a été inversée et la réserve budgétaire a de nouveau augmenté. Pour autant que l'évolution de la conjoncture économique reste propice et que le Gouvernement maintienne sa politique budgétaire prudente, cette amélioration pourrait se confirmer. En dépit des prévisions favorables, il n'y a cependant aucune raison pour ressusciter des projets trop ambitieux dans le contexte économique actuel.

Cette remarque est d'autant plus pertinente que l'analyse des liquidités du Trésor, qui se composent des réserves budgétaires et du solde des fonds d'investissement, montre que celles-ci évoluent à la baisse depuis 1990. Ces liquidités avaient toutefois atteint un niveau exceptionnel à la fin de la dernière décennie. La réalisation des investissements publics en général et du programme ambitieux et très coûteux d'amélioration de l'infrastructure routière est à ce prix là.

Tableau 9

Déficits et surplus budgétaires 1969-1993

(en millions de francs)

| Année   | Solde prévu<br>(budget défin.) | Solde effectif<br>(compte général) | Plus- ou moins-<br>value du solde | Réserve budgét.<br>fin d'exercice |
|---------|--------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| (1)     | (2)                            | (3)                                | (4) = (3) - (2)                   | (5)                               |
| 1969    | - 96,4                         | + 287,0                            | + 383,4                           | 105,4                             |
| 1970    | - 318,6                        | + 186,1                            | + 504,7                           | 291,5                             |
| 1971    | + 10,1                         | + 609,5                            | + 599,4                           | 901,0                             |
| 1972    | - 198,0                        | + 891,5                            | + 1.089,5                         | 1.792,5                           |
| 1973    | - 490,0                        | + 1.234,9                          | + 1.724,9                         | 3.027,4                           |
| 1974    | - 389,2                        | + 2.149,3                          | + 2.538,5                         | 5.176,7                           |
| 1975    | - 266,8                        | + 414,1                            | + 680,9                           | 5.590,8                           |
| 1976    | - 521,3                        | + 316,2                            | + 837,5                           | 5.907,0                           |
| 1977    | - 756,4                        | + 410,5                            | + 1.166,9                         | 6.317,5                           |
| 1978    | - 501,7                        | + 1.021,3                          | + 1.523,0                         | 7.338,8                           |
| 1979    | - 719,1                        | - 1.086,2                          | - 367,1                           | 6.252,6                           |
| 1980    | - 912,8                        | - 674,4                            | + 238,4                           | 5.578,2                           |
| 1981    | - 1.750,4                      | + 216,9                            | + 1.967,3                         | 5.795,1                           |
| 1982    | - 1.283,0                      | - 1.804,7                          | - 521,7                           | 3.990,4                           |
| 1983    | - 5.726,8                      | - 2.246,7                          | + 3.480,1                         | 1.743,7                           |
| 1984    | + 690,3                        | + 1.424,5                          | + 734,2                           | 3.168,2                           |
| 1985    | + 549,4                        | + 1.827,0                          | + 1.277,6                         | 4.995,2                           |
| 1986    | + 345,5                        | + 521,9                            | + 176,4                           | 5.517,1                           |
| 1987    | - 453,9                        | + 73,3                             | + 527,2                           | 5.590,4                           |
| 1988    | - 374,2                        | + 413,7                            | + 787,9                           | 6.004,1                           |
| 1989    | - 315,2                        | + 851,3                            | + 1.166,5                         | 6.855,4                           |
| 1990    | + 649,4                        | + 422,4                            | - 227,0                           | 7.277,8                           |
| 1991    | - 424,1                        | - 1.202,0                          | - 777,9                           | 6.075,8                           |
| 1992    | - 539,6                        | - 3.376,5                          | - 2.836,9                         | 2.699,3                           |
| 1993    | - 1.832,9                      | + 135,3*                           | + 1.968,2                         | 2.834,6                           |
| 1969-93 | - 15.625,7                     | + 3.016,2                          | + 18.641,9                        |                                   |

\* compte provisoire

Graphique 3

Réserve budgétaire en fin d'exercice

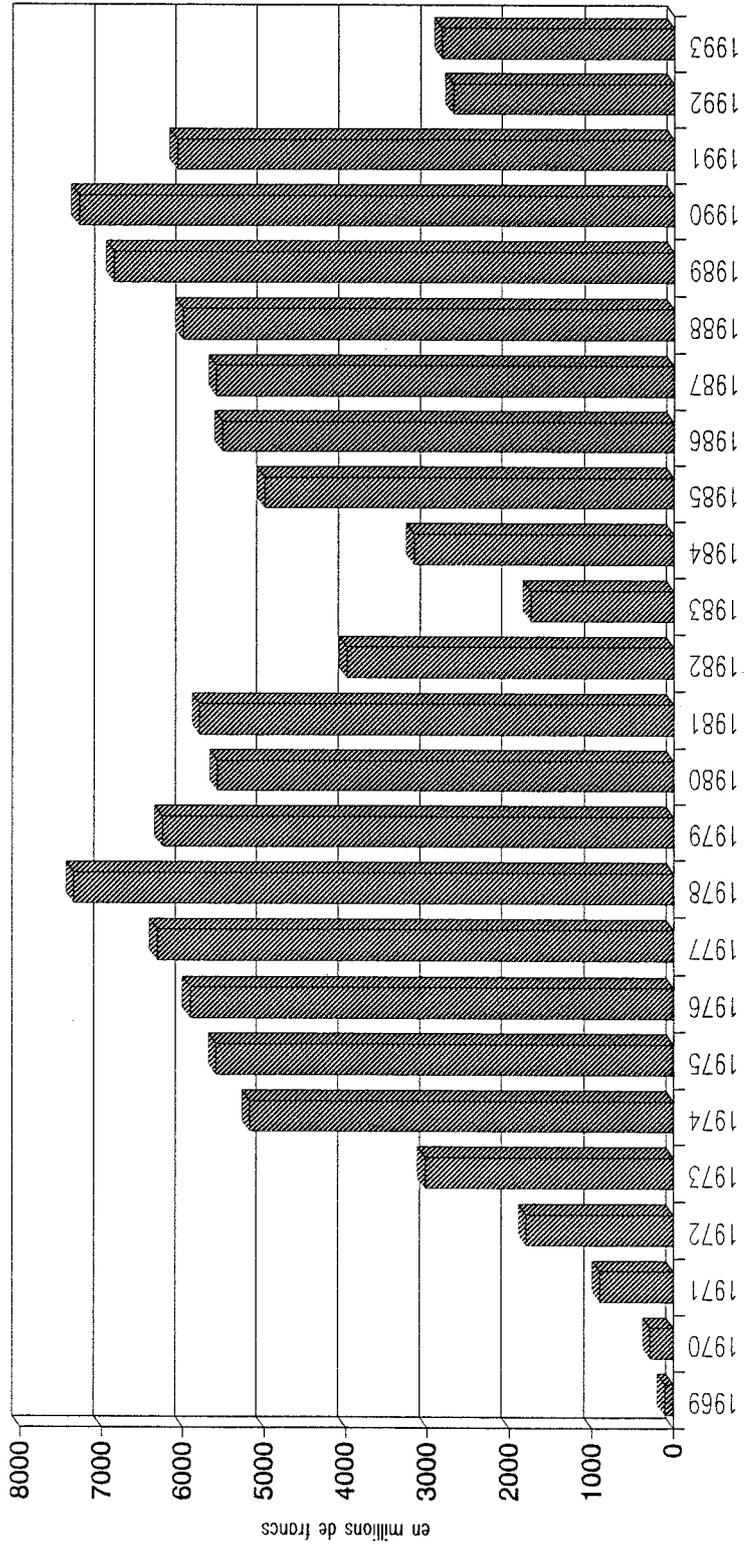


Tableau 10

Evolution des liquidités du Trésor public (1966-1995)

| Exer-<br>cice | Solde<br>budgétaire<br>cumulé  | Solde des<br>fonds<br>d'invest.* | Total    | Indice<br>des prix<br>annuel** | Solde<br>budgétaire<br>cumulé      | Solde des<br>fonds<br>d'invest.* | Total   |
|---------------|--------------------------------|----------------------------------|----------|--------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|---------|
|               | en millions de francs courants |                                  |          |                                | en millions de francs constants*** |                                  |         |
| (1)           | (2)                            | (3)                              | (4)      | (5)                            | (6)                                | (7)                              | (8)     |
| 1966          | 104,0                          | 415,9                            | 519,9    | 150,09                         | 69,3                               | 277,1                            | 346,4   |
| 1967          | - 45,3                         | 116,9                            | 71,6     | 153,84                         | - 29,4                             | 76,0                             | 46,6    |
| 1968          | - 181,6                        | 299,2                            | 117,6    | 158,45                         | - 114,6                            | 188,8                            | 74,2    |
| 1969          | 105,4                          | 436,5                            | 541,9    | 162,09                         | 65,0                               | 269,3                            | 334,3   |
| 1970          | 291,5                          | 894,8                            | 1.186,3  | 169,61                         | 171,9                              | 527,6                            | 699,5   |
| 1971          | 901,0                          | 1.370,2                          | 2.271,2  | 177,53                         | 507,5                              | 771,7                            | 1.279,2 |
| 1972          | 1.792,5                        | 1.615,7                          | 3.408,2  | 186,81                         | 959,5                              | 864,9                            | 1.824,4 |
| 1973          | 3.027,4                        | 1.981,8                          | 5.009,2  | 198,14                         | 1.527,9                            | 1.000,2                          | 2.528,1 |
| 1974          | 5.176,7                        | 1.848,4                          | 7.025,1  | 217,04                         | 2.385,1                            | 851,6                            | 3.236,7 |
| 1975          | 5.590,8                        | 1.633,5                          | 7.224,3  | 240,31                         | 2.326,5                            | 679,7                            | 3.006,2 |
| 1976          | 5.907,0                        | 1.509,4                          | 7.416,4  | 263,85                         | 2.238,8                            | 572,1                            | 2.810,8 |
| 1977          | 6.317,5                        | 2.397,7                          | 8.715,2  | 281,55                         | 2.243,8                            | 851,6                            | 3.095,4 |
| 1978          | 7.338,8                        | 4.415,2                          | 11.754,0 | 290,26                         | 2.528,4                            | 1.521,1                          | 4.049,5 |
| 1979          | 6.252,6                        | 4.898,5                          | 11.151,1 | 303,46                         | 2.060,4                            | 1.614,2                          | 3.674,7 |
| 1980          | 5.578,2                        | 3.618,6                          | 9.196,8  | 322,57                         | 1.729,3                            | 1.121,8                          | 2.851,1 |
| 1981          | 5.795,1                        | 3.243,2                          | 9.038,3  | 348,61                         | 1.662,4                            | 930,3                            | 2.592,7 |
| 1982          | 3.990,4                        | 1.496,7                          | 5.487,1  | 381,23                         | 1.046,7                            | 392,6                            | 1.439,3 |
| 1983          | 1.743,7                        | 745,1                            | 2.488,8  | 414,28                         | 420,9                              | 179,9                            | 600,8   |
| 1984          | 3.168,3                        | 3.842,4                          | 7.010,7  | 437,61                         | 724,0                              | 878,0                            | 1.602,0 |
| 1985          | 4.995,2                        | 6.472,8                          | 11.468,0 | 451,04                         | 1.107,5                            | 1.435,1                          | 2.542,6 |
| 1986          | 5.517,1                        | 5.870,1                          | 11.387,2 | 452,37                         | 1.219,6                            | 1.297,6                          | 2.517,2 |
| 1987          | 5.590,4                        | 7.283,2                          | 12.873,6 | 452,11                         | 1.236,5                            | 1.610,9                          | 2.847,4 |
| 1988          | 6.004,1                        | 7.068,8                          | 13.072,9 | 458,61                         | 1.309,2                            | 1.541,4                          | 2.850,5 |
| 1989          | 6.855,4                        | 10.859,8                         | 17.715,2 | 474,07                         | 1.446,1                            | 2.290,8                          | 3.736,8 |
| 1990          | 7.277,8                        | 12.311,6                         | 19.589,4 | 491,62                         | 1.480,4                            | 2.504,3                          | 3.984,7 |
| 1991          | 6.075,8                        | 9.329,1                          | 15.404,9 | 507,68                         | 1.196,8                            | 1.837,6                          | 3.034,4 |
| 1992          | 2.699,3                        | 6.553,6                          | 9.252,9  | 523,69                         | 515,4                              | 1.251,4                          | 1.766,8 |
| (1993)        | 2.834,6                        | 4.669,6                          | 7.504,2  | 542,48                         | 522,5                              | 860,8                            | 1.383,3 |
| (1994)        | 1.128,3                        | 4.228,9                          | 5.357,2  |                                |                                    |                                  |         |
| (1995)        | - 153,9                        | 2.867,4                          | 2.713,5  |                                |                                    |                                  |         |

