

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 1997**

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
1. LA SITUATION FINANCIERE	1
2. LA POLITIQUE FISCALE	12
3. L'EDUCATION NATIONALE	24
4. LA POLITIQUE DES MEDIAS	30
5. LA FONCTION PUBLIQUE	40
6. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES	45

Par dépêche du 17 septembre 1996, Monsieur le Ministre du Budget a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1997.

Avant de se livrer à cet exercice, la Chambre voudrait faire part de sa profonde déception et de son insatisfaction devant le fait que, au cours des années passées, la partie "économique" de son avis budgétaire n'a pas trouvé l'écho attendu et l'attention méritée, sauf que l'un ou l'autre député s'y est inspiré pour faciliter le cas échéant son propre travail, en évitant soigneusement d'indiquer la source. En d'autres termes, la charge considérable que la Chambre s'est toujours imposée en procédant à l'analyse détaillée et approfondie des finances publiques était donc de l'art pour l'art.

Aussi la Chambre s'est-elle résignée à faire l'économie de ces considérations fouillées et à ne plus approfondir le sujet, sauf la mise à jour des quelques tableaux qu'elle a traditionnellement inclus dans son avis et qui illustrent de manière assez claire l'évolution de la situation économique générale du pays. Les tableaux actualisés seront suivis de quelques commentaires ponctuels.

1. LA SITUATION FINANCIERE

Tableau 1 - Compte provisoire de l'exercice 1995

(montants en millions de francs)

	Compte général 1994	Budget définitif 1995	Compte provisoire 1995	Plus ou moins- value	Variation (en %)
Budget ordinaire					
Recettes	145.239,4	144.025,9	148.803,4	+ 4.777,5	+ 2,45
Dépenses	<u>125.313,7</u>	<u>133.050,8</u>	<u>135.823,2</u>	<u>+ 2.772,4</u>	<u>+ 8,39</u>
Excédents	+ 19.925,7	+ 10.975,1	+ 12.980,2	+ 2.005,1	...
Budget extraordi- naire					
Recettes	45,7	1.250,0	921,3	- 328,7	+ 1.915,97
Dépenses	<u>18.397,4</u>	<u>14.354,5</u>	<u>14.302,7</u>	<u>- 51,8</u>	<u>- 22,26</u>
Excédents	- 18.351,7	- 13.104,5	- 13.381,4	- 276,9	...
Budget total					
Recettes	145.285,1	145.275,9	149.724,7	+ 4.448,8	+ 3,06
Dépenses	<u>143.711,1</u>	<u>147.405,3</u>	<u>150.125,9</u>	<u>+ 2.720,6</u>	<u>+ 4,46</u>
Excédents	+ 1.574,0	- 2.129,4	- 401,2	+ 1.728,2	...

Source: exposé introductif du projet de budget, page 49*

Note: Les plus-values et les moins-values du compte provisoire pour 1995 sont calculées par rapport au budget définitif pour le même exercice.

Les pourcentages représentent les taux de variation en comparaison du compte général pour 1994.

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		Dépassements 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)
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
1994	9.302	6,8	7.103	5,2	10.507	7,8
1995	4.449	3,1	2.721	1,8	4.778	3,3

Tableau 3

Variation des recettes effectives entre 1994 et 1995

(montants en millions de francs)

Type de recettes	Recettes effectives 1994	Recettes effectives 1995	Variation en F	Variation en %
1. Taxe sur la valeur ajoutée	19.661	23.272	+ 3.611	+ 18,4
2. Impôt fixé par voie d'assiette	12.379	12.192	- 187	- 1,5
3. Impôt sur la fortune	3.388	3.583	+ 195	+ 5,8
4. Impôt sur les salaires et traitements	30.661	32.188	+ 1.527	+ 5,0
5. Impôt sur le revenu des collectivités	24.284	24.942	+ 658	+ 2,7
6. Taxe d'abonnement	7.961	7.344	- 617	- 7,8
7. Impôt sur le revenu de capitaux	2.062	2.128	+ 66	+ 3,2
Sous-total	100.396	105.649	+ 5.253	+ 5,2
Autres recettes ordinaires	44.884	43.154	- 1.730	- 3,9
Total des recettes ordinaires	145.280	148.803	+ 3.523	+ 2,4
Total des recettes extraordinaires	46	921	+ 875
Total général des recettes budgétaires	145.326	149.725	+ 4.399	+ 3,0

Tableau 4

Extrapolation des recettes fiscales sur l'année entière

(montants en millions de francs)

1	2	3	4	5	6*	7	8
	1995 huit pre-miers mois	1996 huit pre-miers mois	Variation 96/95 en %	1995 exercice entier	1996 exercice entier	1996 prévisions budgét.	1996 plus-value à attendre
1. TVA	16.300,6	18.655,7	+ 14,4%	23.271,8	27.983,6	23.322,1	+ 4.661,5
2. Assiette	6.693,5	7.171,9	+ 7,1%	12.192,1	10.757,9	12.500,0	- 1.742,1
3. Fortune	2.615,3	3.283,0	+ 25,5%	3.582,7	4.924,5	3.500,0	+ 1.424,5
4. Salaires	21.802,9	24.281,1	+ 11,4%	32.187,6	36.421,7	35.180,0	+ 1.241,7
5. Collectivités	12.574,3	14.845,9	+ 18,1%	24.942,0	22.268,9	24.700,0	- 2.431,1
6. Abonnement	5.432,7	5.783,1	+ 6,4%	7.344,4	8.674,7	7.200,0	+ 1.474,7
7. Capitaux	1.550,2	1.669,7	+ 7,7%	2.128,4	2.504,6	1.700,0	+ 804,6
Total	66.969,5	75.690,4	+ 13,0%	105.649,0	113.535,9	108.102,1	+ 5.433,8

* extrapolation sur 12 mois (col. 6 = $\frac{\text{col. 3} \times 12}{8}$)

Tableau 5 - Projet de budget 1997

(montants en millions de francs)

	Compte provisoire 1995	Budget définitif 1996	Projet de budget 1997	Variation	
				en Mio F	en %
Budget ordinaire					
Recettes	148.803,4	154.587,4	162.618,4	+ 8.031,0	+ 5,20
Dépenses	<u>135.823,2</u>	<u>141.611,2</u>	<u>148.186,9</u>	<u>+ 6.575,7</u>	<u>+ 4,64</u>
Excédents	+ 12.980,2	+ 12.976,2	+ 14.431,5	+ 1.455,3	...
Budget extraordi- naire					
Recettes	921,3	1.250,0	1.250,0	+ 0,0	+ 0,00
Dépenses	<u>14.302,7</u>	<u>14.993,0</u>	<u>15.067,3</u>	<u>+ 74,3</u>	<u>+ 0,50</u>
Excédents	- 13.381,4	- 13.743,0	- 13.817,3	- 74,3	...
Budget total					
Recettes	149.724,7	155.837,4	163.868,4	+ 8.031,0	+ 5,15
Dépenses	<u>150.125,9</u>	<u>156.604,2</u>	<u>163.254,2</u>	<u>+ 6.650,0</u>	<u>+ 4,25</u>
Excédents	- 401,2	- 766,8	+ 614,2	+ 1.381,0	...

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

Tableau 6 - Provenance des impôts directs

(montants en millions de francs)

	Impôts collectivités	Impôts revenu voie d'assiette	Impôts revenu 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	24.283,7 (36,1%)	12.379,4 (18,4%)	30.660,8 (45,5%)	67.323,9
1995	24.942,0 (36,0%)	12.192,0 (17,6%)	32.188,0 (46,4%)	69.322,0
1996 8 premiers mois	14.845,9 (32,1%)	7.171,9 (15,5%)	24.281,1 (52,4%)	46.298,9

Source: STATEC/IGF

Tableau 7

Déficits et surplus budgétaires 1969-1995

(montants en millions de francs)

Année	Solde prévu (budget défin.)	Solde effectif (compte général)	Plus- ou moins- value du solde	Réserve budgét. 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	- 19,8	+ 1.813,1	2.679,5
1994	- 1.706,3	+ 1.574,0	+ 3.280,3	4.253,5
1995	- 2.129,4	- 401,2*	+ 1.728,2	3.852,3
1969-95	- 19.461,4	+ 4.033,9	+23.495,3	

* compte provisoire

Tableau 8

Evolution des liquidités du Trésor public (1966-1997)

Exercice	Solde budgétaire cumulé	Solde des fonds d'invest.*	Total	Indice des prix annuel**	Solde budgétaire cumulé	Solde des fonds 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	2.810,9
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	3.674,6
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	2.850,6
1989	6.855,4	10.859,8	17.715,2	474,07	1.446,1	2.290,8	3.736,9
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	6.909,9	9.609,2	523,69	515,4	1.319,5	1.834,9
1993	2.679,5	4.789,7	7.469,2	542,48	493,9	882,9	1.376,8
1994	4.253,5	8.422,1	12.675,6	553,88	767,9	1.520,6	2.288,5
1995	3.852,3	9.993,5	13.845,8	563,89	683,2	1.772,2	2.455,4
(1996)	3.486,7	10.879,2	14.365,9				
(1997)	4.100,9	8.071,2	12.172,1				

* seulement fonds des routes, fonds pour la protection de l'environnement, fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux ainsi que fonds des rails

** 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 9 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.

Tableau 9

Couverture des dépenses par les recettes ordinaires

(en millions de francs et en %)

Exercice	Recettes ordinaires	Dépenses ordinaires	Dépenses extraordinaires	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	131.018,3	117.759,5	14.403,2	132.162,7	111,3	92,1	99,1
1994	145.239,4	125.313,7	18.397,4	143.711,1	115,9	108,3	101,1
1995	148.803,4	135.823,2	14.302,7	150.125,9	109,6	90,8	99,1
1969-95	1.791.748,7	1.553.136,0	259.895,7	1.813.031,7	115,4	91,8	98,8
1996 *	154.587,4	141.611,2	14.993,0	156.604,2	109,2	86,5	98,7
1997**	162.618,4	148.186,9	15.067,3	163.254,2	109,7	95,8	99,6

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

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

Tableau 10

Dettes publiques

(montant en milliards de francs)

Exer- cice	Dettes consolidées	PIB (version SEC)	Dettes en % du PIB
1970	9,3	56,4	16,49%
1980	8,3	132,9	6,25%
1990	7,7	343,8	2,24%
1991	6,0	370,4	1,62%
1992	7,5	398,9	1,88%
1993	10,5	440,2	2,39%
1994	11,2	479,8	2,33%
1995	15,9	513,5	3,10%
(1996)*	(19,5)	538,6	3,62%
(1997)*	(22,6)		

* estimations

(Source: STATEC/IGF)

Tableau 11

Solde net à financer

(montants en milliards de francs)

	1992	1993	1994*	1995**	1996***
Solde budgétaire (+)	- 3,4	0,0	0,5	- 0,6	1,9
Solde des fonds spéciaux (+)	- 5,6	2,6	3,4	3,3	1,8
Recettes d'emprunts (-)	2,9	4,2	2,1	5,8	4,0
Amortissement de la dette (-)	- 1,4	- 1,3	- 1,4	- 1,1	- 0,4
Solde net à financer/à employer	- 10,5	- 0,3	3,2	- 2,0	0,1

* compte provisoire

** compte prévisionnel

*** prévisions août 1996

(Source: IGF)

Les tableaux qui précèdent donnent lieu aux commentaires ci-après.

