

A-294/77-23

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

sur le

projet de loi concernant le budget des recettes et  
des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1978

# S O M M A I R E

PAGES

- Coup d'oeil rétrospectif et justification	1
<b><u>A. ANALYSE DU BUDGET ET DES FINANCES PUBLIQUES</u></b>	<b>2</b>
1. Croissance du budget de l'Etat	2
2. Sous-estimation des budgets de l'Etat	6
a) Les dépenses	6
b) Les recettes	6
c) Le solde budgétaire	9
3. Evolution des recettes en 1977	9
4. Situation financière de l'Etat	11
a) La dette publique	11
b) Les réserves budgétaires	13
c) Les impôts à percevoir	13
d) Les avoirs en Fonds publics spéciaux	16
e) La situation globale	16
f) Le renforcement prévu de la fiscalité	18
<b><u>B. QUELQUES ASPECTS POLITIQUES</u></b>	<b>18</b>
1. La politique gouvernementale face aux problèmes économiques	18
2. Inflation et indexation des revenus	20
3. Politique sociale	21
a) Politique familiale	21
b) Logement social	22
4. Problèmes préoccupants	24
a) Comité de coordination tripartite et S.N.C.I.	24
b) Réforme de l'assurance-pension	25
c) Fusion des caisses de maladie	28
d) Etablissement thermal de Mondorf	32
5. Politique de personnel	33
a) Les effectifs	33
b) Le recrutement	34
c) Le travail à temps partiel	35
d) Le problème des professeurs-stagiaires	37
e) La formation professionnelle	38
6. Politique salariale	39
<b><u>C. PROBLEMES INSTITUTIONNELS</u></b>	<b>40</b>

Par dépêche du 2 septembre 1977, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1978.

#### Coup d'oeil rétrospectif et justification

Le 1er octobre 1976, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait émis son avis sur le projet du budget pour l'exercice en cours.

Comme d'habitude, ce document présentait, à côté d'une analyse critique mais objective du budget et de la politique gouvernementale, un certain nombre de suggestions et de propositions constructives que la Chambre crut utile de faire dans l'intérêt de la chose publique.

Or, tout ce que ce document a eu comme écho officiel est la phrase suivante:

"La majorité de la Commission des Finances et du Budget ne peut se départir de l'impression que le ton polémique de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics - qui recèle d'ailleurs plusieurs inexactitudes (lesquelles?) - a été dicté par les négociations salariales alors en cours."

Face à la critique - qui évidemment n'est jamais commode puisqu'elle réclame un changement des habitudes - il n'y a que trois attitudes possibles: redéfinir ses motifs, ignorer l'auteur ou jeter le discrédit sur lui en l'accusant, par exemple, d'impolitesse, d'hérésie ou d'égoïsme.

Cette dernière attitude est naturellement la plus facile sinon la plus puérile, et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette que la Commission des Finances et du Budget l'ait adoptée.

Il semble cependant qu'il y ait un malentendu quant à la position particulière de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qui, en un point précis, diffère essentiellement de celle des autres chambres salariales. En effet, contrairement à celles-ci la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, en s'adressant aux pouvoirs publics, a toujours affaire à l'employeur de ses ressortissants et non seulement à la direction politique de la Nation. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne fait donc que remplir sa mission légale si, conjointement avec l'examen de la politique générale, elle s'occupe également des actes du Gouvernement en tant que patron de la Fonction publique.

Il s'ensuit que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut avoir qu'une attitude critique vis-à-vis de tout Gouvernement, quel que soit le parti ou la coalition au pouvoir. Or, critiquer n'est pas synonyme de condamner, mais veut dire montrer les qualités et les défauts. C'est justement ce que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est toujours efforcée de faire, et c'est dans ce même esprit qu'elle aborde l'examen du nouveau projet de budget dont elle a été saisie.

## A ANALYSE DU BUDGET ET DES FINANCES PUBLIQUES

### 1. Croissance du budget de l'Etat

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, tel qu'il se présente dans le projet de loi soumis à l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, se caractérise par une croissance nettement moins élevée que les budgets des années précédentes. L'expansion budgétaire est retournée aux environs de 10% et la Chambre reconnaît les efforts des auteurs d'enrayer toute dépense excessive de l'Etat.