\* seulement fonds des routes, fonds pour la protection de l'environnement et fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux  
 \*\* indice des prix à la consommation; base 1948 = 100  
 \*\*\* déflateur: l'indice indiqué

A noter que le fonds spécial pour les investissements des postes et télécommunications, institué par l'article 20 modifié de la loi budgétaire du 23 décembre 1973, n'est plus compris dans les chiffres du tableau 10 ci-dessus. En effet, la loi du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications dispose, en son article 39, que le solde dudit fonds "est transféré à l'entreprise après avoir été arrêté par une décision du Gouvernement en conseil". En tenir compte pendant la période de 1973 à 1992 reviendrait donc à fausser la situation effective par rapport aux années subséquentes.

### 5.3. L'équilibre budgétaire

Une autre approche pour apprécier la situation des finances publiques est celle de la mise en relation des recettes et du surplus ordinaires avec les dépenses ordinaires, extraordinaires et totales, afin d'en déterminer les taux de couverture.

Trois paramètres sont particulièrement significatifs à cet égard:

- le taux de couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires (colonne 6 du tableau 11);
- le taux de couverture des dépenses extraordinaires par le surplus ordinaire (colonne 7);
- le taux de couverture des dépenses totales par les recettes ordinaires (colonne 8).

En matière de couverture des dépenses par les recettes ordinaires, le tableau 11 montre que, bien que les taux de couverture des dernières années 80 ne soient plus atteints, on ne peut pas encore pour autant parler d'une détérioration dramatique de la situation financière de l'Etat, surtout si on compare les taux actuels à ceux prévalant au début des années 80.

### 5.4. Le solde net à financer

Par rapport au budget voté pour 1994, le Gouvernement prévoit une amélioration du solde net à financer qui passe de -7,6 milliards de francs à -6,6 milliards. En ce qui concerne l'exercice 1994, l'évolution des recettes et des dépenses est telle que le Gouvernement prévoit que l'année budgétaire pourra être clôturée avec un solde positif de 4,4 milliards par rapport à un déficit de 1,7 milliard prévu au budget voté, ce qui affecte évidemment de façon positive le solde net à financer. A noter en sus que les calculs du Gouvernement sont basés sur des recettes d'emprunts de 5,1 milliards alors qu'en réalité le Gouvernement n'a eu recours qu'à des emprunts à concurrence de quelque 2,5 milliards.

Tableau 11

Couverture des dépenses par les recettes ordinaires

(en millions de francs et en %)

| Exercice | Recettes ordinaires | Dépenses ordinaires | Dépenses extraordin. | Dépenses totales | Taux de couverture en pour cent |       |       |
|----------|---------------------|---------------------|----------------------|------------------|---------------------------------|-------|-------|
|          |                     |                     |                      |                  | I                               | II    | III   |
| (1)      | (2)                 | (3)                 | (4)                  | (5)              | (6)                             | (7)   | (8)   |
| 1969     | 11.201,8            | 10.010,5            | 1.651,0              | 11.661,5         | 111,9                           | 72,2  | 96,1  |
| 1970     | 13.018,2            | 11.658,8            | 1.616,4              | 13.275,2         | 111,7                           | 84,1  | 98,1  |
| 1971     | 14.381,9            | 12.894,7            | 1.993,9              | 14.888,6         | 111,5                           | 74,6  | 96,6  |
| 1972     | 16.583,5            | 14.325,0            | 2.188,2              | 16.513,2         | 115,8                           | 103,2 | 100,4 |
| 1973     | 20.543,1            | 16.488,9            | 3.235,7              | 19.724,6         | 124,6                           | 125,3 | 104,1 |
| 1974     | 25.573,1            | 20.776,8            | 2.766,0              | 23.542,8         | 123,1                           | 173,4 | 108,6 |
| 1975     | 28.239,6            | 24.233,6            | 3.722,6              | 27.956,2         | 116,5                           | 107,6 | 101,0 |
| 1976     | 32.094,1            | 27.498,8            | 5.297,4              | 32.796,2         | 116,7                           | 86,7  | 97,9  |
| 1977     | 37.040,2            | 31.703,6            | 6.287,0              | 37.990,6         | 116,8                           | 84,9  | 97,5  |
| 1978     | 41.676,3            | 33.529,4            | 8.052,9              | 41.582,3         | 124,3                           | 101,1 | 100,2 |
| 1979     | 42.501,6            | 37.049,5            | 6.615,7              | 43.665,2         | 114,7                           | 82,4  | 97,3  |
| 1980     | 47.220,8            | 41.020,0            | 7.898,4              | 48.918,4         | 115,1                           | 78,5  | 96,5  |
| 1981     | 51.057,7            | 46.012,4            | 8.956,1              | 54.968,5         | 111,0                           | 56,3  | 92,9  |
| 1982     | 57.349,5            | 50.462,2            | 9.465,0              | 59.927,2         | 113,6                           | 72,8  | 95,7  |
| 1983     | 67.803,9            | 54.968,1            | 19.062,0             | 74.030,1         | 123,4                           | 67,3  | 91,6  |
| 1984     | 72.603,4            | 59.770,8            | 13.856,8             | 73.627,6         | 121,5                           | 92,6  | 98,6  |
| 1985     | 80.264,0            | 63.454,8            | 16.082,0             | 79.536,8         | 126,5                           | 104,5 | 100,9 |
| 1986     | 82.228,2            | 69.491,0            | 12.372,3             | 81.863,3         | 118,3                           | 102,9 | 100,4 |
| 1987     | 85.915,2            | 74.768,2            | 11.471,5             | 86.239,7         | 115,0                           | 97,5  | 99,7  |
| 1988     | 92.646,7            | 81.484,1            | 10.870,7             | 92.354,8         | 113,7                           | 101,7 | 100,3 |
| 1989     | 103.226,0           | 84.916,7            | 17.623,6             | 102.540,3        | 121,6                           | 103,9 | 100,7 |
| 1990     | 110.008,0           | 94.525,1            | 15.289,0             | 109.814,1        | 116,4                           | 101,3 | 100,2 |
| 1991     | 113.519,2           | 101.990,1           | 12.887,4             | 114.877,5        | 111,3                           | 89,5  | 98,8  |
| 1992     | 119.991,6           | 111.206,5           | 13.530,8             | 124.737,3        | 107,9                           | 64,9  | 96,2  |
| 1993     | 131.963,1           | 118.483,5           | 14.468,9             | 132.952,4        | 111,4                           | 93,2  | 99,3  |
| 1969-93  | 1.498.650,7         | 1.292.723,1         | 227.261,3            | 1.519.984,4      | 115,9                           | 90,6  | 98,6  |
| 1994*    | 134.773,2           | 124.155,5           | 13.574,0             | 137.729,5        | 108,6                           | 78,2  | 97,9  |
| 1995**   | 143.900,8           | 131.881,5           | 14.551,5             | 146.433,0        | 109,1                           | 82,6  | 98,3  |

I Couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires

$$(6) = \frac{(2)}{(3)} \times 100$$

\* budget

\*\* projet de budget

II Couverture des dépenses extraordinaires par le surplus ordinaire

$$(7) = \frac{(2)-(3)}{(4)} \times 100$$

III Couverture des dépenses totales par les recettes ordinaires

$$(8) = \frac{(2)}{(5)} \times 100$$

## 6. CONCLUSIONS

Les accents de la politique budgétaire générale sont acceptables pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui salue l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'évolution de l'indice des prix à la consommation avec effet au 1er janvier 1995, sous la réserve toutefois des remarques faites à ce sujet au chapitre 7 sub "Le tarif" ci-après.

Pour ce qui est de la situation financière de l'Etat, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate qu'elle est satisfaisante, présentant une marge de manoeuvre budgétaire ainsi qu'une capacité d'endettement intactes, malgré une certaine dégradation des soldes nets. Il faut cependant s'attendre à ce que l'amélioration de la conjoncture économique contribuera à renforcer la situation financière de l'Etat par rapport aux estimations présentées. Les chiffres constatés pour 1993 ont déjà été à ce propos un indicateur important.

Tous comptes faits, la Chambre ne peut que constater et souligner la sage gestion des finances publiques, tant par le Gouvernement actuel que par ses prédécesseurs, et reconnue d'ailleurs par les experts étrangers.

Ceux qui critiquent l'augmentation de la dette publique ou la dégradation des soldes des fonds d'investissement ne doivent pas perdre de vue que les dépenses effectuées ont trouvé une contrepartie dans les investissements croissants dans l'infrastructure nationale. Surtout les grands projets routiers, comme la collectrice du Sud, le contournement sud-est de la capitale et prochainement le contournement de Mersch et la route du Nord ont absorbé et absorberont encore des sommes considérables.

Comme tous ces projets d'investissements dans l'amélioration de l'infrastructure et le renforcement du potentiel économique du pays serviront également les générations futures, il n'est pas aberrant de les financer par des emprunts à rembourser par ces mêmes générations.

Dans ce contexte, la Chambre voudrait rappeler sa suggestion, itérativement formulée mais malheureusement non suivie d'effet jusqu'ici, de faire établir une sorte de "bi-

lan" annuel présentant la variation des actifs et des passifs de l'Etat en fonction de l'évolution des investissements et partant de l'accroissement du patrimoine de l'Etat.

Il ne s'en suit pas, évidemment, que chaque dépense d'investissement de l'Etat soit bonne, quelle qu'en soit la finalité. L'Etat doit toujours, lors de ses décisions d'investissement, se laisser guider par le souci de l'intérêt général et de la valorisation des potentialités économiques, culturelles et historiques et fixer les priorités en conséquence.

## 7. LES DISPOSITIONS FISCALES

### 7.1. Le tarif

La seule disposition en matière d'impôts directs contenue dans le projet de loi budgétaire pour 1995 a trait à l'adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'indice des prix à la consommation.

Le Gouvernement propose une adaptation de 2,3185%, ce qui correspond à l'évolution de la moyenne de l'indice des six premiers mois de l'année 1994 (111,9483) par rapport à la moyenne correspondante des six premiers mois de l'année 1993 (109,4116). Il précise par ailleurs qu'il se prononce pour cet ajustement tarifaire malgré le fait que, suivant l'article 125 L.I.R., il y serait seulement obligé si la variation des indices semestriels avait atteint le seuil de 5%. La proposition gouvernementale est justifiée par l'évolution favorable des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Tout en reconnaissant le mérite de pareille décision, la Chambre se doit de revenir sur l'indice qui est à la base du tarif applicable pour 1994. Compte tenu des moyennes semestrielles des indices de 1991 (102,2933) et de 1993 (109,4116), le tarif aurait dû être ajusté à concurrence d'un taux de 6,95874%. Or, pour des raisons budgétaires, le Gouvernement n'avait accordé qu'une adaptation partielle de 3,6046% par la loi budgétaire 1994.