1. Le **compte provisoire de l'exercice 1995** se termine par un excédent des dépenses de 400 millions, contre un tel de 2,1 milliards initialement prévu au budget définitif, soit en fait un résultat amélioré de 1,7 milliard.
2. Il appert des chiffres disponibles à l'heure actuelle que le **compte général de l'exercice 1996** devrait à son tour pouvoir être clôturé sur un excellent résultat, ceci, d'une part, grâce aux bénéfices confortables engrangés, une fois de plus, par les instituts de la place financière, mais aussi, d'autre part, en raison du fait que le Gouvernement semble avoir récidivé en ce qui concerne la sous-estimation manifeste des recettes, surtout fiscales, à attendre. La question de la véridicité budgétaire se pose donc à nouveau.
3. En conséquence, la **réserve budgétaire** en fin d'exercice 1996 devrait s'élever à 3,5 milliards, ce qui constitue une sécurité certaine et équivaut à une marge de manoeuvre non négligeable, surtout si l'on considère qu'elle pourrait être plus élevée encore si les surplus n'avaient pas été utilisés pour alimenter les fonds d'investissements.
4. Les **fonds d'investissements** restent donc bien dotés: après un creux de 4,8 milliards fin 1993, leur solde est passé par 8,4 milliards fin 1994 à presque 10 milliards fin 1995. Cette excellente situation ne doit toutefois pas faire oublier que la façon de laquelle lesdits fonds sont alimentés reste une pratique douteuse et non démocratique, les bénéfices réalisés étant affectés par le Gouvernement comme bon lui semble, en dehors de l'intervention du législateur.
5. La **situation globale des finances publiques** reste donc fondamentalement saine, voire excellente, malgré une légère progression de la **dette publique**. A ce sujet se pose d'ailleurs la question de la nécessité de procéder à des emprunts supplémentaires, étant donné qu'il serait parfaitement possible d'y renoncer sans compromettre l'équilibre des finances publiques. D'un autre côté, il est évident que la situation actuelle en matière de taux d'intérêt incite à en profiter, surtout en vue du financement de projets dans l'intérêt des générations futures, qui auraient en contrepartie à assumer le remboursement des dettes contractées à ces fins. Quoi qu'il en soit, la capacité d'endettement de l'Etat reste en tout cas absolument intacte.
6. Pour la première fois depuis l'exercice 1990, le **budget pour l'année prochaine** prévoit un excédent des recettes. Même si celui-ci est dû aux emprunts prévus, cela confirme l'excellent état des finances publiques. En effet, les budgets pour les exercices antérieurs avaient tous prévu un déficit malgré le recours à des emprunts. Si l'on prend en outre en considération le fait que, au lieu des 6,6 milliards de déficit cumulé prévus pour les exercices

1991 à 1995, l'excédent négatif pendant les 5 années visées n'a été que de 3,4 milliards, il semble dès à présent évident que l'exercice 1997 pourra être clôturé aussi bien sinon mieux que prévu.

7. Un autre indicateur significatif de l'état de santé de nos finances publiques est fourni par le tableau 9, dont il appert que le **taux de couverture** des dépenses budgétaires totales par les seules recettes ordinaires continue à se situer autour des 100%, ce qui constitue un rapport on ne peut guère mieux.
8. Au moment de l'établissement du budget pour l'exercice en cours, le Gouvernement tablait sur un **solde net à financer de l'Etat**, indicateur significatif s'il en est de la situation financière du pays, de presque 7 milliards à la fin de l'exercice 1996. Or, selon les dernières informations dont dispose la Chambre, ces prévisions pessimistes sont entre-temps contredites par l'expectative d'un solde net à employer d'une centaine de millions de francs. Cette évolution très positive est la confirmation des constatations faites aux points 1 à 7 ci-dessus et se passe de tout commentaire supplémentaire.
9. Une remarque s'impose quant à la fameuse "**norme budgétaire**", dont il est toujours fait état comme s'il s'agissait d'un principe sacro-saint. La Chambre prend en effet note - sans approfondir le sujet - du fait que le Gouvernement, après avoir "**arrêté** (sic!)" ladite norme de croissance à 3,85% pour l'exercice 1997, propose au pays un budget dont les dépenses sont en hausse de 4,25% par rapport à 1996. En d'autres termes, cela signifie que celui qui a fixé la norme n'arrive donc pas à la respecter lui-même.
10. En ce qui concerne le recours à la **loi de garantie** pour financer certains projets d'envergure, la Chambre rappelle qu'elle n'a a priori pas de préjugés en défaveur de ce procédé. Elle tient toutefois à mettre en garde contre la généralisation de cette méthode et son utilisation irréfléchie à tort et à travers, puisque les finances publiques, même si elles sont épargnées dans une première étape, seront ultérieurement grevées de la charge accrue à supporter de ce chef.
11. Dans le contexte du budget des recettes, la Chambre s'insurge contre l'intention du Gouvernement de ne pas procéder à une **adaptation des barèmes d'impôt** et de mettre ainsi en question un mécanisme qui doit être considéré comme un acquis social, au même titre que l'adaptation des traitements et salaires à l'évolution du coût de la vie, dont il constitue d'ailleurs le corollaire. Plus déplorable encore est le fait que la non-adaptation des barèmes se fait presque exclusivement au détriment des salariés, dont le pouvoir d'achat se trouve ainsi considérablement amenuisé. La Chambre reviendra en détail au sujet dans le chapitre "*La politique fiscale*" ci-après.

12. Enfin, en ce qui concerne la **politique du recrutement** dans la fonction publique, la Chambre constate que le Gouvernement n'arrive manifestement pas à maîtriser l'évolution des effectifs, qui reste inquiétante, surtout si on la compare aux affirmations du pouvoir en la matière. En effet, l'on constate 360 nouveaux engagements pour le seul exercice 1996, sans compter le recrutement pour les besoins des établissements publics et ceux du (vaste) secteur conventionné. A en juger d'après l'article 12 du projet de loi budgétaire, il en sera certainement de même en 1997. C'est dire que l'on assiste donc - impuissant et une fois de plus - au spectacle tristement navrant d'un Gouvernement qui clame haut et fort le stand-still en matière de nouveaux engagements, tout en s'adonnant allègrement au recrutement de centaines de fonctionnaires, d'employés et d'ouvriers, directement ou indirectement rémunérés à charge du budget de l'Etat.

L'affaire devient franchement grotesque si l'on sait que les dépenses supplémentaires ainsi occasionnées seront par après mises sur le dos de la fonction publique en tant que telle, qui n'y est pour rien, au contraire!

2. LA POLITIQUE FISCALE

Introduction

Le Gouvernement vient de déposer à la Chambre des Députés un projet de loi portant atténuation de la charge fiscale frappant les entreprises. Ces mesures doivent entrer en vigueur à partir de l'année 1997.

Parallèlement, le Premier Ministre a fait état de l'intention du Gouvernement de faire suivre la réforme de la fiscalité des entreprises de mesures en faveur des personnes physiques qui devraient s'appliquer à partir de l'année d'imposition 1998.

La Chambre enregistre cette promesse, même si elle avait préféré une mise en application commune des deux réformes.

En ce qui concerne le volet des mesures au profit des entreprises, la Chambre renvoie à son avis du 8 octobre 1996 sur le projet de loi en la matière.

Pour ce qui est du volet "*fiscalité des ménages*", elle profite du présent avis pour faire connaître au Gouvernement ses vues quant à un abaissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Elle estime que le moment en est bien choisi, alors que les travaux préparatoires pour une réforme de la loi concernant l'impôt sur le revenu doivent incessamment être entamés, si l'on veut respecter le timing projeté, à savoir sa mise en vigueur à partir de l'année 1998.

Aux yeux de la Chambre, une diminution de la ponction fiscale grevant les ménages s'impose pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il s'agira de faire le bilan des modifications apportées à cette loi par la loi de réforme du 6 décembre 1990. L'expérience acquise au cours des cinq années d'application des nouvelles mesures démontre qu'elles n'ont pas toutes répondu aux attentes. Elles devraient donc être soumises à révision. Certaines retouches ont d'ailleurs été opérées déjà en 1995.

L'adaptation insuffisante du tarif de l'impôt sur le revenu à l'indice des prix à la consommation au cours des dernières années constitue un deuxième argument justifiant l'intervention du législateur, son inertie ayant conduit à une augmentation sensible de la pression fiscale. La Chambre reviendra à la question au chapitre "*Le tarif*" ci-après.

En dernier lieu, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se trouve sérieusement préoccupée par le niveau extrêmement élevé de la ponction fiscale au Grand-Duché par rapport à celle dans la plupart des pays industrialisés.

Pour l'atténuer, deux possibilités d'action existent, à savoir l'intervention sur le tarif et l'intervention sur la base d'imposition.

Le tarif

Une des raisons de cette situation peu enviable de notre pays dans le contexte international réside certainement dans l'absence ou l'insuffisance d'ajustement du barème de l'impôt sur le revenu au cours des dernières années. La Chambre n'a laissé passer aucune occasion pour critiquer la non-adaptation intégrale du tarif de l'impôt sur le revenu à l'indice des prix à la consommation, stand-still qui revient de facto à une augmentation réelle de l'impôt.

Elle l'a fait notamment dans les termes suivants à l'occasion de son avis sur le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 1995, dans lequel elle avait conclu à une insuffisance d'adaptation de 3,3541%.

"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 lu-

mière 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."

Pour 1996 et 1997, le Gouvernement continue dans son immobilisme, de sorte que le retard actuel se chiffre à $\pm 7\%$. Compte tenu de l'adaptation insuffisante du barème en 1994 et 1995 et de sa non-adaptation en 1996 et 1997, le total cumulé des impôts injustement mis sur le dos des contribuables se chiffre à ce jour à plus de 4 milliards de francs, comme le démontre le tableau ci-après.

Exercice	Insuffisance d'adaptation	Montant des impôts injustement retenus
1994	3,3541%	670 mio.
1995	3,4603%	692 mio.
1996	5,7321%	1.146 mio.
1997	7,0054%	1.541 mio.
Total:		4.049 mio.

Si l'on sait que les allégements fiscaux qu'il est prévu d'accorder aux entreprises à partir du 1.1.1997 se chiffreront à plus de 3 milliards de francs pour le seul exercice 1997, et que la plus grande partie des 4.049 millions d'"économies" réalisées par le Gouvernement l'a été au détriment des salariés, la conclusion qu'il faut en tirer est celle que ces derniers financeront donc à eux seuls les mesures fiscales dont doivent bénéficier les entreprises pendant l'exercice 1997! Il s'agit là d'un véritable scandale qu'il y a lieu de dénoncer comme tel, alors surtout que la part relative des impôts sur les traitements et salaires dans le total des impôts directs ne cesse de croître, tandis que celle des

impôts sur le revenu des collectivités est en recul permanent (cf. à ce sujet le tableau 6 ci-avant).

Dans le contexte de l'adaptation (ou de la non-adaptation) du barème, la Chambre rappelle encore une fois qu'elle s'est fermement opposée à l'introduction, par la loi du 28 décembre 1995, d'une nouvelle version de l'article 125 L.I.R. (les modalités d'adaptation du tarif aux variations de l'indice), accordant au Gouvernement carte blanche pour ignorer les diminutions indispensables de l'impôt en supprimant un système qui a fait ses preuves depuis une trentaine d'années.

La Chambre se permet de rappeler les extraits suivants de son avis du 26 septembre 1995 sur le projet de loi portant modification de certaines dispositions en matière des impôts directs:

"Par rapport à la réglementation actuelle, le projet de loi entend créer une obligation formelle d'adaptation du tarif lorsque la variation de l'indice est de 3,5% au moins. Dans le régime en vigueur, le Gouvernement se trouve seulement obligé de proposer à la Chambre une telle adaptation lorsque la variation indiciaire est de 5% au moins. Sur ce point, le projet de loi comporte donc une amélioration par rapport à la situation existante.

Cependant, le texte actuel de l'article 125 L.I.R. se place pour la constatation de la variation décisive sur des périodes-repère différentes. Si actuellement la variation se mesure à partir de la moyenne des indices pondérés des six premiers mois de l'année par rapport à l'indice qui se trouve à la base du tarif en vigueur, la nouvelle formulation prend uniquement en considération les écarts d'une année à l'autre. Cela signifie en clair que toutes les variations annuelles de l'indice inférieures à 3,5% ne sont pas prises en considération.