Une des raisons principales de ce succès dans la compression du budget est constituée sans aucun doute par le ralentissement de l'inflation. L'évolution favorable de l'indice des prix à la consommation, surtout au cours des tout derniers mois, confirme les attentes assez optimistes du Gouvernement et rend probable une hausse des prix plus modérée en 1978.

Face à l'évolution récente de la conjoncture tant dans notre pays que dans les pays voisins, évolution se caractérisant surtout par un climat des affaires qui demeure déprimé et des perspectives d'une reprise des investissements qui reste aléatoire, il y a lieu de se demander si l'esprit économe dont le Gouvernement fait preuve

dans le projet de budget constitue effectivement une vertu, ou si l'Etat ne devrait pas, au contraire, à l'exemple d'autres pays industriels et selon les appels d'organisations internationales comme le Fonds Monétaire International, augmenter ses dépenses pour faire une politique économique réellement anticyclique, c'est-à-dire une politique qui stimule l'économie à un moment où celle-ci reste fondamentalement faible.

Il restera d'ailleurs intéressant de constater après coup dans quelle mesure la compression des dépenses de l'Etat sera effective et n'existera pas seulement sur le papier d'un projet. Le grand nombre de "crédits non-limitatifs" que l'on rencontre parmi les articles du budget des dépenses, mais surtout les expériences du passé en cette matière, permettent de nourrir certains doutes à ce sujet.

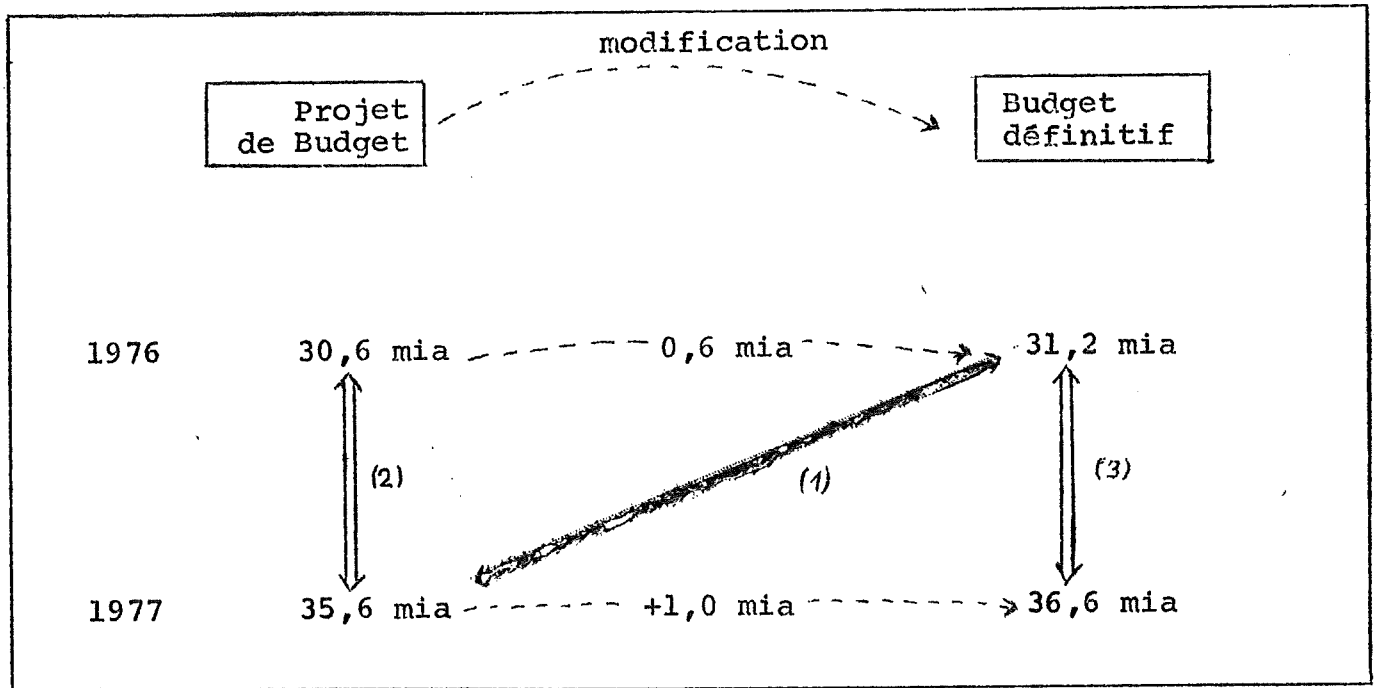
En ce qui concerne la croissance des agrégats budgétaires, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait contribuer à une vision plus claire et plus correcte en publiant, comme elle l'avait déjà fait dans le passé, le tableau I ci-après:

TABLEAU 1

DEPENSES DE L'ETAT

	PROJET DE BUDGET		BUDGET. VOTE		BUDGET DEFINITIF		COMPTE GENERAL	
	en mia de frs	croissance en %	en mia de frs	croissance en %	en mia de frs	croissance en %	en mia de frs	croissance en %
1971	13,3	(-)	13,5	(-)	13,5	(-)	14,9	(-)
1972	14,5	(+9,0)	14,5	(+8,1)	14,7	(+7,3)	16,5	(+10,9)
1973	17,0	(+17,8)	17,1	(+17,4)	17,3	(+18,2)	19,7	(+19,4)
1974	19,5	(+14,4)	20,1	(+17,5)	20,6	(+18,7)	23,5	(+19,4)
1975	25,3	(+29,9)	26,3	(+31,3)	26,6	(+29,3)	28,0	(+18,7)
1976	30,6	(+21,1)	30,8	(+16,9)	31,2	(+17,1)	32,8	(+17,3)
1977	35,6	(+16,2)	36,1	(+17,4)	36,6	(+17,5)	...	...
1978	39,4	(+10,6)	...	...	...	...	...	...

Les pourcentages de croissance repris dans ce tableau sont les seuls à être corrects. Les pourcentages contenus dans le document présenté par le Gouvernement sont en effet inexacts et induisent en erreur par ce qu'ils comparent des données qui ne sont pas comparables, comme la Chambre l'a déjà souligné à plusieurs reprises. Le graphique ci-dessous expose, à l'exemple du budget de l'année passée, le mécanisme du stratagème employé chaque année par le Gouvernement, stratagème qui trompe l'opinion publique, le Parlement et les chambres consultatives.



(1) comparaison biaisée: +4,4 milliards de francs ou +14,2%

présentation du Gouvernement

(2) comparaison correcte des projets de budget: +5,0 milliards de francs ou +16,2%

voir tableau I

(3) comparaison correcte des budgets définitifs: +5,4 milliards de francs ou +17,5%

## 2. Sous-estimation des budgets de l'Etat

Comme il a été dit plus haut, la croissance du budget doit être vue dans le contexte de la véracité plus ou moins grande des budgets votés par rapport aux comptes généraux.

En cette matière il convient de dégager et de souligner les sous-estimations systématiques tant des dépenses que des recettes de l'Etat pour les exercices budgétaires précédents. Les comptes généraux de l'Etat, qui permettent après coup de constater les recettes et les dépenses effectives, ont différé considérablement des crédits et prévisions du projet de budget soumis à l'opinion publique, au Parlement et aux chambres consultatives, et du budget voté par la Chambre des Députés.

### a) Les dépenses

En ce qui concerne le budget des dépenses, les sous-estimations ont été, au cours des derniers exercices, d'un ordre de grandeur de 1,4 à 3,4 milliards de francs, soit de 6,2% à 17,4% du budget voté (voir tableau 2). Pour 1975 et 1976 - les derniers exercices pour lesquels nous disposons d'un compte général respectivement d'un compte provisoire - ils ont été moins importants que les années antérieures; mais il est difficile d'établir dans quelle mesure ceci n'est que le résultat du nouvel environnement conjoncturel.

En 1976 l'excédent par rapport à la loi budgétaire initiale était de 2014,6 millions de francs, dont 407,5 millions de dépenses ajoutées par des lois ultérieures modifiant en cours d'exercice le budget des dépenses voté, et 1607,1 millions de dépassements dont 606,6 millions dans le budget des dépenses ordinaires et 1000,5 millions dans le budget extraordinaire.