La Chambre est d'avis que l'évolution des rentrées fiscales de l'impôt sur les salaires et de l'impôt sur le revenu de 1993 et de 1994 n'a pas confirmé les craintes d'un déchet trop important de recettes. A la lumière de la situation excellente en matière de produit de ces impôts, il est donc indispensable de réparer cette omission qui, dans l'état actuel des choses, est contraire à l'équité fiscale.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat a écrit à ce sujet dans son avis du 28 octobre 1993 sur le projet de la loi budgétaire pour 1994:

"De prime abord le Conseil d'Etat constate que le tarif proposé ne répond pas aux exigences de l'article 125 précité. Cependant il admet que le législateur peut, par son vote, établir un tarif différent de celui prévu par l'article 125. Ce faisant, il suspend pour la durée d'une année les effets de cette disposition.

Le Conseil d'Etat doit toutefois relever qu'à défaut d'une adaptation du tarif à la croissance du nombre-indice, l'impôt sur le revenu rapporte au trésor une plus-value de recettes de 960 millions, plus-value due uniquement à la croissance purement nominale des traitements et salaires par l'effet de leur adaptation à l'indice. Il n'est partant pas correct de parler d'une 'moins-value' de recettes, due à l'adaptation des tarifs.

Une adaptation partielle du tarif, tel que proposé par le Gouvernement, comportera en réalité pour les contribuables une perte du pouvoir d'achat de  $960 - 500 = 460$  millions de francs. Cette perte de pouvoir d'achat frappe indistinctement tous les contribuables.

Le Conseil d'Etat ne peut que rappeler que le Gouvernement, en ne proposant qu'une adaptation partielle du tarif, procède à une augmentation voilée de la progressivité de la charge fiscale."

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande donc au Gouvernement de proposer un tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans lequel tant la partie de la dévaluation monétaire non considérée par la loi budgétaire 1994 que celle se dégageant pour l'exercice 1995 soient prises en compte.

Cette revendication fournit également à la Chambre l'occasion de se prononcer sur la modification que le Gouvernement compte apporter à l'article 125 L.I.R. D'après la déclaration gouvernementale, il est envisagé de prévoir dorénavant une adaptation automatique du tarif en cas de variation de l'indice de 3,5% constatée sur la base de la moyenne semestrielle de cet indicateur pour une année déterminée et l'année précédente. Dans la version actuelle

de l'article 125 L.I.R., le Gouvernement est obligé de proposer à la Chambre des Députés une modification tarifaire lorsque la variation indiciaire est d'au moins 5%. Cependant, le taux de variation est déterminé par rapport à la moyenne semestrielle de l'indice prise en considération pour le dernier tarif, c'est-à-dire celui en vigueur au moment de la constatation. Cette dernière formule permet donc l'adaptation intégrale à l'indice des prix à la consommation.

La solution décrite dans le programme gouvernemental répond certes à cette exigence au cas où les variations annuelles atteignent ou dépassent le seuil de 3,5%. Il n'en est plus de même lorsque l'évolution de l'indice d'une année à l'autre se situe au-dessous de la prédite limite. Dans ce cas, il est en effet loisible au Gouvernement de procéder à l'adaptation tarifaire ou non. Dans la mesure où il omet de prévoir un nouveau tarif, l'adaptation est définitivement perdue.

La Chambre ne peut souscrire à une formule qui ne fournit pas toutes les garanties pour l'élimination totale de l'effet de l'érosion monétaire. Elle demande donc que la variation soit calculée à partir de l'indice se trouvant à la base du dernier tarif.

C'est dans le même ordre d'idées que la Chambre ne peut pas s'identifier avec le plafonnement de la modération d'impôt pour enfant à 60.000 francs, conception qui se dégage également de la déclaration gouvernementale. Le maintien de cette limitation équivaut pour les contribuables concernés à une augmentation constante de l'impôt.

## **7.2. La charge fiscale globale**

Le fait de refuser l'adaptation intégrale du barème de l'impôt sur le revenu à l'indice des prix à la consommation préoccupe encore davantage la Chambre en présence des données récentes publiées par Eurostat sur les impôts et cotisations sociales dans l'Union Européenne. Pour le Luxembourg, la part des impôts et cotisations sociales en pour cent du Produit Intérieur Brut est indiquée par 52,7% pour 1993, ce qui lui vaut la première place dans la hiérarchie communautaire. Même si ce pourcentage semble être entaché d'une erreur due à la mise en compte d'une version

"faite maison" de nos comptes nationaux, le taux rectifié de l'ordre de 47% nous place toujours en deuxième position du peloton après le Danemark, décrochant 49,1%.

Or, ce classement peu enviable devrait donner à réfléchir. S'il s'explique, en partie, par l'existence d'un système social performant, nous sommes néanmoins loin du paradis fiscal avec lequel d'aucuns veulent identifier notre pays.

### 7.3. L'abattement extra-professionnel

Dans sa déclaration d'investiture, le Gouvernement manifeste son intention d'étendre l'abattement extra-professionnel aux époux réalisant soit un bénéfice commercial, soit un bénéfice agricole, soit un bénéfice provenant de l'exercice d'une profession libérale.

La Chambre rappelle que l'abattement en question a été créé pour tenir compte des frais supplémentaires incombant à un ménage dont les deux époux exercent une occupation professionnelle loin de leur domicile. Comme cette situation se présente d'une façon générale dans le chef de salariés, l'abattement était restreint aux ménages avec au moins un revenu salarié.

Si dorénavant les époux exerçant chacun une occupation indépendante sont également éligibles au titre de l'abattement, celui-ci risque d'être détourné de son but.

En effet, comme dans la grande majorité de ces situations, l'activité se déroule au domicile même de ces époux, elle n'engendre pas ou seulement peu de dépenses supplémentaires. Dans ces cas, l'abattement ne constitue plus la contrepartie de frais déterminés, mais prend le caractère d'une exonération partielle du revenu professionnel. Pour des raisons d'équité fiscale, l'abattement devrait dès lors être étendu à tout contribuable disposant d'un revenu professionnel, y compris les pensions, qu'il s'agisse d'époux imposables collectivement ou d'une personne seule.

### 7.4. La participation des salariés au résultat de l'entreprise

La Chambre prend acte de la volonté du Gouvernement manifestée dans sa déclaration du 22 juillet 1994 de faire étudier les possibilités de promouvoir la participation

des travailleurs salariés au résultat de l'entreprise. Elle constate avec satisfaction que le Gouvernement se dit enfin préoccupé du problème de la formation de patrimoine dans le chef des salariés.

La Chambre espère dès lors que le Gouvernement se prononcera enfin dans le même ordre d'idées sur sa proposition de loi concernant la promotion et la constitution de patrimoine en faveur des salariés, approuvée par l'assemblée plénière du 30 novembre 1993 et transmise au Président du Gouvernement le 2 décembre de la même année. Cette proposition renferme diverses solutions susceptibles d'intéresser tant les employeurs que leurs salariés.

Dans ce contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut s'empêcher de répéter qu'elle juge grave que le Gouvernement, dans un mépris total de la loi, et plus particulièrement de l'article 43bis de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale, se plaie régulièrement à classer les propositions de loi lui transmises par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, au lieu d'en saisir le Parlement en bonne et due forme, comme l'exige la disposition légale précitée.

La Chambre a en effet itérativement démontré que l'article 43bis n'offre pas au Gouvernement la faculté de faire comme bon lui semble, mais qu'il s'agit bel et bien d'une réelle obligation légale que le pouvoir exécutif ne saurait esquiver ou ignorer sans se rendre coupable d'une violation inadmissible de la volonté du législateur.

#### 7.5. L'abattement compensatoire des salariés et l'abattement de retraite

Ces abattements, fixés depuis l'année 1989 à 24.000 F, devraient être augmentés. S'ils ne sont pas régulièrement adaptés, ils risquent en effet de perdre, par suite de l'érosion monétaire, une partie de leur effet, ce qui revient en fait à une augmentation de la charge fiscale des salariés et des pensionnés.

Il s'y ajoute qu'au cas où le Gouvernement procédera à une adaptation de l'abattement extra-professionnel au profit des indépendants, telle que annoncée dans sa déclaration

d'investissement, cette modification devrait être accompagnée d'une augmentation substantielle de l'abattement compensatoire des salariés et de l'abattement de retraite, qui devraient au moins être doublés.

La Chambre condamne d'une manière générale la non-adaptation de tous les abattements applicables en matière d'impôt sur le revenu, mesure qui induit une augmentation cachée et constante de la charge fiscale globale.

#### **7.6. Les taxes de consommation**

En matière de TVA et des droits d'accises, la Chambre rappelle l'intérêt de notre pays de poursuivre la politique des taux modérés. Elle appuie les efforts consentis et les initiatives prises pour défendre nos intérêts sur le plan communautaire.

Une attention particulière devrait être réservée aux taux de TVA grevant les produits de première nécessité.

Du reste, la Chambre s'oppose carrément à tout relèvement des taux de TVA et des droits d'accises actuels dans le cadre de l'harmonisation de ces taxes au sein de l'Union Européenne.

#### **7.7. Les taxes écologiques**

Selon le programme gouvernemental relatif à l'écofiscalité, il est envisagé d'introduire des taxes et redevances écologiques sur différents produits, à savoir:

- sur les emballages, notamment de liquides alimentaires;
- sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques;
- sur les carburants et combustibles (taxe énergie/CO<sub>2</sub>);
- sur les déchets problématiques.

Si la Chambre n'est pas opposée en principe à l'introduction de certaines taxes écologiques, elle se doit cependant d'attirer l'attention du Gouvernement sur les points suivants:

- 1° L'introduction de telles taxes devrait être accompagnée d'une campagne de sensibilisation à l'adresse tant des producteurs que des consommateurs, qui devraient être

motivés et responsabilisés en ce qui concerne les problèmes de la protection de l'environnement naturel et humain.

2° Les taxes écologiques doivent constituer, selon le cas,

- soit un moyen de régulation en faveur de la protection de l'environnement (taxe d'incitation);
- soit un moyen de financement à court ou moyen terme d'investissements étatiques en matière d'assainissement des eaux (taxe de financement).

3° Du fait que des taxes de cette espèce ont une finalité spécifique, leur produit doit être affecté exclusivement aux buts poursuivis, et ne doit en aucun cas servir de source permanente de financement du budget de l'Etat.

4° L'introduction des écotaxes ne doit pas non plus conduire à une augmentation de la charge fiscale globale et doit donc nécessairement être accompagnée de mesures de compensation au niveau de la fiscalité générale.

## 8. L'EDUCATION NATIONALE

Depuis plus de cinq ans, le Ministère de l'Education Nationale fait preuve d'une activité débordante en lançant à tous les niveaux des réformes tous azimuts.

Adapter l'éducation de nos jeunes aux nouvelles conditions de la vie d'aujourd'hui et de demain pour mieux les préparer à l'avenir, combattre l'échec scolaire, offrir une chance aux moins favorisés ou aux moins doués sont des objectifs parfaitement légitimes et louables, et la Chambre ne peut que les approuver.

Elle ne peut cependant s'empêcher de faire quelques réflexions critiques et de poser certaines questions.

Personne n'ignore qu'entreprendre des réformes coûte nécessairement de l'argent, plus d'argent que de laisser fonctionner des structures en place, rodées depuis des décennies.