Il est vrai que le Gouvernement garde la possibilité de proposer des adaptations tarifaires qui dépassent le cadre de l'article 125. Aux yeux de la Chambre, il y a bel et bien obligation morale d'y procéder, mais celle-ci ne fournit guère les garanties nécessaires pour éliminer effectivement du tarif les effets de l'érosion monétaire, alors surtout que chaque non-adaptation du tarif à l'indice des prix équivaut à une augmentation réelle de la charge fiscale. Une telle augmentation rampante de l'impôt peut uniquement être évitée par un système de liaison absolue du tarif à l'indice des prix à la consommation.

La Chambre demande donc que l'adaptation tarifaire prévue par l'article 125 L.I.R. rétroagisse toujours à l'indice sur lequel repose le tarif antérieur."

Les tendances qui se manifestent sur le plan international en matière d'allègement du poids des impôts montrent de façon plus éloquente encore que le Grand-Duché se doit de réagir pour que la situation comparative du Luxembourg ne se dégrade davantage.

Les discussions dans les divers pays s'articulent essentiellement autour de la question du taux d'imposition maximal. En République Fédérale d'Allemagne par exemple, où le taux actuel s'élève à 53%, le plus grand parti de la majorité a avancé un taux de l'ordre de 35%.

La Chambre est donc d'avis qu'une priorité absolue doit être réservée à l'abaissement du taux maximal du tarif. Fixé actuellement à 50% (51,25% avec impôt de solidarité), il devrait être ramené sensiblement au-dessous du seuil actuel. Dans une première phase, un taux de 45% ne constituerait guère une option déraisonnable par rapport à la norme internationale, alors surtout que le taux maximal est considéré, à tort ou à raison, comme l'indicateur le plus représentatif du niveau d'imposition d'un pays.

Les classes d'impôt

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de revenir une fois de plus aux reclassements effectués par la loi de réforme fiscale du 6 décembre 1990.

Certaines solutions ont pêché pour n'avoir pas suffisamment tenu compte de la composante humaine des problèmes qu'elles ont créés. Six années d'application de la nouvelle classification n'ont pas suffi pour cicatriser les plaies profondes laissées par la loi.

La Chambre pense surtout aux situations où le reclassement est lié à un événement douloureux (perte du conjoint, divorce, ...), problèmes qui auraient mérité une solution plus conforme aux circonstances particulières des cas d'espèce.

La Chambre insiste donc pour que les dispositions concernant les classes d'impôt soient revues et réaménagées compte tenu des considérations qui précèdent.

Base d'imposition - abattements

La Chambre demande que certains forfaits et abattements auxquels la loi attache des fonctions particulières soient révisés.

Elle pense en premier lieu à l'abattement compensatoire des salariés et à l'abattement de retraite. Ces abattements sont appelés à exercer un rôle d'équilibre et de justice fiscale entre les revenus soumis à la retenue mensuelle à la source et les revenus professionnels des indépendants, taxés par le système de la déclaration annuelle. N'ayant plus été révisés depuis l'année 1989, ils devraient être portés de 24.000 à 30.000 francs au moins.

En ce qui concerne l'abattement extra-professionnel, la Chambre entend rappeler une nouvelle fois que ces dispositions risquent d'être détournées de leur but initial.

Elle aimerait à ce sujet rappeler ses observations en rapport avec le nouvel article 129b L.I.R. introduit par la loi du 28 décembre 1995.

"L'abattement extra-professionnel démontre de manière frappante comment une disposition, initialement conçue au profit des seuls salariés, peut être progressivement détournée de son but premier.

Lors de son introduction en 1987, l'abattement extra-professionnel, fixé à 48.000 francs par an, était censé compenser les frais supplémentaires incombant à un ménage dans lequel les deux conjoints s'adonnaient à une activité salariée. Etaient assimilés à ces ménages ceux composés d'un époux salarié et d'un époux exerçant une activité indépendante. L'idée à la base du cercle restreint des bénéficiaires était de compenser les dépenses supplémentaires engendrées par le fait que les salariés ne peuvent qu'exceptionnellement exercer leur activité professionnelle au lieu de leur domicile.

La réforme fiscale de 1990 modifia complètement la nature de l'abattement qui était dorénavant considéré comme moyen d'encouragement des femmes au travail professionnel. A cet effet, l'abattement était porté à 180.000 francs.

Par l'extension de l'abattement aux époux dont l'un poursuit une activité indépendante et dont l'autre dispose du statut de conjoint-aidant, le projet de loi donne une nouvelle dimension à l'article 129b L.I.R. Le projet de loi ne fournit aucune explication sur la justification de cette extension. Il se borne à renvoyer à un passage de la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994.

D'après les renseignements dont dispose la Chambre, l'extension des dispositions de l'article 129b aux conjoints-aidants peut être considérée comme mesure susceptible d'encourager ces personnes à se constituer des droits de pension indépendamment de ceux financés par leur conjoint dans le cadre du régime de la sécurité sociale ordinaire.

La Chambre se demande si, en continuant à ce rythme, on ne risquera pas à brève échéance d'accorder l'abattement extra-professionnel à l'ensemble des époux disposant tous les deux de revenus imposables. Au plus tard à partir de l'extension de l'abattement à ces catégories de contribuables, celui-ci n'aura plus le caractère d'une compensation pour frais engagés, mais constituera une simple exonération d'une partie des revenus de ces personnes, déclenchant une réduction de l'impôt économiquement similaire à une réduction tarifaire.

Dans ce même ordre d'idées, la question se posera de savoir si le conjoint du salarié s'occupant du ménage et de l'éducation des enfants ne devrait pas bénéficier des mêmes avantages, alors surtout que son apport dans l'intérêt de la société mérite une égale attention, ne serait-ce que pour des considérations probantes de politique familiale bien comprise.

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Chambre ne peut donner son accord à l'extension prévue de l'abattement extra-professionnel alors surtout que ce réaménagement de l'abattement l'écarterait de son objectif premier, tout en abolissant un des rares avantages spécifiques pour les époux bénéficiaires de revenus dont un au moins fait l'objet d'une retenue à la source."

Les frais de déplacement

Le système des frais de déplacement entre le domicile et le lieu du travail, en vigueur depuis 1991 et basé sur des distances kilométriques théoriques, n'a pas rempli toutes les espérances parce qu'il se prête à des abus manifestes.

Des exemples ont été cités où des salariés ont déclaré un domicile fictif plus éloigné de leur lieu de travail que le domicile effectif, pour pouvoir bénéficier d'une prise en compte forfaitaire plus importante de ces frais.

Même si un forfait ne peut pas, de par sa nature, donner d'une façon générale des résultats conformes à la réalité des faits, il s'impose de rétablir l'équité, nécessairement par l'élimination des abus manifestes qu'il rend possibles. La Chambre demande que le Gouvernement profite de la prochaine réforme pour y remédier.

Le système forfaitaire des frais de déplacement s'applique également aux personnes exerçant des activités indépendantes hors de leur domicile. A ce sujet, la Chambre a pris connaissance de cas où des contribuables se sont arrogé des avantages fiscaux injustifiés en demandant des déductions forfaitaires qui ne sont plus guère en rapport avec les frais réels et qui sont certainement contraires à la finalité des dispositions dont il s'agit.

A ce qu'il paraît, l'abus réside dans le fait que des activités indépendantes ne générant aucun revenu ou un revenu minime peuvent donner droit, suivant le cas, à des forfaits pour frais de déplacement élevés, aboutissant à des pertes fiscales importantes. Or, tel ne pourra jamais être le cas pour les revenus salariés, au regard desquels le forfait ne peut pas être à l'origine d'un revenu négatif.

La Chambre est d'avis que le Gouvernement a l'obligation de veiller à ce que ces abus cessent et qu'il y ait égalité absolue dans l'application du régime des frais de déplacement aux salariés et aux indépendants.

Finalement, elle demande que le montant actuel de 3.900 LUF par unité kilométrique soit porté à 4.200 LUF pour tenir compte de l'augmentation des frais de transport intervenue depuis 1991.

L'imposition des non-résidents

La Chambre se trouve fortement préoccupée par les tendances se manifestant sur le plan de l'Union Européenne en matière d'imposition des contribuables résidents.

D'une manière générale, les propositions communautaires visent à accorder aux non-résidents le même régime d'imposition que celui applicable aux résidents. Ce principe peut se justifier lorsque le non-résident gagne l'intégralité de ses revenus dans le pays où il exerce son activité professionnelle.

Il n'en est plus de même lorsque les sources de revenus se situent tant dans le pays du domicile que dans celui de l'activité. Dans cette dernière hypothèse, le contribuable non résident pourra, suivant le cas, jouir, à revenus égaux, de sérieux cadeaux fiscaux par rapport aux résidents.

La Chambre invite le Gouvernement à ne pas céder trop vite dans une matière où le principe de l'équité fiscale est en jeu et de faire élaborer, suivant les besoins, des solutions appropriées conformes à ce principe élémentaire du droit fiscal.

Outre la prise de position de principe ci-avant, la Chambre permet de faire quelques observations sur l'imposition des artistes et sportifs non résidents se produisant au Grand-Duché. Notre pays est depuis toujours la scène de manifestations culturelles et sportives de niveau international. Depuis l'année culturelle 1995, les représentations culturelles ont même sensiblement augmenté tant en volume qu'en qualité.

Or, il paraît que les artistes et sportifs étrangers participant à ces manifestations ne sont soumis à aucun impôt luxembourgeois, sans égard au fait que les dispositions de nos lois fiscales prévoient la taxation des cachets et indemnités versés dans les cas d'espèce.

Si tel devait effectivement être le cas, la Chambre voudrait connaître les raisons exactes de cette omission. Il y va également du principe de l'équité entre résidents et non-résidents.

La formation de patrimoine

La Chambre profite de l'occasion pour rappeler sa proposition de loi du 30 novembre 1993 sur la participation des salariés au résultat de l'entreprise. A cet effet, elle reprend les considérations développées à ce sujet dans son avis sur le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 1995.

"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."

La fraude fiscale

La Chambre se félicite de l'initiative du Gouvernement de charger un membre du parlement d'une étude sur la fraude fiscale au Grand-Duché. Depuis des années elle n'a laissé passer aucune occasion pour tirer l'attention des responsables politiques sur ce fléau du siècle.

La Chambre attend avec impatience les résultats de l'enquête pour les comparer à ses propres vues et expériences en la matière. Elle émet cependant le souhait sincère que le rapport soit d'une objectivité à toute épreuve et que, une fois présenté, il ne connaîtra pas le sort des nombreuses études et expertises ordonnées, qui disparaissent finalement dans les tiroirs sans que les conséquences nécessaires en aient été tirées. Le Gouvernement ne sera en effet pas jugé sur son initiative d'avoir ordonné l'étude, mais il le sera sur les suites qu'il entendra y donner.

Ceci dit, la Chambre n'entend pas se prononcer une nouvelle fois sur le sujet. Elle attendra les résultats de l'enquête avant de prendre position. A cet effet, elle s'attend à ce que le document sera rendu public et ne servira pas uniquement de papier interne pour guider la politique gouvernementale.

Le coût des mesures proposées

Il n'appartient certes pas à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics d'indiquer au Gouvernement les sources de financement des mesures qu'elle vient d'exposer ci-dessus et dont elle revendique la réalisation.

Elle se permet cependant quelques remarques sur le sujet.

Dans son avis du 8 octobre 1996 sur les mesures fiscales en faveur des entreprises, la Chambre a évalué leur coût final en régime de croisière à 5 milliards de francs. Elle en a tiré la conclusion que la barre est donc placée pour fixer l'envergure des allègements à accorder aux ménages en dehors de l'adaptation du barème. Elle note après coup que le Gouvernement ne s'est guère soucié jusqu'à présent du financement de la réforme de la fiscalité des entreprises. Elle doit en conclure que les moyens budgétaires de l'Etat et des communes pour sa réalisation sont disponibles.

En raison de la situation saine des finances publiques ainsi que des prévisions budgétaires favorables pour les prochaines années, la question du financement de la réforme en faveur des personnes physiques ne devrait pas se poser. Si la Chambre insiste malgré tout, c'est pour souligner que d'ores et déjà une lutte plus conséquente contre la fraude fiscale procurerait certainement les fonds nécessaires à la réduction massive de la charge fiscale grevant les salariés.