### b) Les recettes

Pour ce qui est des recettes, les prévisions étaient encore plus éloignées des faits constatés en définitive, puisque les plus-values se sont élevées au cours des récents exercices de 2 à 5,5 milliards de francs, soit entre 7,7 et 27,1% du budget voté (voir tableau 3). Pour 1975 et 1976 les prévisions étaient ici également plus correctes que précédemment, mais ceci n'est pas fait pour im-



TABLEAU 2

SOUS-ESTIMATION DES DEPENSES

EXERCICE	BUDGET VOTE	COMPTE GENERAL	DEPASSEMENTS	
1971	13,5	14,9	1,4	(10,7%)
1972	14,5	16,5	2,0	(13,6%)
1973	17,1	19,7	2,6	(15,5%)
1974	20,1	23,5	3,4	(17,4%)
1975	26,3	28,0	1,7	( 6,2%)
1976	30,8	32,8	2,0	( 6,5%)
1977	36,1	...	...	...

MONTANTS EN MILLIARDS DE FRANCS

TABLEAU 3

SOUS-ESTIMATION DES RECETTES

EXERCICE	BUDGET VOTE	COMPTE GENERAL	DEPASSEMENTS
1971	13,5	15,5	+2,0 (15,1%)
1972	14,4	17,4	+3,0 (21,0%)
1973	16,9	21,0	+4,1 (24,3%)
1974	20,2	25,7	+5,5 (27,1%)
1975	26,3	28,4	+2,1 ( 7,7%)
1976	30,5	33,1	+2,6 ( 8,5%)
1977	35,6	...	... ..

MONTANTS EN MILLIARDS DE FRANCS

pressionner la Chambre: d'une part la récession économique, en pesant sur les recettes fiscales, a sans doute contribué à rapprocher les revenus effectifs de l'Etat des chiffres prévus, et d'autre part la perception des impôts sur le revenu des collectivités et sur le revenu fixé par voie d'assiette se fait avec des retards de plus en plus longs: de ce fait les montants encaissés au cours des différents exercices (et pris en considération pour le compte général) ont été largement inférieurs aux montants des impôts dus pour l'exercice respectif.

Pour 1976 les plus-values par rapport au budget initial ont été de 2602,1 millions de francs. Comme les recettes présumées avaient été augmentées de 157,5 millions par la loi du 30 juin 1976 ("impôt de solidarité" en faveur du fonds de chômage), les plus-values nettes par rapport aux prévisions ont été de 2444,6 millions. C'est ainsi que l'impôt sur les revenus des collectivités a été de 5224,1 millions de francs au lieu de 3750 millions (plus-value de 1474,1 millions ou +39,3%) et les droits de douane et d'accise de 3111,9 millions au lieu de 2349,6 (plus 762,3 millions ou +32,4%); par contre l'impôt sur les traitements et salaires n'a rapporté que 7477,8 millions au lieu de 8000,0 (moins 522,2 millions ou -6,5%).

### c) Le solde budgétaire

Les dépassements des estimations de recettes et de dépenses ont eu leur répercussion sur l'équilibre et le déséquilibre budgétaire (surplus ou déficit), de sorte qu'au niveau du compte général, ce solde se présente de façon fort différente de ce qu'il est au niveau des prévisions (voir tableau 4). Le solde budgétaire des derniers exercices s'est à chaque fois révélé être plus favorable que prévu, les plus-values de recettes étant toujours supérieures aux dépassements des dépenses. Ainsi, les six derniers exercices se sont tous soldés par un surplus conjoncturel respectable. Au niveau des prévisions, les soldes cumulés des lois budgétaires de 1971 à 1976 ont représenté un déficit net de 472,3 millions; les comptes définitifs ont par contre révélé pour ces six exercices un excédent global de 5615,5 millions de francs.

### 3. Evolution des recettes en 1977

L'augmentation rapide des recettes de l'Etat s'est du reste poursuivie à un rythme soutenu au cours des premiers mois de l'année. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dispose en la matière des toutes dernières statistiques et tient à en publier un tableau qui prouve que, par rapport à la même période de 1976, les 8 premiers mois de 1977 ont apporté des impôts supérieurs de

TABLEAU 4

EXCEDENTS OU DEFICITS BUDGETAIRES

EXERCICE	prévus selon BUDGET VOTE	constatés selon COMPTE GENERAL	DEPASSEMENTS DES ATTENTES
1971	+0,0	+0,6	0,6
1972	-0,2	+0,9	1,1
1973	-0,5	+1,2	1,7
1974	+0,1	+2,2	2,1
1975	+0,0	+0,4	0,4
1976	-0,3	+0,3	0,6
1977	-0,5	...	...