Est-ce que le coût de toutes ces réformes a été correctement calculé ou évalué? Les nouvelles infrastructures, le personnel supplémentaire à engager, les multiples prestations indispensables ont-ils été prévus au moment du lancement de ces réformes?

N'aurait-il pas été plus prudent d'élaborer la mise en pratique de ces réformes en assurant mieux le financement des mesures d'accompagnement sans lesquelles elles risquent d'être diminuées dans leur portée?

La coordination entre primaire et postprimaire par exemple fonctionne-t-elle d'une façon satisfaisante et n'a-t-on pas quelquefois l'impression fâcheuse d'évolutions contradictoires à ces deux niveaux, notamment à propos de la prise en charge des jeunes par une personne de référence?

Les enseignants sur le terrain ont-ils été suffisamment écoutés dans la mise en pratique de ces réformes? Où en est-on avec l'évaluation de celles-ci et la correction de leurs effets négatifs? Le Ministère a-t-il pris des mesures préventives au niveau universitaire pour que les nouvelles modalités de l'examen de fin d'études secondaires, génératrices d'un plus grand nombre de réussites à l'exa-

men - absolument louable en principe - n'entraînent pas à l'étranger une dévaluation de notre "baccalauréat luxembourgeois"?

La diminution relative de l'enseignement des trois langues (allemand, anglais, français) n'aboutit-elle pas à une baisse encore plus sensible dans la capacité de s'exprimer par écrit et oralement de nos futurs bacheliers? Conséquence fâcheuse qui ne cesse d'alimenter la critique invétérée de notre système scolaire.

La Chambre apprécie la prudence du Ministère dans l'expérimentation avec de nouvelles organisations de la journée scolaire (système traditionnel, horaires aménagés, journée continue) avant de se fixer sur un système nouveau, le même pour tous.

Mais tient-on assez compte des considérations pédagogiques, c'est-à-dire de l'intérêt de l'élève à apprendre et à être formé dans des conditions psychologiques optimales? Ne cède-t-on pas trop souvent à des attrait de commodités, d'intérêts de groupes, de modes de vie facile qui n'ont rien à voir avec le monde de l'école?

Les différents établissements scolaires sont-ils équipés pour faire face à la tâche d'avoir en leurs enceintes, d'une façon ininterrompue pour une journée entière, tant de jeunes en quête d'attentions et d'aides, d'un milieu sécurisant et ouvert à leurs problèmes? L'Etat a-t-il les moyens budgétaires pour faire face à ces nouvelles exigences qui se concrétisent en bloc?

La politique scolaire poursuivie depuis 1968 visant à encourager les jeunes à faire des études n'entraîne-t-elle pas l'afflux massif inconsideré vers les lycées dits traditionnels, complètement débordés, et l'abandon des formations manuelles artisanales causant des déséquilibres sérieux: pléthore grave d'un côté et pénurie non moins grave de l'autre?

Les investissements dans la remise à neuf et dans l'extension de l'infrastructure scolaire dans les différentes régions du pays, ainsi que dans l'intérêt de l'éducation et de la formation de notre jeunesse ne devraient-ils dès lors pas revêtir un caractère prioritaire dans la politique générale d'un pays dont la situation financière est saine et dont l'avenir dépend en grande partie de la formation des jeunes?

La Chambre ne peut cacher sa plus vive inquiétude face aux intentions du Gouvernement d'abolir l'examen d'admission à l'enseignement postprimaire. Le raz de marée vers le secondaire risquerait dans cette hypothèse de provoquer le chaos dans nos lycées, entraînant forcément une baisse inévitable du niveau des études et un coup dur pour la motivation des enseignants.

La Chambre salue par contre les moyens nouveaux que le Ministère utilise pour trouver des solutions rationnelles, adéquates et flexibles par l'autonomie de gestion des établissements, les projets d'établissements, les expériences d'innovation du SCRIPT, la formation continue des enseignants.

Elle est cependant d'avis que pour éviter le chaos et l'inflation budgétaire, il faut à présent évaluer d'une façon critique les réformes déjà réalisées, corriger les effets contre-productifs, mener à bien à un rythme modéré les réformes en cours en écoutant les enseignants, assurer enfin une meilleure coordination entre les différents niveaux et les différents ordres d'enseignement et surtout ne jamais oublier que l'offre de meilleures chances pour tous ne doit pas aboutir à une baisse générale du niveau des études. Notre pays et sa jeunesse ne peuvent survivre dans l'Europe de demain, non pas en étant au même niveau que nos voisins, mais en visant un niveau supérieur, faute de quoi nous perdrons nos atouts de toujours.

## 9. L'ASSURANCE MALADIE

Le solde des opérations courantes de l'assurance maladie se traduit par un déficit de 330 millions de francs en 1993. Ce déficit n'est pourtant pas une image fidèle de la réalité parce qu'il ne tient pas compte des créances des organismes d'assurance maladie étrangers envers l'assurance maladie luxembourgeoise.

Actuellement ces organismes ont introduit des factures auprès de l'assurance maladie luxembourgeoise pour un montant dépassant 3 milliards, factures qui n'ont pas encore été payées ni comptabilisées parmi les dépenses. Selon les dernières estimations, le déficit réel de financement de l'assurance maladie s'établirait à 4,5 milliards de francs.

Si l'on sait que les cotisations pour prestations en nature s'élevaient à 13,45 milliards en 1993, on saisit pleinement l'importance de ce déficit cumulé. Pour le résorber, les cotisations devraient donc à nouveau être majorées.

Ainsi en l'espace de deux années, la contribution des assurés augmenterait pour la troisième fois.

En effet, la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance maladie prévoyait une augmentation de la cotisation au 1er août de 4,7% à 5%.

L'assemblée générale de l'union des caisses de maladie du 7 décembre 1993 réussissait, grâce aux structures nouvelles introduites par ladite loi, à diminuer les prestations, provoquant ainsi de nouvelles dépenses à charge des assurés.

On peut évaluer à plus d'un milliard la charge totale de ces deux mesures pour les assurés. En y ajoutant les 4,5 milliards, on arrive à un total de 5 à 6 milliards en 2 ans!

L'article XXI, paragraphe 8, de la loi précitée du 27 juillet 1992 prévoit que "l'Etat prend en charge le déficit cumulé des caisses de maladie existant au 31 décembre 1992 au titre des soins de santé."

Il s'agit maintenant d'interpréter ce texte: Est-ce qu'il s'agit du déficit visible, déclaré, comptabilisé au 31 décembre 1992 ou du déficit réel? S'il s'agit du déficit réel, une partie au moins des 4,5 milliards serait encore à supporter par l'Etat.

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit constater que la réforme tant vantée par les inconditionnels du pouvoir et leurs hérauts se solde comme suit:

- diminution des prestations;
- augmentation des cotisations;
- non-résorption de la dette.

Ainsi, la Chambre se voit confirmée dans son appréciation négative de la réforme, qu'elle avait à l'époque caractérisée de "coup d'épée dans l'eau".

Ne faudrait-il dès lors pas rétablir la situation antérieure, et notamment l'autonomie de gestion des caisses de maladie socio-professionnelles?

## 10. LE PATRIMOINE HISTORIQUE

Depuis des années, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, dans ses avis budgétaires, s'intéresse au problème de la mise en valeur du patrimoine historique et architectural national.

Elle ne peut s'empêcher de constater que les efforts entrepris, pour louables qu'ils soient, sont en retrait par rapport à ceux consentis dans ce domaine par les Etats voisins. Cet état de choses est d'autant plus incompréhensible que notre pays peut se prévaloir d'une situation financière aisée, à en juger d'après l'auto-encensement de nos responsables politiques.

A une époque où la sauvegarde de l'environnement et l'embellissement des agglomérations et des sites pittoresques sont la préoccupation des citoyens - ne serait-ce que pour des considérations de qualité de vie, et non en dernier lieu pour promouvoir l'attrait touristique du pays - l'Etat devrait enfin dresser un inventaire des sites méritant d'être revalorisés et développer un plan d'action cohérent et de grande envergure pour aboutir à moyen terme à la réalisation des objectifs fixés.

En effet, les moyens actuellement disponibles et programmés suffisent souvent à peine à des travaux de rafistolage ou d'entretien élémentaire. Ainsi, les chantiers s'éternisent, à en juger d'après les échafaudages pourrissant sur place et dégradant les sites pendant des années.

Certes, il est étonnant qu'en dépit de la parcimonie étatique, des restaurations exemplaires ont pu être réalisées, mais le nombre des chantiers restant en friche témoigne de l'insuffisance des moyens consentis. De toute façon, la petite équipe qui dans le domaine des Sites et Monuments se dépense corps et âme à la tâche, malgré la faiblesse du soutien financier dont elle bénéficie, mérite reconnaissance et encouragement.

Dans ce contexte, il importe également de favoriser davantage l'initiative privée et d'encourager et de soutenir les efforts entrepris par les particuliers et les communes pour embellir respectivement leur demeure et leurs localités. Ces subventions constituent un moteur important de l'économie, notamment dans les domaines du bâtiment et de

l'artisanat. Par ailleurs, l'Etat devrait récupérer par les impôts cumulés une partie non négligeable du coût de ces restaurations.

Il s'agit enfin de relever les effets bénéfiques d'une telle action, ces investissements n'étant ni un gaspillage de fonds ni un luxe pur et simple, mais menant à une plus-value de notre patrimoine. L'"identité nationale", tant mise en exergue par nos hommes politiques, trouve ici sa meilleure application, car si un domaine de notre politique culturelle est capable de mettre celle-ci en valeur, c'est bien le patrimoine bâti, qui illustre d'une façon très concrète ce que fut notre passé, comment ont vécu nos ancêtres et qui ils étaient.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est en conclusion d'avis que les efforts à faire dans le domaine de la mise en valeur du patrimoine historique devraient être à la mesure des objectifs à atteindre, se situer dans un ordre de grandeur sensiblement comparable à ceux affectés à la grande voirie et revêtir un caractère d'absolue priorité.

## 11. L'AIDE A LA PRESSE ECRITE

Dans sa déclaration d'investiture, le Gouvernement annonce, entre autres, une révision de la législation sur l'aide à la presse et le suivi régulier des effets que l'introduction des nouveaux médias audiovisuels pourrait avoir sur les ressources publicitaires des organes bénéficiant de l'aide en question.

Introduite par la loi du 11 mars 1976 "en vue de maintenir la diversité dans la presse d'opinion luxembourgeoise", cette aide se chiffrait au début à 12,6 millions par an, répartis entre quatre quotidiens et deux publications hebdomadaires.

La loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques a doublé le volume de l'aide directe allouée à la presse, qui pour 1993 totalise 59,85 millions répartis sur quatre quotidiens et trois hebdomadaires. Ainsi, dans les 18 ans qui couvrent la période de 1976 à 1993, la presse écrite a bénéficié, en chiffres ronds, d'un demi-milliard de francs (493.748.090) à titre d'aide directe de l'Etat, c'est-à-dire à charge de l'ensemble des contribuables.

S'y ajoutent des aides indirectes, au titre desquelles, abstraction faite des tarifs postaux réduits, il échet surtout de mentionner la retenue imposée aux médias non écrits quant à l'acceptation de publicités. L'émission télévisée "Hei elei" n'est autorisée à accepter des publicités que jusqu'à concurrence de 120 millions par an, le lobby de la presse écrite ayant fait valoir qu'un transfert de ses recettes traditionnelles vers la télévision mettrait en cause la survie de certains organes. Pour assurer le financement de "Hei elei", le Gouvernement supporte le déficit global. Cependant, pour ne pas avoir à inscrire dans le budget des dépenses un montant de l'ordre de 200 millions de francs de subventions, le Gouvernement autorise la CLT à déduire ce montant de la redevance due à l'Etat.