Il faut cependant que le Gouvernement assume enfin sa responsabilité dans ce domaine, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.

Dans son prédit avis du 8 octobre, la Chambre s'est exprimée à ce sujet comme suit:

"Dans ce contexte se pose par ailleurs, dans le chef des entreprises, la question de la fraude fiscale, que le Gouvernement semble apparemment décidé à combattre, à en juger d'après la mission d'investigation et de propositions sur le sujet confiée à un parlementaire de la majorité.

Si la volonté du Gouvernement de s'attaquer à ce fléau était réelle, il aurait dû attendre les conclusions de ce rapport avant d'accorder de nouveaux allègements aux entreprises. Les faire bénéficier d'ores et déjà et indistinctement des mesures prévues par le projet, c'est primer ceux qui trichent et décevoir en même temps tous ceux à qui l'on avait donné l'illusion de vouloir établir enfin plus de justice fiscale dans ce domaine."

Tout ceci en concluant:

"Quoi qu'il en soit, après avoir refusé aux salariés, moyennant artifice, l'adaptation régulière du barème fiscal, la mesure tardive annoncée par le Gouvernement pour être appliquée la veille des élections législatives de 1999 peut d'ores et déjà être qualifiée de manoeuvre électorale d'un goût douteux. De toute façon, l'adaptation en souffrance du barème ne pourra pas être considérée comme un allègement au sens propre du terme mais devra s'y ajouter.

La Chambre est d'avis que sous l'angle de vue d'une juste répartition du poids de l'impôt entre les entreprises et les ménages, l'ordre de grandeur des réductions à accorder à ces derniers doit utilement s'orienter d'après le coût budgétaire global du projet de loi sous examen."

3. L'EDUCATION NATIONALE

L'Education Nationale demeure l'un des ministères clefs où se joue l'avenir de notre jeunesse et partant de notre pays dans le monde, et particulièrement dans l'Europe de demain.

Le Gouvernement, auteur il y a trois ans d'un spectaculaire programme "*Demain l'Ecole*", ne peut pas renier ses visées et principes d'hier en les mutilant, voire en les sacrifiant sur l'autel de l'austérité. En effet, s'il faut faire des économies à tout prix, l'éducation de nos enfants n'est certainement pas le département prioritaire auquel il faudrait faire subir une cure d'amaigrissement. Il y va tout simplement de la crédibilité de la politique!

D'ailleurs, tous nos Gouvernements ont depuis trente ans, compte tenu des rentrées fiscales luxembourgeoises plus ou moins volontairement imprévisibles, réussi à réaliser des excédents tels que le respect des critères de Maastricht ne pose en fait aucun problème. Si le Gouvernement se plaît quand même à agiter le spectre de l'austérité budgétaire pour économiser des milliards, il faut se demander pour quoi faire?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reste donc d'avis que l'Education Nationale ne devrait pas constituer le domaine prioritaire pour réaliser des économies.

Comme par le passé, la Chambre approuve et soutient les objectifs du ministère de l'Education Nationale:

- moderniser les structures matérielles des écoles;
- adapter les contenus et les méthodes d'enseignement;
- combattre l'échec scolaire;
- mieux orienter et préparer les élèves dès leur plus jeune âge;
- offrir des chances supplémentaires aussi bien aux plus défavorisés et aux moins doués qu'aux "*meilleurs*".

La réalisation de ces objectifs laisse cependant à désirer - c'est le moins qu'on puisse dire - et la Chambre ne peut s'empêcher de formuler un certain nombre de critiques.

Improviser, précipiter, bâcler, imposer d'en haut, constituent des défauts majeurs qui hélas compromettent trop souvent les meilleurs projets.

Ce qui fait défaut dès le point de départ, c'est un concept d'ensemble, clairement formulé et logiquement exécuté, d'une politique cohérente de l'éducation.

La "*réformite*" continue allègrement à faire ses ravages aux différents niveaux: universitaire, préscolaire, secondaire technique, primaire, secondaire, pêle-mêle, sans qu'on se rende compte que les mesures envisagées ou prises à un niveau ont des répercussions à d'autres niveaux et sur l'ensemble du système scolaire. La main droite ignore souvent ce que fait la main gauche et fait parfois le contraire. La Chambre ne peut que répéter ses mises en garde antérieures. L'incohérence se manifeste de multiples façons: dans l'enseignement postprimaire, le rôle du régent en tant qu'enseignant principal, personne de référence, est reconnu et renforcé, alors qu'en même temps, dans le primaire, l'enseignement hebdomadaire est réparti sur plusieurs enseignants ou, à défaut, sur des intervenants souvent insuffisamment qualifiés.

Le même phénomène de dissonance saute aux yeux au niveau des études surveillées. Le secondaire multiplie les cours d'appui, alors qu'au primaire les études surveillées se trouvent confrontées à des difficultés d'organisation.

Il est inadmissible que des méthodes d'enseignement soient changées, comme cela a parfois été le cas, tous les trois ans, sans égards au niveau de connaissances que l'élève doit atteindre à l'étape suivante de son curriculum scolaire (passage du primaire au postprimaire).

Il faudrait procéder d'urgence à une réforme interne au ministère de l'Education Nationale, afin d'assurer une meilleure coordination d'ensemble et à tous les niveaux, pour empêcher les pannes, incohérences et dysfonctionnements actuellement trop nombreux. La question se pose où en sont les conclusions du rapport Baumgartner sur l'organisation interne du ministère de l'Education Nationale.

Il y a sept ans, un vaste mouvement "*Pour une meilleure Ecole*", regroupant tous les partenaires du monde scolaire, exigeait d'urgence des investissements massifs dans les structures scolaires (nouvelles salles, nouvelles écoles, nouveaux lycées, facilités d'accueil) et mettait en garde contre les pénuries de plus en plus flagrantes qui se précisaient. Le Gouvernement restait inerte, puis réagissait trop mollement, de sorte que la plupart des écoles, lycées et lycées techniques, face à l'accroissement de la population scolaire, pourtant prévisible à l'époque, se retrouvent aujourd'hui débordés.

Choisir ce moment-là pour abolir l'examen d'admission à l'enseignement postprimaire (réformé seulement trois ans plus tôt) relève de la gageure, d'autant plus que les partenaires scolaires, très réservés et sceptiques quant au fond et à la forme, ne furent guère consultés, mais tout au plus informés d'une décision es-

sentiellement politique. L'amertume, la déception et parfois aussi la démotivation des enseignants - de tous les ordres d'enseignement - face à cet état des choses auraient pu être évitées, si on les avait réellement consultés et si on n'avait pas précipité l'abolition de l'examen.

Ce sont les mêmes enseignants, en effet, qui doivent mettre en oeuvre ces décisions sur le terrain, et ils le font avec beaucoup de bonne volonté, malgré leurs réserves. Mais c'est à eux que l'opinion publique, et hélas le pouvoir politique responsable de cette situation, s'en prendront si la réalité ne correspond pas à l'attente des réformateurs.

Depuis six ans, on parle d'un cinquième lycée et dernièrement d'un sixième à construire, mais force est de constater avec Soeur Anne qu'on ne voit toujours rien venir.

Les problèmes de santé (tabagisme, alcoolisme, drogues) et de la délinquance juvénile sont des maux de plus en plus inquiétants, mais la prévention dans l'enceinte scolaire en est encore à ses balbutiements, faute d'infrastructures adéquates, d'autant plus que les diverses campagnes de sensibilisation de l'opinion publique ne touchent que les symptômes, mais non les causes du mal. Le milieu scolaire est pourtant une plate-forme idéale pour agir.

La question plus fondamentale se pose d'ailleurs de redéfinir la mission de l'école à notre époque. Alors que l'évolution de l'activité économique et professionnelle et de notre société tout court a provoqué sur une large échelle l'éclatement de la cellule familiale traditionnelle, les enfants se tournent de plus en plus vers l'école, comme vers un lieu de refuge sûr et stable où ils cherchent aide, conseil, appui et chaleur humaine, pour venir à bout des nombreux problèmes qu'ils rencontrent sur leur chemin menant à l'âge adulte. Nos écoles sont-elles à la hauteur de cette mission ou bien laisserons-nous nos jeunes chercher ailleurs quand ils sont en détresse ou simplement dans une phase de désarroi et d'incertitude?

Faire des économies dans le domaine de l'éducation ne peut pas signifier dépenser moins, mais dépenser plus judicieusement. Un moyen pour atteindre cet objectif est de responsabiliser les chefs d'établissement en leur accordant une plus grande autonomie budgétaire sous l'oeil vigilant de l'Inspection Générale des Finances.

La pénurie générale actuelle d'enseignants diplômés à tous les niveaux est le résultat d'une planification défectueuse en personnel enseignant, qui remonte jusque tôt dans les années 80.

Au lieu de fixer, en ce qui concerne le primaire et le préscolaire, le nombre des candidats admissibles à l'ISERP compte tenu des besoins réels, on a massivement fait appel à un personnel auxiliaire, de bonne volonté certes, mais non breveté, et on s'est retrouvé dans l'impasse qui dure toujours et qui est source de malaise.

Le projet de régularisation de la situation des chargés de cours au niveau post-primaire n'est guère mieux reçu par les parties concernées et ouvre à son tour la porte à un recrutement en dehors de la formation régulière des professeurs. C'est à se demander si les leçons des fautes commises dans le passé ont servi à quelque chose!

Dans l'éducation préscolaire, l'apprentissage du luxembourgeois par les enfants non nationaux devrait favoriser leur intégration, faciliter leurs études ultérieures, augmenter leurs chances professionnelles et renforcer la cohésion sociale et culturelle de notre communauté multinationale.

Au niveau du primaire, la réduction d'une leçon de l'enseignement religieux et l'introduction d'un cours d'éducation éthique et morale soulèvent de multiples questions. Il serait souhaitable de ne plus laisser planer l'ombre d'un doute quant à l'affectation de la leçon abolie et quant à l'organisation parallèle des cours de religion et d'éthique.

Dans ce contexte, la Chambre est à se demander s'il est justifiable de constituer, dans l'enseignement primaire, des classes d'éthique comprenant un ou deux élèves tandis que l'on ferme une classe ATM de laboratoire pour des raisons apparemment économiques, alors surtout que les besoins sur le marché de l'emploi sont réels en ce qui concerne cette dernière formation.

Pour ce qui est de l'enseignement postprimaire, l'accroissement de la population scolaire de l'ordre de 10% par an aboutira à une augmentation du nombre des élèves de 2.300 unités à l'horizon 2000. Le réaménagement en cours de l'enseignement préparatoire, la vétusté de nombreux bâtiments existants, le respect des normes élémentaires de sécurité et des considérations d'ordre pédagogique conduisent au constat que ce ne sont pas deux mais plutôt trois lycées nouveaux qui font et feront cruellement défaut.

La Chambre met en garde contre l'introduction d'une carte scolaire rigide pour pallier les déficiences évoquées. On ne peut combattre un mal par un autre. Elle s'érige formellement contre toute velléité dogmatique de généraliser la journée continue dans l'enseignement et d'introduire dans chaque établissement postprimaire, à tout prix, les différents ordres d'enseignement, secondaire, secondaire

technique et préparatoire. Une telle cohabitation forcée ne peut avoir que des conséquences désastreuses pour les trois ordres d'enseignement et toutes les parties concernées.

En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, l'IST réformé n'a pas encore atteint le nombre critique suffisant d'étudiants qui le mettra à l'abri de décisions concernant sa survie. Ceci est d'autant plus regrettable vu la qualité de son enseignement et la facilité avec laquelle ses diplômés trouvent des débouchés.