+ = SURPLUS

- = DEFICIT

MONTANTS EN MILLIARDS DE FRANCS

30% en ce qui concerne l'impôt retenu sur les traitements et salaires, de 25% en ce qui concerne l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette et de 22% en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des collectivités (voir tableau).

L'augmentation continuelle et rapide des recettes fiscales, tant au cours des dernières années que pour les premiers mois de l'exercice courant, est évidemment en contradiction flagrante avec les affirmations répétées sur de prétendues moins-values fiscales dues à une crise économique partiellement inventée.

Les faits chiffrés réclament évidemment une vision plus correcte et plus nuancée des développements conjoncturels dans notre pays: nul ne peut nier une récession plus ou moins importante pour certains secteurs, surtout industriels, et nul ne veut contester que ce développement a créé des problèmes et causé des pertes de revenu pour les entreprises concernées et pour leur personnel. Mais il faut bien se garder de généraliser indûment: certains autres secteurs ont seulement connu une stagnation temporaire ou une croissance plus ou moins ralentie, tandis que d'autres enfin, surtout dans le secteur des fournitures de services, ont profité d'une expansion rapide.

Il est dès lors évident que le développement de la valeur ou du volume de la production industrielle ne peut pas être le seul repère et ne constitue même pas un critère valable dans un pays où le secteur tertiaire est très important et continue à accroître sa part dans l'économie nationale.

Au niveau des finances publiques en tout cas, les dernières années fiscales ont été des années extrêmement prospères, n'en déplaise à certains politiciens qui veulent étouffer toute critique et surtout toute revendication par une référence à la gravité de la "crise économique". La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il est de son devoir de s'élever contre les mythes existant en matière de recettes fiscales et en matière de finances publiques.

#### 4. Situation financière de l'Etat

Il résulte de ce qui a été dit aux chapitres précédents que la situation budgétaire et financière de l'Etat s'est révélée nettement plus favorable que l'on ne l'espérait à l'occasion de la présentation des précédents budgets.

##### a) La dette publique

L'évolution des recettes fiscales a permis au Gouvernement, au cours des dernières années, de maintenir la dette publique à

TABLEAU 5

## EVOLUTION RECENTE DE CERTAINES RECETTES FISCALES

	1975 (8 mois)	1976 (8mois)	1977 (8mois)	variation 77/76 en %
Impôt fixé par voie d'assiette	1410	1731	2165	+25,1
Impôt sur le revenu des collectivités	1661	2403	2931	+22,0
Impôt sur les traitements et salaires	4205	4712	6126	+30,0
Impôt sur les revenus des capitaux	285	234	291	+24,4
Impôt sur la fortune	156	254	281	+10,6
Taxe sur les véhicules automobiles	182	193	204	+5,7
Impôt commercial	1093	1448	1725	+19,1
Taxe sur la valeur ajoutée	2800	3066	3315	+8,1
Taxe d'abonnement	408	510	552	+8,2
Droits d'enregistrement	375	444	520	+17,1
TOTAL DE CES DIX IMPOTS ET TAXES	<u>12575</u>	<u>14995</u>	<u>18110</u>	+20,8

MONTANTS EN MILLIONS DE FRANCS

un niveau pratiquement inchangé en termes nominaux (voir tableau 6). Cette évolution revient en fait à une baisse massive de l'endettement public si l'on tient compte d'une part de l'inflation (érosion de la valeur monétaire) et d'autre part de la croissance en termes réels du revenu national et des recettes de l'Etat: à la fin de 1976 la dette publique ne représente plus que 6,8 "mois de recettes de l'Etat" contre encore 14,3 "mois de recettes" en 1969. Ces chiffres sont fort éloquentes.

b) La réserve budgétaire

Parallèlement à cette évolution favorable de l'endettement de l'Etat il a été possible au cours des dernières années, grâce aux surplus budgétaires inespérés dont il a été question ci-dessus, de créer et d'étoffer successivement une réserve budgétaire de l'Etat, qui atteint dès à présent près de 6 milliards de francs (voir tableau 7). Si ces fonds ne sont pas tous effectivement liquides, environ 1,5 milliards étant engagés dans le financement du stockage public de produits agricoles et dans des opérations de crédit d'équipement, il n'en est pas moins vrai que ces avoirs de l'Etat sont à déduire de la dette publique si l'on veut se faire une image correcte de la situation financière de l'Etat.