En ajoutant ce montant au total annuel de l'aide à la presse écrite, on arrive pour l'aide directe au chiffre non négligeable de 260 millions de francs. Et le Gouvernement annonce encore une révision de l'aide directe à la presse écrite, qui assurément n'est pas censée diminuer cette charge.

A ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est donc d'avis qu'un large débat public s'impose, qui devrait s'orienter d'après des principes d'objectivité et d'équité.

D'abord, malgré tous les simulacres, personne au Grand-Duché n'est dupe que les organes de la presse écrite appartiennent pour la plupart directement ou indirectement à des partis politiques et/ou aux syndicats politisés alliés, et qu'ils en sont les porte-parole. Ces partis et syndicats profitent donc, par le biais de l'aide à la presse, à charge de la collectivité nationale, d'une pompe à finance supplémentaire par rapport aux aides allouées aux fractions parlementaires et à celles qu'une loi annoncée au chapitre des institutions pourrait introduire au bénéfice des partis politiques. Est-il besoin de relever par ailleurs que la coalition gouvernementale et les syndicats de leur obédience - par le biais évidemment de "leurs" organes de presse - réussissent à se tailler la part du lion dans ce butin?

Une question générale à résoudre dans ce contexte est donc celle de savoir si, eu égard au principe d'égalité, l'ensemble des citoyens peut tolérer que certaines associations politiques ou syndicales continuent à être ainsi financées par des voies détournées, alors que d'autres publications neutres, dont celles à caractère éducatif ou culturel, sont laissées pour compte.

Il faut reconnaître que notre société est en mutation à bien des égards et notamment pour ce qui est de la consommation de médias. Il est illusoire de vouloir s'opposer à de tels changements fondamentaux des goûts et des mentalités, et des mesures artificielles prises à cet égard deviendront d'année en année plus coûteuses et moins efficaces. Ne vaudrait-il donc pas mieux s'abstenir d'y recourir pour prolonger indûment le vétuste état actuel des choses? Ceci constitue d'ailleurs une situation contradictoire du fait qu'en principe on plaide pour la libre concurrence alors que, dans ce secteur précis, elle se trouve faussée. La responsabilité de s'adapter aux changements sur les marchés incombe aux éditeurs; on aurait tort de les décharger de leur responsabilité d'entrepreneurs.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour sa part, invite les forces vives de la nation à débattre ces questions en toute honnêteté et objectivité, et elle recommande au Gouvernement et au législateur de tirer de cette discussion les conséquences qui s'imposeront pour bien cibler la politique à suivre en cette matière, et en tout cas pour éviter de faire payer au contribuable le prix de luttes partisans et de démêlés idéologiques.

Dans ce contexte, la Chambre tient à préciser qu'en dehors des sommes dépensées directement ou indirectement en relation avec les médias ci-dessus, l'Etat a intégralement financé, sans résultat évident, la prétendue radio socio-culturelle qui, depuis 1992, a bénéficié de crédits budgétaires de 120 millions de francs, auxquels s'ajouteront les 80 millions prévus pour l'exercice 1995.

## 12. LA FONCTION PUBLIQUE

Au début d'une nouvelle législature, il se recommande d'analyser la déclaration gouvernementale afin d'apprécier le plan d'action que l'Exécutif se propose de réaliser dans le domaine de la Fonction Publique.

Quatre petits alinéas, remplissant le tiers d'une page, sont réservés à ce secteur au chapitre I.18. de la déclaration, dont l'ensemble couvre 25 pages. Rien que ce rapport signale l'importance que le Gouvernement attache au travail, au bien-être et aux soucis de l'ensemble de ceux qui ont à collaborer pour réaliser tous les autres buts fixés. De plus, les quelques intentions annoncées dans ces 20 lignes, et les motifs invoqués à leur appui, ne visent rien de concret; elles restent sommaires si elles ne versent pas dans le dérisoire. La conclusion qui s'impose d'emblée est que le Gouvernement n'a pas de vision de la fonction publique future, qu'il n'a donc pas de programme d'action à moyen terme, bref, pas de véritable politique de la fonction publique.

### 12.1. Quelle fonction publique?

L'absence de projet concret au niveau gouvernemental concernant la fonction publique ne permet cependant pas de se faire des illusions et de croire que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes. Nous vivons à une époque des mutations rapides sur tous les plans, mutations qui demandent sans cesse des adaptations de tous les acteurs intervenant à ces niveaux. L'administration publique, au sens le plus large du terme, n'en reste pas épargnée. La question sur les caractéristiques et les qualités essentielles de la fonction publique de demain ne peut donc être écartée ou ignorée. Avant de vouloir y répondre, il importe cependant de réfléchir sur la raison d'être de la fonction publique, afin que, à travers tout projet de réforme, la faculté d'exercer sa mission première reste garantie.

Sans vouloir verser dans un cours d'instruction civique, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit rappeler à ce sujet que les fonctionnaires de l'Etat, chacun à son niveau hiérarchique, concourent à l'exécution des lois et des règlements généraux; que pour garantir leur respect fidèle ils sont assermentés; que la nature de leur mission

dans la hiérarchie exécutive leur impose une certaine retenue quant à leur comportement et leur expression ainsi que certaines contraintes inhérentes à leur service. En contrepartie, et afin de les mettre à même de respecter l'égalité des citoyens devant la loi, leur statut est censé les placer à l'abri de toutes sortes de pressions partisans, leur garantir l'inamovibilité et la rémunération adéquate quelle que soit la coalition politique au pouvoir. La nature des relations de service entre l'Etat-patron et ses fonctionnaires est donc statutaire, aussi au sens étymologique du terme, et nécessairement conçue pour durer, quasi intemporelle. En d'autres mots, c'est un régime qui au même titre que la Constitution (terme de même racine) ne doit - sous peine d'insécurité juridique générale - pas être modifié aussi facilement qu'on change de chemise. En cette matière d'ailleurs, comme pour d'autres questions fondamentales, le Luxembourg n'a pas dû réinventer la roue, mais il s'est, dans les grandes lignes, inspiré des régimes statutaires en vigueur dans la plupart des autres démocraties de l'Europe occidentale. De plus, la loi de 1979, qui, il convient de le rappeler, a remplacé l'ancienne et plus que centenaire loi de 1872 sur les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat, est calquée sur le statut de la fonction publique européenne, qui assure le fonctionnement tant critiqué des institutions communautaires, sans donner lui-même lieu à critique publique ni de la part des Etats membres, ni de la part de leurs mandataires ou de leurs citoyens.

On ne saurait donc prétendre, comme d'aucuns ont essayé de discréditer le régime de service statutaire, qu'il ne s'agit que d'un vestige d'anciens régimes absolutistes, au moyen duquel ceux-ci opprimaient et exploitaient plus facilement leurs sujets et que ce régime ne convient donc plus aucunement pour des Etats modernes, prestataires de services et de transferts sociaux, qui auraient besoin d'une administration "soumise", organisée suivant le modèle des entreprises du secteur privé, prétendument tellement plus flexibles. Justement non! Faut-il rappeler que l'origine des statuts publics date de l'époque des souverains dits éclairés et que, quand la souveraineté a été ancrée dans la nation au cours de l'évolution des Etats vers des démocraties parlementaires, ces statuts ont été sciemment et expressément maintenus sous l'influence de démocrates vigilants et que, encore au cours des dernières décennies, le même régime a été retenu par divers organismes supra- ou internationaux pour leurs propres fonctionnaires.

## 12.2. La fonction publique, demain?

Malgré toutes les extensions et tous les glissements de ses activités, la mission essentielle de l'Etat reste d'assurer le bien public et de garantir l'égalité des possibilités d'accès de tous les citoyens aux prestations des services publics. Le fonctionnaire assermenté, économiquement indépendant des hommes au pouvoir, et exécutant avec impartialité son service dans le respect scrupuleux de la Constitution et des lois, représente le meilleur et le seul garant pensable de cette égalité devant la loi.

La "privatisation" inconsiderée de domaines d'activités jusqu'ici réservés à l'Etat, loin d'être la panacée des finances publiques vantée par d'aucuns, comporte de graves risques ou bien de devenir contre-productive ou bien de desservir les citoyens. L'idée de "deregulation" à la base de ce mouvement à la mode, lancée par d'influents milieux économiques d'outre-mer - docilement appuyée par de savants "spécialistes" à leur solde et répandue dans le monde par les experts économiques formés par eux - devait servir à pénétrer des secteurs d'activité échappant jusque-là aux entreprises privées. Sa justification est que l'entrepreneur privé pourrait fournir le service voulu par le client plus vite et moins cher. On se tait noblement sur la qualité, la sécurité et, avant tout, sur les coûts en aval que la société devra payer pour réparer les dégâts causés par la concurrence effrénée que se livrent les entreprises pour s'arracher des parts des nouveaux marchés. Le sort des compagnies aériennes de certains pays peut suffire comme exemple.

D'autre part, il échet de ne pas perdre de vue avec quelle facilité - si on les laisse faire - des groupements partisans et autres pénètrent tant les entreprises que les administrations publiques mal protégées. Renoncer au statut public, garant de l'indépendance et de l'impartialité du fonctionnaire, comporterait le risque de la politisation à outrance des services publics: le parti au pouvoir recruterait sa clientèle en vue de s'assurer sa réélection, et le citoyen non partisan ne trouverait plus que porte close et oreille sourde dans la poursuite de ses intérêts les plus légitimes. Certes, le scénario est caricatural, mais la caricature ne sert-elle pas justement à illustrer la partie encore cachée d'une évolution, la sottise d'une affirmation, fût-elle brillamment faite, ou la bêtise ou la méchanceté d'un auto-proclamé "grand" du monde?

Pour sa part, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reste d'avis que, pour demain aussi bien que pour aujourd'hui, le régime statutaire de la fonction publique est le seul qui convienne à l'administration publique, et que l'Etat, point focal de la souveraineté du peuple, donc de tous les citoyens, reste l'unique garant des missions et services que requiert la réalisation du bien-être général, pris dans l'acception la plus simple de la notion.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dénonce-t-elle le récent foisonnement des établissements publics, échappant au contrôle parlementaire, c'est-à-dire à la représentation du pays, et risquant donc de fonctionner "à côté" de ce que le peuple veut démocratiquement, et de mener une vie à part, fût-ce sous la "haute surveillance" d'un ministre, qui ne peut être qu'un homme de parti.

### 12.3. La déclaration gouvernementale

#### Alinéa 1er

*"Dans un souci constant de modernisation, la réforme administrative sera développée moyennant un plan d'action qui s'articulera autour de deux axes: l'amélioration des relations entre l'administration et le citoyen, la simplification des procédures et l'accélération des délais d'intervention d'une part, ainsi que la motivation et la responsabilisation du fonctionnaire d'autre part. Aussi des bureaux d'accueil et d'information seront-ils aménagés dans certaines grandes administrations. La qualité des prestations du service public doit aller en s'améliorant."*

On s'aperçoit d'emblée que cet alinéa ne contient rien que des mots, et qu'il n'a guère de sens concret. Le plan d'action annoncé n'existe pas encore (il "s'articulera"). Quant aux deux axes dont question, des actions sur le plan proprement administratif ne sont guère nécessaires. Les relations entre les fonctionnaires et les citoyens sont généralement normales, sinon excellentes.

La motivation et la responsabilisation du fonctionnaire sont strictement parallèles à celles des dirigeants politiques. Ces deux qualités, au besoin, se créent et se développent par le bon exemple, mais non par une modification légale ou réglementaire.