Les clauses linguistiques (la connaissance des trois langues, luxembourgeois, français et allemand) à l'admission à l'ISERP ont eu une conséquence plutôt inattendue, à savoir de révéler au grand jour les faiblesses linguistiques à l'écrit (surtout en français) de nos candidats luxembourgeois. Or, la connaissance de ces trois langues à la sortie du secondaire a toujours été l'un des atouts majeurs de nos étudiants. Une révision urgente de notre enseignement des langues semble dès lors s'imposer. Autrement, nos jeunes risquent de payer les frais du déclin linguistique actuellement en cours.

Le Centre Universitaire réorganisé cherche toujours sa place dans notre paysage scolaire. L'alourdissement et le gonflement spectaculaire de ses structures administratives ne sont pas de nature à attirer un plus grand nombre d'étudiants étrangers. Pour l'extension des cours, parfois anémiques quant au nombre d'élèves inscrits, à une deuxième année, la plus grande circonspection s'impose.

La Chambre ne comprend pas pourquoi les responsables politiques ne tirent pas un meilleur parti des atouts qui se trouvent entre nos mains.

La présence à Luxembourg de la Cour Européenne de Justice, de nombreux instituts financiers, de sociétés d'audit, de compagnies d'assurances et de médias de toute nature devrait permettre d'organiser des études universitaires dans ces disciplines selon des modalités à définir. Et pourquoi pas utiliser les moyens de communication modernes INTERNET, Satellite, pour atteindre un public européen en agissant au nom de l'Union Européenne? Que le Gouvernement verse des dizaines de millions à l'Université de Trèves pour étoffer sa Faculté de Droit au niveau du Droit européen paraît inimaginable, si ce n'était tristement vrai.

La Chambre est par ailleurs d'avis que le Luxembourg devrait engager ses atouts scolaires et ses enseignants d'une façon beaucoup plus systématique et poussée dans ses projets d'aide aux pays en voie de développement, afin de permettre à ceux-ci de se doter de structures d'éducation performantes et adap-

tées aux défis du monde d'aujourd'hui et de pouvoir prendre en main eux-mêmes leur avenir économique et culturel.

En attendant, la Chambre estime que dans la situation présente le Ministère de l'Education Nationale devrait se soumettre à une auto-évaluation critique qu'il est si prompt à exiger des autres. Procéder avec circonspection et apprendre d'abord à partir d'expériences limitées, écouter les enseignants sur le terrain, revenir sur des décisions malencontreuses, relève de la sagesse. Comme le dit le proverbe, le pire serait de persister dans l'erreur.

L'une de ces erreurs serait de ne pas accompagner les réformes engagées par des mesures logistiques d'encadrement indispensables (bâtiments, personnels diplômés, etc.), sans lesquelles elles ne pourront réussir.

Il est bien entendu que tous les maux dont souffre l'Education Nationale ne sont pas le fait d'un seul Ministre, mais le résultat d'une politique irréfléchie, poursuivie depuis des décennies. Ils sont d'ailleurs en partie compensés par des initiatives et des projets pédagogiques tels que la formation continue des enseignants, les différents projets d'établissement, l'ouverture de l'école au monde extérieur, les échanges scolaires et les efforts de modernisation de l'équipement scolaire.

Dynamiser les projets en cours, en leur allouant les moyens nécessaires, corriger énergiquement les erreurs commises, établir un dialogue réel avec les enseignants, voilà ce qui devrait permettre de venir à bout des difficultés et problèmes qui assaillent actuellement l'Education Nationale.

L'éducation de nos enfants ne peut être réduite à des critères d'économie et de finances. L'école n'est pas une entreprise; la vraie culture et l'éducation se situent, au-delà du quantitatif et du quantifiable, dans le domaine du qualitatif. Nous ferions bien de nous le rappeler.

4. LA POLITIQUE DES MEDIAS

Les perspectives de développement du secteur audiovisuel luxembourgeois ont récemment, une fois de plus, défrayé la chronique, avec les heurs et les malheurs de la CLT dans la formation des grandes alliances et la mise en place des projets pour la télévision numérique en Europe, et avec la déconfiture de la société Europe Online.

Alors que nul ne peut encore prédire à l'heure actuelle l'avenir et de la CLT et de ce qui reste de son implantation à Luxembourg, les événements en question sont pour le moins de nature à rappeler l'environnement concurrentiel extrême dans lequel se meuvent nos entreprises de ce secteur et à souligner la précarité de leurs positions et de leurs acquis. Il s'ensuit que les instances publiques devront à leur tour faire preuve d'une vigilance et d'une fermeté exceptionnelles pour réagir en temps utile, que ce soit pour soutenir et accompagner les efforts d'ajustement de notre secteur privé ou que ce soit pour sauvegarder les intérêts nationaux au sein de ces entreprises et face à leurs actionnaires étrangers.

Les ambitions et les réalisations du Luxembourg dans le domaine des médias électroniques transfrontaliers, regroupées sous le sigle "*Mediaport Luxembourg*", reposent en premier lieu sur deux piliers majeurs, CLT-Multimedia et ASTRA/SES, autour desquels se groupent des entreprises de moindre envergure, surtout actives dans les production et postproduction audiovisuelles, et opérant sous le bénéfice de certificats d'investissement audiovisuel.

Les succès et les espoirs de ces différents créneaux économiques sont fort inégaux. Les mesures à envisager à leur propos ne le sont pas moins.

SES/ASTRA

Sur le marché européen de la réception directe des programmes de télévision, les satellites luxembourgeois ont su conquérir une position dominante et assurer à la SES une rentabilité unique, tout en procurant à l'Etat, promoteur initial du projet et pourvoyeur des fréquences et positions orbitales requises, des impôts et redevances dépassant dès à présent le milliard de francs par an, en créant des emplois stables et bien rémunérés et en générant de multiples retombées pour notre économie.

Alors qu'il devient de plus en plus évident que la prédominance acquise par le système ASTRA dans le domaine de la télévision analogique (ou conventionnelle) pourra être maintenue et même renforcée lors du passage au numérique, il est dès à présent certain que la SES est promise à un bel avenir pour un certain nombre d'années, et que dès lors, quel que soit le sort futur de la CLT, le

Luxembourg possède un atout de première importance sur le marché européen de la "*Télévision Sans Frontières*".

Dans ce contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics ne peut toutefois s'empêcher de souligner que, si la SES est aujourd'hui une entreprise à la fois solide et florissante et solidement ancrée au Grand-Duché, ce n'est pas là un fruit du hasard, mais le résultat d'une constante vigilance.

Seul un actionnariat restant largement atomisé empêchera durablement la SES de devenir, comme la CLT, la victime de groupes financiers voulant faire prévaloir leurs intérêts particuliers sur ceux de la firme elle-même, des autres actionnaires et du pays hôte. La SES doit demeurer indépendante de ses fournisseurs potentiels comme de ses clients et d'autres milieux intéressés ou concurrents. Ce n'est qu'à ces conditions qu'elle pourra se protéger des conflits d'intérêts au sein de son actionnariat et de ses organes et éviter tout blocage de son développement par des actionnaires ayant des intérêts opposés ou dépendant d'autorités nationales étrangères.

Les conséquences d'une éventuelle introduction en bourse d'une partie des actions de la SES, récemment proposée, doivent dès lors s'analyser à la lumière des tribulations de la CLT, et la plus grande prudence reste de mise à ce sujet.

Si le Gouvernement doit, comme par le passé, se garder d'imposer son point de vue à propos des choix commerciaux de la société, les hommes d'affaires du secteur privé étant probablement mieux outillés que les ministres et fonctionnaires à exercer ce type de choix, l'Etat est en revanche pleinement dans son rôle s'il protège la SES contre toute tentative de mainmise d'où quelle vienne, et contre toute tentation de sacrifier le développement du long terme à des considérations de courte haleine.

CLT/RTL

La situation actuelle du diffuseur transfrontalier de programmes luxembourgeois de télévision et de radio mérite à son tour et de toute évidence une analyse approfondie.

Il faut préciser d'abord que les activités internationales de la CLT dans son ensemble sont, au moment actuel, toujours en expansion, même si en Europe de l'Ouest le secteur de la télévision financée par voie publicitaire commence à s'encombrer. Mais le site de Luxembourg en a peu profité, et toutes les chaînes lancées à partir de Luxembourg pour conquérir les pays voisins se sont par la suite expatriées l'une après l'autre, sans que le siège central à Luxembourg ait obtenu des compensations opérationnelles valables.

C'est que la CLT n'est pas devenue un groupe intégré avec des centres à la disposition des diverses filiales commerciales: chaque chaîne a au contraire déclaré son indépendance et s'est dotée, à Cologne, à Bruxelles, à Paris, de sa propre centrale d'achat de droits audiovisuels, pour ne mentionner qu'un seul exemple. Les différentes déclinaisons nationales de RTL ne se sont nullement mises à co-produire ou coopérer entre elles, mais ont organisé chacune son réseau particulier d'alliances et de relations.

Les Gouvernements successifs n'ont pas eu d'autre choix que d'acquiescer à l'émigration successive des équipes de la CLT, allant conquérir sur place les marchés allemand, français, belge et néerlandais. La contrepartie promise, un développement de services conjoints à utiliser par les filiales, n'a jamais été réalisée.

La maison-mère est devenue graduellement un simple bureau gérant des participations financières, souvent fort rentables il est vrai. Les actionnaires peuvent être contents, l'Etat hôte ne le peut pas.

Il est d'autant plus affligeant que la gestion faïtière du groupe CLT sera désormais scindée en deux, le secteur le plus important - à savoir l'Allemagne - étant désormais piloté par le groupe Bertelsmann à partir de son propre pays. Alors que le Luxembourg était mécontent de ne garder que la gestion centrale d'une société holding, il doit maintenant se satisfaire de la moitié d'une telle gestion, sans perspective réelle d'un retour à meilleure fortune.

Le grand espoir d'une relance du site de Luxembourg reposait depuis quelques années sur l'introduction de la télévision numérique en Allemagne et en France. Or, cet espoir est désormais enterré. Ce n'est pas une heure de gloire pour la politique médiatique ambitieuse du Grand-Duché.

On a du reste dû noter que le Gouvernement luxembourgeois a plutôt mal encaissé ce camouflet, puisque le Premier Ministre a cru nécessaire de rabrouer celui qui avait révélé trop ouvertement la mauvaise nouvelle dans toute son ampleur. Les mots d'apaisement prononcés à cette occasion à l'adresse du public comme des salariés de la CLT se sont très vite révélés être une pure manœuvre de diversion. Il y aura de nombreux licenciements et il n'y aura pas, en termes d'emploi, des compensations pour les projets abandonnés.

Ce qui est certain, c'est que la très graduelle confirmation de la débâcle de la firme ne change rien à la dure réalité. La CLT a obtenu une concession contre des promesses de développement qui ne valent plus rien. Du moins a-t-on présenté les choses de cette façon lors de l'octroi de la concession. Quant au contenu réel et précis de celle-ci, voilà un secret d'Etat.

L'autre grande déception des derniers mois, pour les intérêts nationaux, a été la fusion de la CLT avec l'Ufa d'illustre mémoire, une union qui sera consommée formellement d'ici quelques mois. La société luxembourgeoise de grande tradition sera donc encore moins luxembourgeoise qu'elle ne l'était ces dernières années.

Nous devons le noter, nous pouvons le déplorer, mais nul ne semble plus pouvoir empêcher cette prise de pouvoir, au niveau opérationnel, par une série de dirigeants sans aucune attache passée ou présente avec le Grand-Duché, qui ne sont ni Luxembourgeois, ni n'habitent ici, ni n'ont la moindre intention de se familiariser avec l'esprit de chez nous. En l'occurrence, notre vaillant Gouvernement s'est montré moins combatif qu'en d'autres circonstances, face à d'autres interlocuteurs.

Mais si l'on s'aventure dans le bassin des requins sans prendre un minimum de précautions, on ne doit s'étonner de rien. Le Gouvernement ferait bien de prendre conscience du fait que les succès rapides et spectaculaires dans les créneaux à la mode ne sont pas le substrat d'un tissu économique sain, et que les investisseurs étrangers ne sont pas les amis les plus fiables - ce qui vaut du reste pour tous les secteurs économiques.

D'ailleurs, si l'on adopte la perspective du site de Luxembourg, la stagnation des effectifs du siège central contraste avec le doublement du personnel total du groupe, et les recettes du Trésor luxembourgeois sont devenues insignifiantes (en 1994, des redevances de 72 millions de francs et des impôts sur le revenu de 50 millions, alors que, pour les meilleurs exercices des années 70 et 80, la seule redevance atteignait un milliard de francs, sans compter les impôts normaux).

Les activités de la maison-mère se révèlent ainsi être les victimes du succès de ses filiales, mais ses problèmes résultent également de graves erreurs d'appréciation commises par ses propriétaires et/ou ses dirigeants. Une énumération exhaustive de celles-ci ne résoudrait pas les problèmes actuels. Mais au moment où on a attribué tous les malheurs à la perfidie des concurrents, à la félonie des faux amis et aux coups bas des autorités étrangères, il aurait mieux convenu de rappeler quelques vérités désagréables.

Les conflits d'intérêt au sein de l'actionnariat et le blocage d'initiatives proposées par la direction de la CLT ne datent pas d'aujourd'hui, l'intérêt supérieur d'une certaine vue de la cause française ayant été en tout temps la première ligne de conduite de certains esprits hexagonaux.

Au sein de la CLT, le recul de l'influence de dirigeants d'origine luxembourgeoise a laissé prévaloir les vues purement parisiennes et bruxelloises des ac-

tionnaires et de leurs hommes de confiance exclusivement francophones, au moment même où les activités se déployaient au-delà des limites des pays francophones et à sensibilité latine. En 1995 la France et la Belgique n'ont contribué qu'à raison de 23% au chiffre d'affaires consolidé du groupe CLT, contre 76% pour les marchés allemand et néerlandais. Au sein de l'influent Comité de Direction de quinze personnes, on ne comptait toutefois que trois Luxembourgeois, un Allemand et aucun Néerlandais.

Des Gouvernements luxembourgeois successifs ont, depuis vingt ans, soutenu pleinement et énergiquement, au plan politique et diplomatique comme au niveau administratif (directives communautaires, fréquences de diffusion, satellites étrangers, normes techniques, ...), la stratégie des propriétaires et dirigeants de la CLT, alors même que cette stratégie était souvent parfaitement incompréhensible du point de vue luxembourgeois, pour ne pas dire peu soucieuse des sensibilités du Grand-Duché.

Les termes précis de la nouvelle concession accordée à la CLT restant secrets, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics n'est pas en mesure de se faire une idée des possibilités concrètes pour mettre en demeure la CLT de respecter les intérêts de son pays hôte, de conserver son identité luxembourgeoise et de se protéger contre les manoeuvres de ses actionnaires pour arranger leurs affaires sur le dos de la société.

On entrevoyait déjà le danger d'une vente par compartiments des différentes activités de la CLT, voire celui d'une cession en bloc de l'ensemble à un groupe se chargeant ensuite de procéder à son dépeçage. Et la scission du contrôle entre un pôle allemand et un pôle "*Reste de l'Europe*" n'est pas de nature à apaiser des craintes de cette nature, ce partage se réalisant forcément au détriment du Grand-Duché et du personnel y employé.

Les nouvelles radios

La nouvelle concession signée avec la CLT en 1995, et qui est devenue applicable le 1.1.1996, fait entrer l'exploitation des programmes de RTL sous le giron de la nouvelle loi sur les médias électroniques. Ainsi s'achève la mise en oeuvre graduelle du nouveau paysage médiatique luxembourgeois, de sorte que le moment est venu pour jeter un regard critique sur la réglementation qui gouverne les programmes radiophoniques destinés au public luxembourgeois et sur l'application concrète de cette réglementation.

Le moins qu'on doive dire en rétrospective, c'est que la réalité concrète d'aujourd'hui diffère à bien des égards de ce qui avait été prédit et promis avant et lors du vote de cette législation. Ceci tient à de nombreux facteurs, dont on peut en mentionner trois à cet endroit: d'abord le fait que certaines dispositions

légales ou réglementaires, pourtant clairement formulées, ne sont simplement pas respectées, ensuite le fait que des prémisses techniques essentielles se sont avérées incorrectes et que l'on ne se soucie pas d'apporter les correctifs nécessaires pour redresser les torts ainsi créés, et enfin le fait que l'esprit dans lequel le Gouvernement a arrêté les mesures d'exécution s'est modifié du tout au tout, et que l'équilibre initialement prévu pour l'ensemble de la politique des médias n'est plus donné. Cette législation, bien que récente, n'en est pas moins déjà dépassée.

Il est certes permis à tout un chacun d'estimer que les kyrielles d'interdits et de restrictions superposés - qui sont inscrits dans cette loi et qui s'appliquent de façon différenciée à une multitude de types de radios - ne sont pas l'expression d'une grande sagesse, et que l'approche pusillanime du législateur traduit de toute évidence moins un souci de libérer des ondes qu'une volonté de préserver certaines chasses gardées. Les règles en question n'en restent pas moins des règles de droit positif à respecter, en attendant qu'elles soient améliorées.

Les radios proprement locales se sont vu octroyer un statut associatif et non lucratif, ainsi que, pour leurs recettes publicitaires, un plafond strict de 500.000 francs par an. Les stations situées en proximité de la capitale, et de ce fait techniquement à même d'atteindre quelques dizaines de milliers d'auditeurs, développent une activité commerciale exubérante, se moquant éperdument de cette restriction. Elles camouflent les commandes de spots publicitaires par le paiement de prétendues cotisations qui s'élèvent, pour les commerçants intéressés, à des sommes rondelettes. On se dirait de retour à l'époque des radios pirates, auxquelles tout était interdit et qui se permettaient tout. Une loi non observée de plus, dont on aurait facilement pu faire l'économie? Et des instances de surveillance dépassées par leur mission?

On avait promis à chaque Luxembourgeois le libre choix entre plusieurs radios: dès la mise en service des premières radios dites "*à réseau d'émission*", il devenait clair que la promesse n'allait pas être tenue, certaines régions du pays ne parvenant à capter, en fait de nouvelles radios, que la seule radio socioculturelle.

Pour se faire une idée des erreurs commises, il suffit de savoir que la Commission Indépendante a, dans son appel de candidatures, limité à trois le nombre de réémetteurs possibles par réseau, pour la seule raison qu'une erreur matérielle de transmission lui avait fait croire que tel était le maximum possible. Les radios affligées par une couverture technique lamentable se sont par la suite vainement démenées pour trouver une issue, chaque instance publique estimant que la meilleure solution était à trouver dans une voie ressortant de la compétence d'une autre instance.

Trois ans et demi après le démarrage des nouvelles radios, il faut avouer que les conditions techniques offertes à celles-ci pour leur transmission les mettent dans une situation concurrentielle tellement défavorisée par rapport à la radio préexistante qu'elles ne survivent qu'en faisant de grandes concessions par rapport à leurs ambitions initiales. A moins que des développements dans d'autres pays n'amènent rapidement la naissance de la radiodiffusion numérique, avec des conditions de diffusion équivalentes pour toutes les radios, le droit de tous les Luxembourgeois à un authentique choix en matière de radio continuera à se faire attendre.

On se dirait dans telle république africaine où l'abonnement à la presse écrite n'est possible que dans les environs de la capitale, parce que le service postal ne parvient pas à couvrir tout le territoire! Si les autorités voulaient réellement assurer une couverture nationale aux nouvelles radios, elles en auraient les moyens. La CLT ne continue-t-elle pas en effet à occuper trois fréquences à haute puissance pour un seul et même programme germanophone déficitaire, maintenu manifestement dans le seul but de bloquer ces fréquences, avec lesquelles la concurrence pourrait offrir un choix accru à tous les Luxembourgeois?

La loi, comme ses règlements d'exécution, imposent aux nouveaux acteurs de la scène radiophonique des restrictions ridicules. Le seul motif en est le fait que le quotidien d'un certain syndicat influent a du mal à boucler ses fins de mois. Est-ce là une raison valable pour imposer un marché des médias d'un autre siècle?

Le Gouvernement n'a jamais caché que son approche mesquine en matière de réglementation radiophonique était motivée exclusivement par le souci de protéger une certaine presse écrite dans ses recettes publicitaires. Au prix d'entraver l'accès de la presse luxembourgeoise aux mêmes nouveaux marchés. Qu'on soit d'accord ou non avec le souci qui inspire cette démarche, une chose est évidente: tout ce que le Gouvernement a pu réaliser à cet égard, il l'a défait le jour où il libérait la publicité télévisée.

En acceptant de reprendre l'orchestre symphonique, l'Etat a imposé à la CLT le financement intégral de la déficitaire télévision quotidienne en langue luxembourgeoise. Le nouveau régime, autorisant la diffusion de spots publicitaires télévisés tous les jours, qui ne vient d'entrer en vigueur que le 1er janvier dernier, fait perdre à la presse écrite des dizaines de millions de francs en recettes publicitaires et déstabilise les comptes de plus d'une entreprise. Il affaiblit de façon décisive les organes de presse de chez nous face aux médias venant du dehors.

L'Etat ne semble avoir plus aucune influence sur le contenu de la télévision en langue luxembourgeoise, qui devient de plus en plus commerciale, de plus en plus unilatérale. Certaines des forces vives de la nation, qui ont osé contester les procédés utilisés, se voient écartées d'une façon indigne. Les associations culturelles et sportives qui veulent avoir accès à l'antenne doivent délier leur bourse. De l'avis de la Chambre, les émissions radio et TV en langue luxembourgeoise de la CLT, au regard des obligations découlant des facilités que l'Etat accorde à celle-ci, devraient normalement revêtir un caractère de service public.

Le contenu de la concession est tenu secret, au point que l'on se demande si elle existe bien. Le pays est de retour aux temps de la diplomatie secrète, au moins quand il s'agit des alliances avec les riches de ce monde. Les Ministres comme les Parlementaires sont incapables de fournir un quelconque renseignement. La politique des médias est "*Chefsache*", ce qui veut dire que c'est un sujet qui ne se discute pas. Si nul ne connaît les termes de l'accord, nul ne pourra accuser le Gouvernement d'être incapable d'imposer à ses interlocuteurs les termes convenus. Vivons-nous en démocratie?

Europe Online

L'abandon du projet pour la mise en place, dans le secteur des nouveaux médias en Europe, d'un service en ligne domicilié à Luxembourg - Europe Online - pourrait être considéré comme un fait divers qui arrive régulièrement dans des secteurs à hauts risques. Les pertes encourues par les investisseurs privés ne constituent que la compréhensible contrepartie des bénéfices exceptionnels qui sont engrangés par ces mêmes investisseurs chaque fois qu'un tel projet réussit.

Encore que, dans le présent cas, on doive se poser des questions sur les qualités professionnelles des dirigeants d'entreprise et des organes chargés au sein de la même entreprise de surveiller les directeurs. Dilapider en quelques mois des milliards de francs, voilà qui relève malgré tout de la performance.

Ce qui donne une dimension politique à l'affaire Europe Online, ce sont les fonds publics considérables qui ont été engloutis dans le gouffre. Les responsables politiques, qui ont manifestement voulu répéter le coup d'ASTRA, se sont montrés moins habiles, moins perspicaces et moins prudents que leurs prédécesseurs.

La Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat et la Société Nationale de Crédit et d'Investissement ont pris de très gros risques et ont perdu leur mise. Ces établissements publics ne sont pas autonomes pour ce qui est de leur capacité de prendre des participations. Il faut noter que la classe politique s'arrange pour

ne pas débattre des fautes commises dans la gestion des deniers du contribuable et de la fortune publique. La presse luxembourgeoise, à son tour, ne s'est pas distinguée par une grande obstination à dévoiler les détails de cette affaire peu glorieuse. On a l'impression que nul n'ose mettre en doute la sagesse de la politique officielle des médias.