Quant aux bureaux d'accueil et d'information, théoriquement et d'après l'annuaire téléphonique, ils existent déjà dans bon nombre de départements ministériels et d'administrations. Leur occupation idéale donne peut-être lieu à discussion. Mais où trouverait-t-on, à partir d'une structure centralisée, les fonctionnaires pouvant répondre avec la compétence nécessaire aux questions des citoyens, sinon parmi ceux qui ont une expérience professionnelle certaine, et ceux-ci ne manqueront-ils pas cruellement à l'intérieur du service s'ils se verront déplacés au guichet de renseignement?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que, au lieu d'introduire le chapitre consacré à la fonction publique par une annonce pompeuse trahissant l'absence d'une politique réelle, la déclaration gouvernementale aurait pu débiter par un plan concret de mesures à prendre pour enrayer définitivement la politisation progressive de l'administration publique et pour la libérer de la mainmise des appareils de parti qui, par endroits, politise déjà les décisions à prendre.

#### Alinéa 2

*"Le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat sera réformé dans le double but d'améliorer la gestion des ressources humaines et d'instaurer un meilleur contrôle de la présence et de la disponibilité des agents de l'Etat ainsi que du travail effectué, contrôle qui sera assorti le cas échéant des sanctions adéquates."*

Le statut n'a strictement rien à voir avec la bonne ou mauvaise gestion des "ressources humaines", quel que soit le sens concret qu'on veuille bien donner à cette notion. C'est plutôt l'affaire des lois organiques et de décisions à prendre au niveau des directions. Quant à la présence et la disponibilité du personnel, elles sont fixées par la voie réglementaire. Le contrôle du travail effectué est dans les attributions des chefs hiérarchiques. Quant aux sanctions adéquates, la procédure disciplinaire offre d'ores et déjà toute la gamme des pénalités possibles. La hiérarchie dispose donc de tous les moyens d'agir sans que le statut ne doive être modifié. Mais c'est justement aussi l'un des buts du statut d'éviter l'arbitraire et d'offrir au fonctionnaire toutes les garanties de pouvoir se défen-

dre et d'être traité avec équité. Une procédure expéditive de licenciement est inadmissible puisqu'elle serait contraire aux principes du statut et partant du droit.

Alinéa\_3

*"De nouveaux modules de travail à temps partiel seront examinés; la limite d'âge sera étendue pour permettre le recrutement de fonctionnaires ayant acquis une expérience professionnelle dans d'autres secteurs. Un effort particulier sera consacré à la formation du personnel de l'Etat, tant sur le plan de la formation professionnelle qu'en ce qui concerne la formation continue. La création d'un pool de remplaçants pour les besoins internes de l'administration est prévue. Enfin, toutes les nouvelles voies de formation ouvertes au cours de la dernière période législative ainsi que tous les nouveaux besoins de formation connus actuellement sous la seule forme de revendications feront l'objet d'une étude générale."*

- Le travail "à la carte" est incompatible avec la nature même d'une fonction publique, dont le titulaire doit personnellement et entièrement assumer les responsabilités. Si le travail à temps partiel est praticable pour certains emplois de dactylographie ou d'encodage, pas besoin d'en parler, l'administration y a déjà recours depuis fort longtemps. Mais d'ailleurs, dans quel programme est-on censé penser: fonction publique ou marché de l'emploi?
- Le relèvement de la limite d'âge comporte des risques graves. D'abord, la mesure ne manquerait pas d'aboutir à un recrutement politisé davantage. D'autre part, la fonction publique n'est pas un service commercial, pour lequel l'expérience professionnelle peut s'acquérir dans n'importe quelle entreprise. L'expérience administrative requise pour l'application d'une législation spécialisée s'acquiert sur place et par la formation continue. Enfin, la mesure risquerait de créer des tensions malsaines pour le climat de travail dans les services et administrations. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics l'a déjà relevé dans son avis A-1269 du 7 octobre 1994:

"La Chambre craint que la mesure proposée ne risque d'ouvrir la porte à des abus partisans plutôt que de créer la possibilité de résoudre certaines situations

particulières méritant objectivement un traitement exceptionnel. Ces dernières ne posent d'ailleurs guère de problème, l'article 2, paragraphe 1er, du règlement grand-ducal du 8 août 1985 permettant de toute façon au Ministre de la Fonction Publique de dispenser de la limite d'âge officielle.

D'ailleurs, il faut se rendre compte que les dispositions relatives aux traitements des fonctionnaires de l'Etat, et plus spécialement celles concernant les traitements de début de carrière et l'indemnité de stage, ne sont guère favorables à la "cohabitation" de fonctionnaires classés dans la même carrière et s'acquittant de tâches comparables, mais qui sont séparés par 15 ou 20 ans d'âge. En effet, l'indemnité de stage est la même pour tous, qu'ils aient 19 ou 39 ans! A cela s'ajoute que le stagiaire de 19 ans, si tout va bien, se soumettra à son examen de promotion à l'âge de 25 ans, alors que son collègue en aura 45 au même moment. Il y a de fortes chances qu'il s'y classera en meilleure position que le fonctionnaire plus âgé, ce qui aura comme conséquence qu'il bénéficiera en premier des avancements au cadre fermé et, le cas échéant, d'un poste à responsabilité particulière, auquel est attaché un grade de substitution. Dans la meilleure (ou la pire) des hypothèses, il dépassera alors en traitement son collègue, plus âgé de 20 ans! Il est facile de s'imaginer les répercussions de cet état de choses sur le climat de travail, les rapports entre collègues et partant le rendement du service concerné.

Enfin, il ne faut pas être licencié ès sciences économiques pour se rendre compte que la référence à la "situation économique générale" n'est pas un argument pour justifier la mesure envisagée, celle-ci pouvant s'améliorer plus vite qu'elle ne s'est dégradée. D'ailleurs, à quoi bon inciter des candidats supplémentaires à se présenter à un examen-concours à un moment où il y a de toute façon déjà des centaines de demandes pour une poignée de postes vacants?"

- Quant au pool des remplaçants, annoncé pour la énième fois, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que répéter qu'il s'agit d'un problème controversé (avis A-1138 du 18 décembre 1992):

"(Dans l'enseignement) primaire, il existe certes une réserve de remplaçants temporaires auxquels les inspecteurs d'arrondissement ont recours en cas de nécessité, mais ces auxiliaires ne font fonction que de personnel d'appoint occasionnel sans autre engagement réciproque.

Par contre, le système que le Gouvernement propose pour l'administration publique envisage une combinaison de deux solutions possibles, à savoir:

1. recrutement à durée indéterminée d'un nombre "suffisant" d'agents de différentes qualifications;
2. recrutement de remplaçants de cas en cas et uniquement pour la durée de chaque vacance,

en négligeant une troisième possibilité, celle d'une 'bourse' ou agence faisant l'intermédiaire entre l'offre de chercheurs d'emploi et la demande des administrations.

Si l'on peut encore se faire à l'idée d'une réserve d'adresses de dactylos, tel n'est plus le cas lorsqu'il s'agit de suppléer à des vacances de postes dans d'autres carrières et fonctions.

Au-delà de la qualification spéciale nécessaire dans les différents cas se posent des questions, notamment quant au mode de recrutement, au régime de service, au régime disciplinaire, etc. De toute façon, la précarité des liens entre les intéressés et l'Etat exclut à priori la moindre participation à l'exercice de la puissance publique. En outre, en raison de la spécialisation très poussée des missions des administrations publiques et de la formation professionnelle spécifique et sectorielle des fonctionnaires en résultant, il ne peut être question de véritable polyvalence du personnel de l'Etat.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit dès lors de mettre en garde contre les risques inhérents à toute improvisation en la matière, qui conduiraient à la dérive du service public et à l'ébranlement du régime statutaire, base fondamentale de notre administration et du fonctionariat neutre et politiquement indépendant des systèmes démocratiques occidentaux."

- L'étude générale de toutes les nouvelles voies de formation ouvertes au cours de la dernière période législative, ainsi que de tous les nouveaux besoins de formation revendiqués est un stratagème pour renvoyer aux calendes grecques des mesures qui s'imposent pour tenir compte des exigences du service naissant des nouvelles missions dont certaines fonctions sont chargées en vertu de nouvelles lois. S'y ajoute la baisse générale du niveau de la formation et nécessairement de la valeur des diplômes. Pour se convaincre de cette dernière réalité, on n'a qu'à examiner les données chiffrées des derniers examens-concours de recrutement:

Carrière du rédacteur:

|  |   |
|--|---|
| Postes vacants:                        | 18  |
| Candidatures posées:                   | 342   |
| Candidats admis et<br>ayant participé: | 153 (tous titulaires du bac!)   |
| Candidats ayant<br>réussi à l'examen:  | 34 (conditions: 3/5 du total des<br>points et pas de note insuffisante) |

Carrière de l'expéditionnaire administratif:

|  |  |
|--|--|
| Postes vacants:                        | 25   |
| Candidatures posées:                   | 223  |
| Candidats admis et<br>ayant participé: | 81 (ayant tous réussi la IIIe<br>secondaire ou la 11e secon-<br>daire technique) |
| Candidats ayant<br>réussi à l'examen:  | 17   |

Le comble du nivellement vers le bas, au regard de ces résultats plus que décevants, serait de compenser le déficit de formation en adaptant à nouveau le degré de difficulté des examens-concours - à l'encontre des nécessités de l'administration publique - au niveau des examens de fin d'études.

Alinéa 4

*"Fidèle à sa ligne de conduite fixée en matière d'évolution des dépenses publiques, le Gouvernement n'entend pas procéder à une révision générale des traite-*

*ments au cours de la présente législature. Il mettra en oeuvre une politique salariale cohérente, équitable, modérée, conformément aux engagements pris dans le cadre des négociations tripartites et aux recommandations du Livre blanc de la Commission de l'Union Européenne."*

- Le Gouvernement prend comme prétexte la situation des dépenses publiques pour remettre à plus tard la révision générale et décennale des traitements, qui est venue à échéance et qui aurait déjà dû être préparée et mise au point au cours de la précédente législature. Or, la situation financière de l'Etat s'est à nouveau considérablement améliorée, comme la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics l'a relevé ci-dessus, chiffres à l'appui. D'ailleurs, le Gouvernement ne cesse de s'en vanter et de souligner que le Luxembourg est le seul pays de l'Union Européenne à remplir déjà maintenant les critères pour l'accès à l'union monétaire.
- Comment veut-on par ailleurs mettre en oeuvre une politique salariale non seulement cohérente, mais encore équitable si l'on sait pertinemment qu'il y a d'abord de nombreuses disparités, lacunes et imperfections à corriger?
- Quant à la modération salariale, elle ne se justifie que s'il y a récession ou stagnation économique. Or, la reprise s'est déjà confirmée, et elle s'accroît. De nombreuses entreprises annoncent d'ores et déjà d'importants bénéfices pour 1994, ce qui se traduira par des recettes fiscales accrues. Dès lors, il n'est que normal que les salariés et les retraités du secteur public aient également leur juste part et participent au progrès économique, qui n'est pas une fin en soi, ni un pactole revenant à quelques-uns, mais dont le fruit doit équitablement et adéquatement être partagé par tous ceux qui y ont contribué directement ou indirectement.

Dans ce contexte, il échet également de rappeler que l'insuffisante adaptation des barèmes de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie, concédée en janvier 1994, (6,9 - 3,6 = 3,3%) reste à être compensée dès lors que la reprise économique est devenue réalité. Au-delà de ce solde restant dû, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que la fonction publique est en droit, d'après

la formule admise depuis un quart de siècle, de s'orienter à l'évolution générale des salaires et des revenus, dans la même mesure que le font les travailleurs du secteur privé.