Dans d'autres pays, ce sont les responsables politiques eux-mêmes qui siègent dans les Conseils de leurs "*Landesbanken*" et autres établissements publics: les responsabilités n'en sont que plus claires. Chez nous, on avance des fonctionnaires qui ont à porter le chapeau, même s'ils n'agissent que sur instruction formelle de leur Ministre, et dans d'autres cas, les Ministres refusent de donner des consignes aux Administrateurs publics pour ne pas avoir à assumer par après leurs responsabilités. Il est pour le moins curieux qu'un scandale de cette taille ne déclenche pas une réflexion sérieuse sur une question de cette importance.

Aide à la presse

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que les crédits budgétaires relatifs à l'aide directe à la presse écrite sont fortement en hausse. On devrait donc s'attendre prochainement à la présentation d'une révision de cette législation controversée. Il y a lieu d'espérer que les critères de distribution seront ajustés dans un sens plus démocratique et plus équitable. Si un syndicat par exemple obtient une aide de l'Etat pour diffuser son point de vue, tous les syndicats pouvant prétendre à une représentation nationale de leur secteur devraient pouvoir bénéficier d'aides analogues.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit, dans le contexte de l'approvisionnement du pays en organes de la presse écrite, tant nationaux qu'étrangers, de dénoncer la situation de monopole absolu occupée par une firme privée qui utilise sa position pour prélever des marges bénéficiaires hors de toute proportion. L'entreprise en question impose aux détaillants fournis par elle de s'interdire tout approvisionnement alternatif. Elle ne verse aux éditeurs des organes que des montants inférieurs à la moitié des prix bruts, sa marge représentant un multiple de ce qui est perçu dans d'autres pays, où il existe une saine concurrence.

Production audiovisuelle

La loi du 15 mars 1993 portant modification et prorogation de la loi du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel, à travers laquelle le Gouvernement tend à favoriser la création et le développement à Luxembourg d'un secteur de production et de postproduction audiovisuelles, viendra à échéance le 31 décembre 1997.

Or, à ce jour, aucune initiative ne semble avoir été prise au niveau gouvernemental quant à la prorogation éventuelle et, le cas échéant, au perfectionnement de cet instrument, de sorte que des incertitudes commencent à se faire jour dans le secteur pour ce qui est de sa survie.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut qu'exprimer son étonnement au regard du fait que le Gouvernement n'a toujours pas fait le bilan de huit ans d'application de ladite législation et en tiré les enseignements, notamment en ce qui concerne les résultats acquis, l'état de développement du secteur et le coût de l'opération, supporté par les finances publiques. Quoi qu'il en soit, les professionnels du secteur audiovisuel ne cessent de faire part de leurs regrets quant à la ligne de conduite suivie par le Gouvernement.

Il est à souhaiter qu'à l'avenir, la politique en zigzag soit abandonnée au profit, d'un côté, de critères d'évaluation clairs et précis, et, de l'autre, de règles simples destinées à promouvoir le développement et l'expansion de ce secteur prometteur. Le Gouvernement devrait faire en sorte que le diffuseur "*national*", en l'occurrence la CLT, s'engage - en contrepartie des privilèges lui accordés par l'Etat - à investir dans la production audiovisuelle à Luxembourg et à contribuer ainsi aux objectifs précités.

Développement du secteur

Pour ce qui est de la diversification du secteur des médias, de l'audiovisuel, de l'information et de la communication, sa promotion active exige des mesures autrement plus appropriées que celles mises en oeuvre par le passé. En effet, il se révèle que nos mécanismes de soutien ne sont pas suffisamment adaptés aux besoins réels des entreprises opérant dans le secteur de la future société de l'information. Aux yeux de la Chambre, les aides étatiques sont à réorienter de manière à répondre à ses spécificités. C'est dire qu'elles sont à soustraire au cadre actuel des aides à l'industrie pour être ciblées de façon à se prêter utilement aux particularités et aux objectifs tout à fait propres auxdites entreprises, qui sont généralement de taille petite ou moyenne.

Il y a donc lieu de se montrer créatif dans la conception des aides tout en respectant les directives européennes en la matière, mais de faire en sorte qu'elles soient suffisamment substantielles et flexibles pour favoriser l'implantation et le développement de telles sociétés et d'encourager des synergies avec les grandes entreprises que sont la CLT et la SES. La zone audiovisuelle de Betzdorf se prête en effet parfaitement à une telle coopération. La question se pose finalement dans ce contexte si l'Etat ne devrait pas y investir à son tour par la construction et par la mise à disposition sous forme de location des surfaces nécessaires aux activités qu'il entend voir se développer au Luxembourg.

5. LA FONCTION PUBLIQUE

Le tableau ci-dessous montre la part que prennent les dépenses de personnel (fonctionnaires, employés, ouvriers en activité de service et en retraite) dans respectivement les dépenses ordinaires et les dépenses totales de l'Etat. Même si le rapport entre ces dernières et les dépenses de personnel n'est pas significatif au même titre que celui entre lesdites dépenses et le budget ordinaire - étant donné que les dépenses totales englobent évidemment les dépenses extraordinaires qui n'affectent pas les frais "*de fonctionnement*" de l'Etat - la Chambre estime utile d'inclure également cet indicateur-repère dans son tableau.

Evolution des dépenses de personnel de l'Etat

Exercice	Dépenses de personnel de l'Etat ¹⁾			Pour mémoire	
	en millions de F	en % des dépenses totales	en % des dépenses ordinaires	Dépenses totales de l'Etat	Dépenses ordinaires de l'Etat ¹⁾
1970	3.193,5	25,03	28,66	12.758,5	11.143,3
1975	7.479,6	28,14	32,75	26.582,0	22.839,8
1980	12.644,7	27,13	32,66	46.613,7	38.715,3
1985	18.597,5	24,82	31,60	74.926,8	58.845,0
1990	29.292,3	27,77	32,48	105.477,6	90.188,6
1995 ²⁾	39.203,2	26,22	28,99	149.511,0	135.208,3
1996 ³⁾	41.670,4	26,61	29,43	156.604,3	141.611,2
1997 ⁴⁾	41.919,9	25,68	28,29	163.254,2	148.186,9

Source: IGF

- 1) sans Postes et Télécommunications
- 2) compte provisoire
- 3) budget voté
- 4) projet de budget

A remarquer la diminution significative, depuis 1994, du taux des dépenses de personnel en pour cent des dépenses ordinaires, qui se produit malgré le fait que le Gouvernement est incapable de maîtriser l'évolution des effectifs (360 recrutements supplémentaires pour la seule année 1996, en dehors de ceux des établissements publics et des organismes conventionnés!). Cette baisse du taux signale également que l'augmentation brute des traitements des actifs (+ 1% par an à partir du 1.1.1995) est absolument insuffisante pour compenser l'érosion du pouvoir d'achat des agents publics, sans même parler de leur droit à la juste participation à l'évolution générale des revenus, autrement plus importante. Malgré tout le tapage médiatique que le Gouvernement et ses suppôts ont commandé à l'époque pour louer le bien-fondé de la mesure, celle-ci n'a d'augmentation que le nom.

Dans cet ordre d'idées, la Chambre se doit de dénoncer le fait que le Gouvernement a abusé des "*négociations salariales*" de l'année passée pour imposer la suppression de la péréquation, pierre angulaire du système particulier de retraite de la fonction publique assurant aux pensionnés, veuves et orphelins l'adaptation automatique de leurs émoluments à la fois à l'évolution des carrières et à celle des traitements de leurs collègues en activité de service.

Dans le sillon de cette discrimination, on leur a donné l'illusion de bénéficier de l'application de l'ajustement des rentes dans le secteur privé. Or, incroyable abus de confiance, le prochain ajustement de 3,2%, annoncé pour le premier janvier 1997, leur serait tout simplement refusé, ce qui démontre, une fois de plus et si besoin en était, la mauvaise foi, voire la tromperie du pouvoir.

Evolution de la charge annuelle des pensions

(montants en millions de francs)

Année	Pensions de retraite et de survie¹⁾	Pensions en % des dépenses ordinaires	Pour mémoire: dépenses ordinaires¹⁾
1970	616,5	5,29%	11.660
1975	1.537,2	6,34%	24.234
1980	2.827,2	6,89%	41.020
1985	4.401,7	6,94%	63.455
1990	6.132,9	6,49%	94.525
1995 ²⁾	7.251,7	5,34%	135.823,2
1996 ³⁾	7.706,7	5,44%	141.611,2
1997 ⁴⁾	7.826,3	5,28%	148.186,9

Source: Administration du Personnel de l'Etat

¹⁾ y compris P. et T. jusqu'en 1990

²⁾ compte provisoire

³⁾ budget voté

⁴⁾ projet de budget

En ce qui concerne les dépenses pour pensions, la régression du taux afférent en pour cent des dépenses ordinaires confirme l'absence de toute dérive en cette matière et enlève au Gouvernement tout motif objectif pour la politique de démantèlement social qu'il continue à pratiquer en poursuivant la destruction du régime de pension public, uniquement pour des considérations de politique partisane et de basse stratégie électorale.

Questions en suspens

Dans son avis du 11 novembre 1994 sur le projet de budget pour l'exercice 1995, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait analysé le chapitre de la déclaration d'investiture du nouveau Gouvernement consacré à la fonction publique. Elle avait dû conclure à l'absence, dans le programme gouvernemental, de toute trace d'une politique cohérente de la fonction publique à court ou à moyen terme, sauf des coquilles vides de sens concret, et, surtout, à l'absence de vision de la fonction publique future, à l'horizon 2000 et au-delà.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour sa part, a dit et redit tout ce qui importe en matière du statut particulier de la fonction publique, sur son rôle et sur sa place dans la société et dans l'Etat, sur l'absolue nécessité de maintenir intact ce régime statutaire particulier, garantissant l'indépendance, l'impartialité, l'efficacité et la continuité de la fonction publique traditionnelle.

Mais le Gouvernement, de son côté, fait tout pour démanteler cet instrument qui a fait ses preuves:

- il sape le statut et viole les principes qui le régissent;
- il détruit le régime de pension propre à la fonction publique et faisant partie intégrante de son statut;
- il dénigre systématiquement la fonction publique vis-à-vis des citoyens et des administrés;
- il la politise à outrance, en particulier dans les cadres supérieurs;
- il viole les règles du partenariat social en abaissant les prétendues négociations à la farce et en procédant par diktats;
- il diabolise la représentation professionnelle;
- il dresse le secteur privé contre la fonction publique, notamment en y faisant naître des envies au moyen d'études actuarielles faussées et incomplètes.

Au lieu de s'attacher à promouvoir la cohésion de notre société et à résoudre des problèmes économiques pressants, le Gouvernement actuel n'a jusqu'ici réussi qu'à provoquer un profond clivage social et à blesser profondément la fonction publique, qui, pourtant, devrait être son fidèle allié pour la bonne exécution des missions légales de l'Administration.

Pour étayer les reproches ci-dessus résumés, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a qu'à rappeler en bref la succession des événements de 1995.

Tout a commencé après le remaniement du Gouvernement en février 1995. Alors que sous l'ancienne équipe, les négociations pour la conclusion d'un nouvel accord salarial avaient pris du retard, le nouveau Gouvernement, violant les principes élémentaires du partenariat social, pratiqua une politique des attaques-surprise et imposa sa volonté en procédant par diktats, sans le moindre égard pour les arguments et les droits de ses interlocuteurs, qu'il trompait et dont il se moquait. Il abusait de la procédure de conciliation et de médiation pour empirer son projet, en étendant ses effets sur cinq ans. Il s'employait à diviser la représentation professionnelle des agents publics, à dresser les uns contre les autres.

Son refus de composer et ses constantes provocations aboutirent le 24 octobre 1995 à la grande manifestation des quarante mille, du jamais vu à Luxembourg. Le Gouvernement, fort de sa majorité, passa outre en bravant la volonté du secteur concerné qui s'était ainsi unanimement manifestée.

Cette provocation conduisit à la grève générale d'avertissement du 15 décembre 1995 dans l'ensemble de la fonction publique étatique et communale, une autre "*première*" au Grand-Duché, avec une participation de plus de 80% des effectifs manifestant leur détermination à ne pas se laisser faire.

Une majorité parlementaire servile vota néanmoins le projet de loi gouvernemental dans la nuit du 19 au 20 décembre 1995, tandis que le Premier Ministre, au petit matin, crut indiqué de dévoiler le dessous de son caractère en se lançant dans une diatribe inqualifiable contre la représentation professionnelle de la fonction publique, prestation absolument superflue, dont se distancèrent tous ceux qui avaient gardé raison.

Cette façon de procéder souleva la désapprobation générale et provoqua la détérioration totale des relations sociales entre la fonction publique et la majorité au pouvoir.

Et maintenant?

C'est dans ce climat absolument empoisonné par la façon de procéder du pouvoir politique que le Gouvernement s'apprête maintenant à imposer le second volet de sa réforme des pensions, destiné à parachever la destruction du régime de pension spécifique et, partant, du statut de la fonction publique, sans se soucier des conséquences et en procédant de la façon éprouvée, non pas par le dialogue et la négociation véritable, mais par diktat.

La réforme administrative

La deuxième pièce maîtresse du Gouvernement remanié, annoncée à grand renfort de publicité comme la réforme du siècle, est en train de s'enliser et, suivant les seuls crédits prévus au budget sous avis, elle se résume actuellement à l'édition de quelques brochures - que les administrés désintéressés remettront à la première collecte de papier - et à la commande d'expertises auprès de quelques bureaux d'études à la mode. Le risque est grand que le tout n'aboutira qu'à l'un ou l'autre "*flop*" du genre du nouvel annuaire téléphonique.

Article 13

En rapport avec l'article 13 du projet de loi budgétaire - recrutement d'employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat - la Chambre se doit de condamner la scandaleuse attitude du Conseil d'Etat, qui ose prononcer une "*opposition formelle*", alors que la Constitution, en son article 11 (2), dispose:

"Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers."

Or, le texte dudit article 13 est tout à fait conforme à la disposition précitée, et n'aurait normalement pas dû susciter d'autres commentaires. Le Conseil d'Etat, de par son attitude incompréhensible, rend un mauvais service à la cause qu'il devrait servir, c'est-à-dire les intérêts du Grand-Duché et de ses habitants. En effet, il aurait mieux valu laisser "*le temps au temps*" pour régler le problème.

Evidemment, une fois de plus, l'étrange façon de procéder du Gouvernement (ses commentaires quant à l'article 13 en témoignent), dans son zèle permanent à faire des courbettes devant la technocratie bruxelloise, n'a pas manqué d'inspirer d'aucuns, alertes à se faire remarquer par des "*actions d'éclat*" douteuses.

Résultats

En un an, le Gouvernement actuel a réussi à transformer la fonction publique, normalement le fidèle serviteur de l'autorité publique, et à travers elle du pouvoir exécutif, en un ensemble désabusé, démotivé et qui a perdu la confiance dans l'Etat-patron et ses représentants.

Le résultat de l'action gouvernementale en ce domaine est donc totalement négatif.

6. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Contrôle de la constitutionnalité des lois

Le problème de la Cour constitutionnelle a trouvé entre-temps une solution qui peut satisfaire la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, dont le souci majeur a été que la désignation des juges qui la composent échappe à l'influence de la politique partisane. La formule finalement retenue semble donner des garanties suffisantes à ce sujet.

Pour le reste, et contrairement à ce que d'aucuns ont voulu faire répandre via les médias, il est évident que, au cas où cette Cour constate qu'une disposition légale viole la Constitution, l'effet de son arrêt ne se limite pas à ce que le tribunal qui l'a saisie ne peut appliquer cette disposition au litige qu'il doit trancher, mais qu'il incombe à l'Exécutif, sinon au Parlement, de modifier cette disposition pour la conformer à la loi fondamentale. En effet, les membres des deux pouvoirs étant liés par leur serment de respecter "*la Constitution et les lois*", dans cet ordre précis, ils ne pourront continuer d'appliquer ou tolérer de voir appliquer cette disposition aux administrés.

La procédure devant la nouvelle Cour constitutionnelle devrait donc utilement prévoir la communication officielle de chacun de ses arrêts au Premier Ministre et au Président de la Chambre des Députés.

La révision-éclair de l'article 114 de la Constitution

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut en aucun cas se déclarer d'accord avec l'intention manifestée par la Chambre des Députés de se donner le droit de modifier la Constitution sans recours à l'électeur et sans le mettre au courant de ses intentions - ce qui devrait d'ailleurs valoir pour toute révision. La véritable visée de la proposition de loi 4154, c'est en effet de permettre au Parlement de réviser la Constitution en se soustrayant au contrôle de l'électeur. Le fait qu'une majorité du Parlement ait accepté de considérer pareil projet et d'autoriser sa lecture, le fait qu'une commission de la Chambre des Députés ait osé présenter pareille idée comme acceptable et susceptible de recueillir une majorité, c'est la démonstration de la déconsidération dans laquelle les élus tiennent les électeurs et de la méfiance avec laquelle le Parlement ren-contre ceux qu'il représente.

L'avis du Conseil d'Etat du 9 mai 1996, quoique plus nuancé, escamote le problème. En se dispensant de discuter l'enjeu de la proposition de loi, et en faisant le silence sur les intentions de certains, la "*Haute Corporation*" se dérobe à ses responsabilités. En refusant de jouer le rôle que lui a attribué la Constitution, à savoir d'être l'ange gardien de la Loi Fondamentale, le Conseil d'Etat s'estimerait-il obligé à l'égard de l'équipe en place?

Quoi qu'il en soit, il y a lieu de revenir en détail sur cette initiative qui fait fi des principes élémentaires qui sont à la base de notre système démocratique. "*Démocratique*", ce mot signifiait autrefois "*participation du peuple à l'exercice du pouvoir*". La proposition de loi 4154 se propose en dernière analyse de confier le pouvoir à la gente politique en la mettant à l'abri du contrôle du peuple.

Certes, les députés ne sont pas liés par un mandat impératif à ceux qu'ils représentent. Mais si le lien de représentation, dont ils dérivent tous leurs pouvoirs, doit être aminci jusqu'à perdre toute signification, si les élus sont autorisés à modifier à leur gré la Constitution qu'ils ont prêté serment de respecter, si les représentants sont libres de redéfinir unilatéralement la portée de leur mandat, dans quel régime vivons-nous alors?

Il aura fallu chez nos voisins belges d'une manifestation publique de 300.000 citoyens pour persuader la caste politique que sa "*base*" en avait ras-le-bol des inepties, des manipulations, du copinage et des tours de passe-passe. Faudra-t-il donc qu'au Grand-Duché les électeurs se mobilisent contre ceux qui prétendent être ses serviteurs pour les ramener enfin à la raison?

Tribunal fiscal, Tribunal administratif

Après la réforme du Comité du Contentieux, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle que l'institution des deux juridictions de première instance ci-dessus spécifiées se fait toujours attendre.

Il est regrettable que les chambres professionnelles, instituées comme éléments de la chaîne législative, soient systématiquement tenues à l'écart des réformes institutionnelles entreprises qui ont une portée exceptionnelle et un impact tout particulier pour l'ensemble des citoyens de ce pays. Il est tout simplement inadmissible que ces réformes se fassent en vase clos par une poignée de politiciens, experts auto-proclamés.

Elections pour le Parlement Européen

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics réitère son avis que le fait de permettre que les mêmes personnes se présentent tant comme candidat pour la Chambre des Députés que comme candidat pour le Parlement Européen revient à une indigne duperie des électeurs. Il y a donc lieu d'interdire ces doubles candidatures et de modifier la loi électorale dans les meilleurs délais.

Union Européenne

A d'itératives reprises dans le passé, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a exprimé ses soucis quant à l'abandon continu d'attributions de souveraineté à des organismes supranationaux, dont en particulier l'Union Européenne.

Si l'intégration plus poussée de la collaboration des Etats d'Europe implique certes des transferts de cette nature, il y a cependant lieu d'y procéder, à partir d'un certain moment, avec la plus grande vigilance pour éviter que la souveraineté nationale ne soit rongée à tel point que la capacité d'Etat soit remise en question.

C'est pourquoi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics met en garde, alors que s'engage la prochaine conférence inter-gouvernementale et la présidence luxembourgeoise de l'Union Européenne, contre l'excès de zèle supranational et la fureur effrénée de se faire valoir en cédant les derniers droits de souveraineté qui nous restent et qui font encore notre Etat-nation.

En ce qui concerne l'admission de nouveaux Etats européens à l'Union, celle-ci aura pour effet inévitable que le Luxembourg sera prochainement - dans les yeux et les esprits de ses partenaires - réduit à sa mesure réelle. Comme, d'autre part, la poursuite de l'intégration transfère de plus en plus aux institutions européennes des pouvoirs qui relevaient auparavant de la souveraineté nationale, les superstructures hydrocéphales du Luxembourg se justifieront de moins en moins. Le moment est donc venu de procéder au "*downsizing*" et de réduire au strict nécessaire tant le Parlement que le Gouvernement national et les "*gouvernements locaux*".

En effet, la réduction à la moitié du nombre des députés remettrait le Parlement dans un rapport plus normal avec celui des électeurs, sans que son efficacité ne s'en trouve affectée. De même, le nombre des membres du Gouvernement de notre Etat nain doit être massivement réduit à l'effectif qui suffisait quand le

Luxembourg jouissait encore de la plénitude de sa souveraineté. Enfin, la fusion volontaire des communes n'ayant pas eu le résultat escompté, leur réduction à douze, correspondant au nombre des actuels cantons, se recommande au législateur qui, dans l'intérêt des administrés, devrait laisser en place les services locaux.

Des réformes institutionnelles de cette taille, outre qu'elles s'imposent pour les raisons esquissées, donneraient au pays l'exemple de la réelle volonté des dirigeants de réduire les dépenses publiques au strict nécessaire et d'appliquer aux institutions les mêmes principes que ceux qu'ils prêchent à la fonction publique, aux entreprises et aux travailleurs. Leur crédibilité est à ce prix.

Procédure de conciliation et de médiation dans la fonction publique

Les lois des 16 avril 1979 et 24 décembre 1985 (réglementation du droit de grève dans les services de l'Etat et des communes) prévoient, en vue du règlement des litiges collectifs, le recours 1) à une commission de conciliation, présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire, et 2) à un médiateur en la personne du Président du Conseil d'Etat.

Si le Président de la commission de conciliation est, de par ses fonctions principales, une personne neutre au-dessus de tout soupçon, tel n'est pas le cas pour ce qui est du Président du Conseil d'Etat ou de son remplaçant, qui sont nécessairement, de par le mode de leur désignation, des hommes de parti. Par ailleurs, en vertu de leurs missions, en tant que "*conseillers de la Couronne*", ils sont proches du pouvoir Exécutif, c'est-à-dire du Gouvernement, et ne peuvent partant être considérés comme étant impartiaux.

C'est pourquoi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande de remplacer comme médiateur le Président du Conseil d'Etat par le Président de la Cour Supérieure de Justice. La Chambre estime une telle modification comme absolument indispensable et urgente en vue d'assurer la sérénité et l'objectivité de la procédure.

Les établissements publics

Ayant eu à se prononcer, au cours des derniers exercices, sur plusieurs projets portant création de nouveaux établissements publics, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics condamne le foisonnement de ces institutions, dont

les activités échappent au contrôle parlementaire, c'est-à-dire à celui de la représentation du pays. Les établissements publics risquent 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. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il y a lieu d'examiner ex post la justification objective de tous les établissements publics existants et de faire des propositions pour retransformer en services administratifs ceux dont l'autonomie n'est pas motivée par des missions à caractère commercial et pour imposer aux autres une organisation uniforme, notamment en ce qui concerne leurs organes dirigeants et leurs personnels.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 novembre 1996.

Le Secrétaire,

Le Président,

G. MULLER

J. DALEIDEN