#### 12.4. Les projets de réforme en instance

A la veille des élections législatives, la Chambre des Députés avait adopté trois projets de loi concernant la fonction publique. Il s'agissait en fait de projets résultant de l'accord salarial négocié par la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP. Ces textes ont trait notamment à la sécurité, aux pensions et au statut. Ce dernier projet avait été scindé en deux pour des raisons d'opportunité. Reste donc encore à évacuer la seconde partie de la réforme du statut. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande de profiter de l'occasion pour compléter le texte par les propositions qu'elle a présentées dans son avis sur le projet de loi afférent (A-1135 du 22 juillet 1993):

- éliminer du corps de la loi tout ce qui est sujet à adaptations périodiques et doit faire l'objet de règlements grand-ducaux (par exemple: congés de maternité, d'accueil, pour travail à mi-temps, etc.);
- maintenir le stage sous sa forme et avec sa durée actuelles;
- introduire des examens médicaux préventifs et facultatifs;
- garantir le fonctionnement du "droit de réclamation";
- revoir certaines sanctions disciplinaires afin de rendre leur impact plus équitable;
- transformer le Conseil de discipline en juridiction disciplinaire et lui adjoindre un représentant du personnel, à l'instar de ce qui a été décidé pour le même organe du secteur communal.

Il reste en outre plusieurs autres projets de réforme en instance, relatifs notamment:

- au changement d'administration,
  - à l'administration du personnel,
- qui méritent d'être poursuivis.

Par ailleurs, plusieurs projets de règlements grand-ducaux demandent à être réalisés sans autre délai, dont notamment ceux concernant:

- les conditions d'admission au service de l'Etat,
- les règles de promotion,
- la santé et l'hygiène au travail,
- la dispense de service en cas de maladie d'un enfant à charge.

Pour ce qui est de la santé et de l'hygiène au travail, la Chambre, faisant sienne une proposition de la CGFP, insiste sur la nécessité de la création d'un service de santé à enveloppe réduite au sein de l'administration du personnel de l'Etat, où il aurait d'évidence sa place naturelle. Il y a donc lieu de compléter en ce sens le projet de loi afférent.

Enfin, avant les élections législatives de 1994, lors des débats parlementaires sur le projet de loi n° 3662 - modification et nouvelle coordination de la loi réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat - une motion parlementaire du 16 juillet 1992, recommandant la révision du régime de la prime d'astreinte a été rappelée, mesure qu'il s'agit maintenant de concrétiser et de réaliser: "(invite) le Gouvernement à faire élaborer une étude approfondie en vue d'une réforme d'ensemble du système des primes dans la fonction publique (afin) que les dispositions relatives à la prime d'astreinte deviennent plus cohérentes, logiques et transparentes".

#### 12.5. La libre circulation

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de revenir à ses prises de position antérieures au sujet de la libre circulation des travailleurs suivant l'article 48/4 du Traité de Rome, alors surtout que l'Etat luxembourgeois fait l'objet d'un recours en manquement de la part de la Commission.

Entre-temps, le Traité de Maastricht coiffe tous les accords européens antérieurs, et il affirme vouloir respecter "l'identité nationale de ses Etats membres, dont les systèmes de gouvernement (et, partant, d'administration) sont fondés sur les principes démocratiques" et qu'il promet de vouloir atteindre ses objectifs "dans le respect du principe de subsidiarité". Il s'ensuit que, si le peuple luxembourgeois a démocratiquement décidé les conditions régissant l'admission aux administrations et services publics dont il s'est doté, les organes appelés à veiller à l'exé-

cution fidèle du Traité de l'Union Européenne n'ont pas à s'en mêler, sous peine de violation justement de ce principe. Si, dans le but de préserver son identité nationale, alors qu'il fournit déjà du travail et des rémunérations substantielles à plus de travailleurs étrangers que de nationaux, le Luxembourg réserve aux Luxembourgeois les quelques emplois (en comparaison des nombres afférents des autres Etats membres) de son enseignement, de ses administrations et de ses services publics dépendant de l'Etat - les fonctionnaires ne prêtent-ils pas le serment de fidélité au Grand-Duc et d'obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat luxembourgeois - cela ne peut avoir une influence significative sur l'économie des partenaires de l'Union et ne gêne donc aucunement ni l'Union ni les autres Etats membres à poursuivre leurs objectifs économiques.

En cette matière, où le Luxembourg se trouve dans une situation véritablement unique et exceptionnelle, la crédibilité tant du Traité de Maastricht que de la Commission, de notre Gouvernement et de la Cour de Justice Européenne sont en jeu. Cette dernière surtout devrait enfin être amenée à comprendre que ce n'est pas son rôle de faire de la "politique européenne" par des interprétations extensives, sinon abusives, des traités, mais de rendre justice en prenant équitablement en compte des situations exceptionnelles, notamment quand elles sont expressément prévues par les dispositions régissant l'affaire.

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics redemande au Gouvernement et au Parlement de rester fermes sur les principes, de défendre l'intégrité de la fonction publique luxembourgeoise et de rejeter en l'occurrence toute immixtion d'organes supranationaux dans l'organisation de la fonction publique nationale, domaine qui est de toute évidence du ressort exclusif des autorités nationales.

#### 12.6. Le droit de vote des étrangers à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Le Gouvernement, par les bons offices de son Ministre de l'Economie, vient de déposer un projet de loi visant à accorder dorénavant aux non-nationaux occupés auprès de l'Etat, des communes et des établissements publics le droit de vote actif et passif lors des élections pour le renouvellement de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Par ce revirement spectaculaire, le Gouvernement abandonne sans coup férir ses positions de rejet antérieures. A ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que répéter ce qu'elle a déjà écrit à ce sujet dans son avis A-1258 du 21 avril 1994:

"La Chambre est à se demander de quel droit le Ministre de l'Economie se substitue au Ministre de la Fonction Publique dans un domaine qui est exclusivement de la compétence de ce dernier. Cette façon de procéder serait-elle imputable au fait que dans une première étape le Ministre de la Fonction Publique avait eu le courage de ne pas se plier aux injonctions de Bruxelles, mais de résister à ces empiétements en se déclarant prêt, le cas échéant, à justifier devant la Cour de Justice de l'Union Européenne la mesure d'exception consistant à exclure la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en matière de droit de vote des ressortissants étrangers?

Le Gouvernement se montre donc surpris que la Commission maintient néanmoins son action et insiste sur l'admission des citoyens européens à l'électorat actif et passif de toutes les chambres professionnelles, alors même que celles qui sont visées n'ont pas comme ressortissants des travailleurs salariés au sens du règlement communautaire de 1968.

Si, après un premier succès obtenu par l'admission des étrangers à l'électorat actif et passif dans les chambres de Travail et des Employés Privés, et malgré les vains sacrifices gratuitement offerts par le Gouvernement luxembourgeois, qui y ajouta l'Agriculture et l'ensemble des étrangers travaillant au Luxembourg quel que soit leur pays d'origine, la Commission étend ses prétentions maintenant à toutes les chambres professionnelles luxembourgeoises, il faut se demander si le but visé n'est pas au-delà de ce qui est directement demandé. La Commission n'aurait-elle pas engagé une action émolliente de la notion de souveraineté nationale? En s'acharnant sur le plus petit Etat membre - qui a un gouvernement connu comme très empressé et prévenant en matières communautaires - pour vider de sa substance le droit des peuples de décider eux-mêmes de leurs affaires internes, ne cherche-t-elle pas à

créer des précédents lui permettant à terme de s'ériger en dépositaire unique de la souveraineté communautaire ou européenne?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait déjà relevé dans son avis du 13 mai 1993 sur le projet dont a découlé la loi du 13 juillet 1993 qu'il faut une bonne fois faire la part des choses et distinguer les chambres professionnelles d'après leur objet. Tout comme il y a des différences fondamentales entre les chambres patronales - la Chambre de Commerce étant une institution séculaire qui a des organisations homologues dans les autres pays - il existe des caractéristiques qui séparent les autres chambres salariales et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Celle-ci assure la représentation professionnelle des fonctionnaires et employés publics. Elle groupe donc, par application de l'article 11, alinéa 2 de la Constitution, exclusivement des ressortissants de nationalité luxembourgeoise, dotés d'un statut de droit public, se caractérisant par la réciprocité de droits et de devoirs et par un lien particulier de loyauté et de solidarité à l'égard de l'autorité publique, ces éléments étant également le fondement de la condition de nationalité.

Cette réalité reste valable nonobstant la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes ..., et qui a interprété de façon discutable l'article 48, paragraphe 4 du Traité CEE.

La composition de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se reflète dans sa mission. D'une part, le caractère syndical, que la Cour de Justice des Communautés Européennes a reconnu - d'ailleurs à tort - à la Chambre des Employés privés, pourrait difficilement être reporté sur la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. La loi l'a d'ailleurs bien souligné en disposant formellement que le régime des rémunérations est excepté du droit de la Chambre de faire des propositions au Gouvernement (article 43bis, alinéa 2, ajouté par la loi du 14 décembre 1983).

En outre, la mission de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a été étendue, au-delà de la sauvegarde des intérêts de ses ressortissants, à l'organisation et à l'amélioration des services publics (article 43bis, alinéa 3, lettres c. et d.). De la sorte, elle a été investie d'une mission d'intérêt général. Elle est appelée à collaborer à l'organisation et au perfectionnement de l'Administration.

Ce rôle tout à fait exceptionnel de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a de toute évidence absolument rien à voir avec un quelconque rôle syndical.

En conclusion, les devoirs spécifiques imposés à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics excèdent de telle façon le rôle consultatif des autres chambres salariales qu'une assimilation des considérants admis par la Cour de Justice des Communautés Européennes relativement à la Chambre des Employés privés dans l'arrêt ASTI est clairement exclue."

Le Gouvernement, quant à lui, n'ayant présenté que des arguments filandreux pour motiver ce projet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, en renvoyant aux arguments ci-dessus reproduits, demande au Parlement de ne pas l'adopter.

#### **12.7. Le régime statutaire des pensions**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit d'examiner - en bonne logique sous le chapitre de la fonction publique - les intentions du Gouvernement en matière de pension, qui figurent sous la rubrique "I.8. La sécurité sociale" de sa déclaration d'investiture.

Celle-ci est des plus sommaires sur le sujet et se limite à proclamer que le régime de pension du secteur privé sera amélioré, compte tenu des systèmes complémentaires, qui auront un cadre légal et partant, les garanties nécessaires. Il n'y a rien à y redire en principe.

Le Gouvernement se propose en outre de faire effectuer une étude actuarielle concernant l'impact, à moyen et à long terme, du coût de la protection vieillesse sur le budget de l'Etat, sur les entreprises et sur les assurés actifs, y

compris ceux affiliés à un régime statutaire. En principe, cette étude ne devrait pas mélanger les pommes et les poires, les régimes de pension statutaires ne faisant pas partie de l'assurance-vieillesse.

Rien de ces déclarations ne laisserait entrevoir de prime abord une quelconque menace sur le régime statutaire - à moins que le Gouvernement ne cache au pays et aux fonctionnaires ses véritables intentions - si des responsables politiques des partis de la coalition ne répandaient pas la rumeur d'une grande action de démantèlement et ne prédisaient pas des coupes sombres, voire la liquidation pure et simple du régime de pension statutaire.

Abstraction faite de ce que de tels projets, à supposer qu'ils existent ou soient en préparation, auraient été dissimulés à l'électeur et que le Gouvernement ne dispose dès lors pas de mandat politique ou de légitimation pour les exécuter, une telle façon de procéder, qui constituerait une véritable tromperie, ne manquerait certainement pas de mettre en cause la paix sociale dans le secteur public. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics - qui, arguments à l'appui, a plaidé ci-dessus pour le maintien du régime de service statutaire de la fonction publique - rappelle que le régime de pension en fait partie intégrante et elle dénonce d'emblée toute velléité d'y toucher, de près ou de loin, comme une atteinte intolérable à notre organisation étatique, à laquelle la représentation professionnelle saura réagir avec tous les moyens légitimes de lutte syndicale à sa disposition.

### 13. LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Bien que le Gouvernement tente de ramener le rôle consultatif de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aux seules questions concernant directement la fonction publique, celle-ci a toujours maintenu que la mission des chambres professionnelles est plus large que l'horizon sectoriel dans lequel d'aucuns veulent les enfermer. Elle profite donc régulièrement de son avis sur le projet de budget de l'Etat pour se prononcer sur certaines questions qui dépassent largement le cadre des intérêts des seuls agents publics.

La Chambre constate avec plaisir que le Conseil d'Etat a pris, enfin, à son compte un thème qu'elle évoque depuis des années sans avoir été entendue apparemment plus tôt.

#### 13.1. La rage de légiférer

Le pullulement des textes normatifs, qu'ils soient de nature législative ou réglementaire, est devenu effarant. Le Mémorial A pour l'année 1993 compte 2.524 pages, complétées par 5.587 pages d'annexes: le Mémorial B pour la même année en arrive à 1.206 pages. Avec leurs 9.317 pages (à titre de comparaison: en 1988, année de l'introduction du format DIN A4, le Mémorial A + B + Annexes comptait 3.320 pages!), les deux publications officielles contiennent tous les textes qui sont venus s'ajouter en 1993 à la structure juridique qui sous-tend notre société et dont elle fixe les règles de fonctionnement, tout en déterminant les obligations qui pèsent sur le comportement des citoyens et les interdits qui limitent leur champ d'action. A un kilo de lois par mois, le Mémorial devient un assommoir au lieu de rester un journal officiel.

Les pouvoirs publics ne semblent pas se rendre compte de la signification de leurs interventions illimitées. Il est devenu en fait impossible de se tenir informé des règles qui déferlent sur nous et le vieil adage qui veut que "Nul n'est censé ignorer la loi" est dégradé à une coquille vide de sens. Il nous vient d'un autre âge, d'une époque à laquelle le législateur réduisait son activité à ce qui était nécessaire au bien commun et à laquelle il était encore matériellement possible de lire tous les édits et tous les décrets des autorités, alors que de nos jours, le

progrès général et la sollicitude du législateur se calculent en fonction du poids en kilogrammes des lois ou en décimètres de rayonnages du Mémorial.

Même les lecteurs/correcteurs du Service Central de Législation et du Service Central des Imprimés doivent s'y mettre à plusieurs pour venir à bout de la simple mission de lire ce flot sans fin. Il est donc permis de dire, sans risque de se tromper, qu'il n'y a désormais plus personne qui lise l'ensemble des lois votées par le Parlement et encore moins qui le connaisse et le respecte.

Une présomption qui s'éloigne de la réalité à un point tel qu'elle ne peut plus correspondre à celle-ci, même dans l'hypothèse la plus optimiste ou la plus idéalisée, perd son fondement, donc sa crédibilité et son utilité sociale et politique. Cessant d'être un principe vivifiant, elle devient un non-sens inepte. Le Conseil d'Etat a vu juste, mais ne tire qu'une conclusion partielle: selon lui, il faut limiter davantage le volume des lois et des règlements, en abrogeant régulièrement les textes surannés et dépassés, et en codifiant plus souvent les textes qui restent d'actualité.

### **13.2. La réforme constitutionnelle**

Que la réforme de la Constitution est une entreprise sérieuse, la Chambre des Députés l'aura appris à ses dépens, une nouvelle fois, en payant le prix fort pour la leçon. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait signalé très tôt l'intérêt qu'il y avait d'évacuer la réforme le plus rapidement possible, sans attendre l'approche de la campagne électorale. Le Parlement a préféré jouer avec le feu et a dû se rétracter.

Mais voilà que la Chambre des Députés est chargée à nouveau de la mission de "constituante". Nous battons vraiment tous les records: depuis 1968, en continu, la Constitution est déclarée révisable! Nous fêtons cette année-ci le 25e anniversaire de cet effort incessant qui va de bricolages en tentatives de réforme fondamentales, de réformes avortées en bonnes intentions. Le ridicule ne tue malheureusement plus. Il ne fait même plus rire.

Le spectacle auguste de ce défilé jubilaire de réformateurs amène la Chambre à regretter que leur oeuvre constante et renouvelée soit passée inaperçue. Après 25 ans de réformes constitutionnelles, le Grand-Duché est sans doute celui des Etats qui dispose de la Constitution la plus moderne des Etats civilisés, la mieux adaptée aux circonstances de cette fin de siècle et de millénaire. Que non! Le Parlement en exercice est de nouveau chargé de réviser la Loi Fondamentale, et de fond en comble. Ce ne sera pas une refonte complète, mais un dépoussiérage vigoureux.

Et gageons que nos députés nous feront encore une fois la surprise en 1999 en décrétant la nécessité de réviser la Constitution. Il se trouvera sans aucun doute quelques articles un peu oubliés, sous un chapitre peu fréquenté, qui mériteront d'être rafraîchis. Peut-être même faudra-t-il recommencer là où l'élan réformateur a débuté en 1968 afin que soit remis sur le métier ce vieux texte qui n'arrive pas à cacher ses origines?

### **13.3. La Cour constitutionnelle**

Tant la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics que la Confédération Générale de la Fonction Publique ont à maintes reprises exposé leurs vues en ce qui concerne l'institution d'une cour constitutionnelle, organe indispensable dans un Etat de droit moderne. Dans son avis de l'année passée sur le projet de budget de l'Etat, la Chambre a encore consacré trois pages à la question, qui reste plus que jamais d'actualité.

Sans vouloir les répéter à cet endroit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics renvoie aux arguments développés l'année dernière à ce sujet, et elle réitère sa revendication d'instituer, sans autre délai, une cour constitutionnelle composée "des cinq magistrats les plus hauts en rang mis à la retraite à l'âge de 65 ans et n'ayant pas encore dépassé l'âge de 72 ans". Cette formule est en effet la seule valable pour éviter à la cour constitutionnelle "tout reproche d'être sous l'influence de la politique ou des partis" et pour assurer qu'elle soit "complètement indépendante des autres pouvoirs et institutions". Elle garantit par ailleurs que ceux qui la composeront pourront se prévaloir d'une formation juridique et d'une longue expérience de magistrat.

Pour ce qui est de l'argument d'aucuns que le contrôle de la constitutionnalité des lois reviendrait à instituer un "Gouvernement des juges", la Chambre s'empresse de leur opposer la déclaration que M. Robert Badinter, président du Conseil constitutionnel français, vient de faire à l'occasion du 20e anniversaire de la révision constitutionnelle (France):

"Parler d'un gouvernement des juges relève de la rhétorique politique. Si je suis hostile à tout gouvernement des juges, je serais aussi hostile à un gouvernement sans juge constitutionnel."

#### 13.4. L'association du Parlement aux décisions "Européennes"

Les péripéties du Traité de Maastricht ont révélé un important déficit démocratique du fait que le traité a été conçu, mis au point et décidé en "petit comité" par une poignée de mandataires s'auto-proclamant législateurs et plaçant les parlements nationaux, appelés à servir de machines d'enregistrement, devant le fait accompli pour ratifier un dispositif sur lequel ils n'avaient plus à délibérer.

Dès lors, l'ancrage du sacrosaint principe de subsidiarité dans la législation communautaire ne sert que de feuille de vigne aux responsables politiques supranationaux pour anesthésier les citoyens médusés de la Communauté, promue Union Européenne. En fait, les décisions engageant tous les citoyens continuent à être prises par des plénipotentiaires à légitimation douteuse et estimant n'avoir de comptes à rendre à personne.

Cette farce n'a que trop duré. Il s'agit maintenant de corriger le tir et d'associer les élus nationaux et les forces vives de la nation au processus décisionnel. De telles considérations avaient amené le Gouvernement luxembourgeois, sous la pression des événements, à instituer un "Comité pour les affaires européennes" pour prendre le pouls des délégués des organisations les plus représentatives et, par leur biais, celui des citoyens. Cependant, au regard des questions, des contestations et des doutes soulevés, cette initiative fut vite abandonnée.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il appartient aux élus de la Nation, avant tout, de suivre de près l'évolution politique européenne et d'exiger de participer à part entière à son élaboration, à sa mise en oeuvre et à son application. Il est en effet inadmissible que le Gouvernement agisse sous blanc seing. La création d'une commission parlementaire spéciale pour les affaires européennes, exerçant un contrôle serré sur le Gouvernement, est donc indispensable afin que le pouvoir exécutif et ses mandataires ne puissent plus agir à leur guise.

### 13.5. Le projet de fusion de la Gendarmerie et de la Police

Selon la déclaration gouvernementale, "la coopération opérationnelle entre Gendarmerie et Police sera optimisée. Ce processus devra aboutir à moyen terme à l'intégration des deux corps sous un seul et même commandement".

Est-ce que cette formule sibylline veut dire qu'il est prévu de fusionner les deux corps? On n'en sait rien, à moins que l'étude bidon fournie par la nébuleuse entreprise belgo-suisse "Team Consult" à la demande du Gouvernement ne serve de catéchisme à une telle opération.

Quoi qu'il en soit, il serait hasardeux de suivre les conclusions et recommandations dudit document, lequel manque d'évidence de sérieux scientifique.

Certes, il y a lieu, au niveau des deux corps des forces de l'ordre, d'éviter dans la mesure du possible le double emploi, en favorisant davantage l'intégration des services logistiques et techniques, d'ailleurs entreprise de longue date. Mais de là à recommander la fusion pure et simple des deux corps sur le plan opérationnel relève de l'aventure et constituerait plus qu'une regrettable méprise, une grave erreur.

Il faut se rappeler que les deux corps fonctionnent en quelque sorte à l'exemple de nos pays voisins, belge et français, avec qui nous partageons la conception de l'organisation militaire et de sécurité.

La fusion des deux corps aboutirait dès lors à une concentration excessive des pouvoirs de police et éliminerait les avantages de l'équilibre et du contrepois qui se recommande à cet égard, alors que la dualité du système de sécurité et de police favorise la saine concurrence.

D'un autre côté, il ne faut pas oublier que les missions et attributions des corps de la Gendarmerie et de la Police divergent sensiblement. Tandis que la Gendarmerie est plutôt une unité au service de l'ensemble du pays et opère sur tout le territoire national, la Police se limite essentiellement - et non seulement pour des considérations d'ordre historique - aux grandes agglomérations, où elle est avant tout au service des communes et partant aux ordres des Bourgmestres, pour ce qui est de la police administrative et communale. De ce fait elle relève également du Ministre de l'Intérieur. Priver les communes de leur Police reviendrait nécessairement à amener les autorités communales, pour exercer leurs pouvoirs spécifiques, à créer à nouveau leur propre police locale avec toutes les conséquences que cela comporte, et partant à porter un nouveau coup dur à l'autonomie communale.

En fin de compte, alors que l'on sait que les communes mettent à la disposition de la Police les locaux nécessaires à leurs activités et participent par surcroît pour 40% aux frais de personnel, la fusion aboutirait à un accroissement au moins conséquent des dépenses de l'Etat, sans parler du gonflement qu'entraînerait pareille mesure au niveau du corps unique, centralisé et bureaucratisé à outrance.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, sans vouloir approfondir la question à ce stade, ne peut que mettre en garde contre une entreprise qui irait à l'encontre de l'intérêt général bien compris.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 novembre 1994.

Le Secrétaire,



Le Président,