c) Les impôts à percevoir

La situation financière précise de l'Etat est voilée par l'absence de précisions exactes sur le montant des impôts à percevoir: la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime toutefois que les impôts non enrôlés représentent un montant d'un ordre de grandeur égal à celui de la réserve budgétaire. Il s'agit en premier lieu d'impôts sur le revenu des collectivités, notamment en provenance des banques internationales de la place financière. Beaucoup de ces instituts ont, au cours des dernières années, doublé d'exercice en exercice leur bénéfice imposable sans que les avances payées aient été ajustées de façon adéquate. Avec les délais de plusieurs années qui existent pour l'établissement des décomptes, des montants énormes se sont accumulés et n'attendent qu'à être collectés. L'on pourrait encore comprendre que le Gouvernement renonce à la perception prompte de ce qui lui est dû pour ne pas mettre en danger la liquidité de secteurs économiques éprouvés par un ralentissement économique, mais il est assez inexplicable que l'Etat en fasse autant envers des secteurs florissants. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime par ailleurs que les délais de plus en plus longs qui existent pour la perception des impôts sur le revenu des collectivités et des impôts fixés par voie d'assiette constituent une injustice flagrante envers les contribuables salariés, dont les impôts sur le revenu sont déjà déduits avant que ce revenu ne soit touché.

TABLEAU 6

DETTE PUBLIQUE

EXERCICE	situation au -31 décembre en milliards de francs	croissance annuelle	dette publique exprimée par rap- port, aux recettes de l'Etat (compte général)	
			en pourcent	en mois
1969	14,3	+9,0%	119,5%	14,3
1970	14,7	+3,2%	109,5%	13,1
1971	15,5	+4,9%	99,7%	12,0
1972	15,6	+1,0%	89,7%	10,8
1973	16,4	+5,1%	78,2%	9,4
1974	16,4	+0,05%	63,9%	7,7
1975	16,5	+2,8%	57,9%	7,0
1976	18,9	+14,7%	57,0%	6,8



TABLEAU 7

RESERVE BUDGETAIRE

EXERCICE	SURPLUS DU COMPTE GENERAL	RESERVE BUDGETAIRE EN FIN D'EXERCICE
1969	+0,3	0,1
1970	+0,2	0,3
1971	+0,6	0,9
1972	+0,9	1,8
1973	+1,2	3,0
1974	+2,2	5,2
1975	+0,4	5,6
1976	+0,3	5,9

EN MILLIARDS DE FRANCS

d) Les avoirs en Fonds publics spéciaux

En même temps, le Gouvernement a su maintenir à un niveau élevé et pratiquement inchangé les avoirs totaux de l'ensemble des Fonds publics qu'il a créé pour remplir des missions spécifiques (voir tableau 8). La dotation de ces Fonds s'est opérée par voie budgétaire, surtout par l'affectation des plus-values inattendues de recettes.

Il s'agit ici d'une part du Fonds de crise qui a été augmenté une dernière fois en 1974 et dont les réserves n'ont pas dû être entamés jusqu'à ce jour. La valeur officielle de ce Fonds est de 1376 millions de francs, mais en fait sa valeur intrinsèque est bien plus élevée, étant donné qu'une partie des réserves ont été investies en or et ont de ce fait vu augmenter considérablement leur valeur réelle au cours des dernières années, le prix de l'or ayant pratiquement atteint le quadruple de son ancien cours officiel. Il s'agit ensuite de différents Fonds publics dont l'ensemble des dotations annuelles a été pratiquement égal à l'ensemble des dépenses. Les plus importants de ces Fonds sont: le Fonds des routes, le Fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux, le Fonds d'investissements pour les télécommunications, le Fonds spécial pour l'épuration des cours d'eaux, le Fonds spécial pour le service de la dette publique, le Fonds pour le logement social, etc.

e) La situation globale

La situation financière de l'Etat se caractérise donc par une dette publique qui peut être considérée comme modérée, par des réserves budgétaires liquides considérables, par des arriérés d'impôts à percevoir non moindres et par des avoirs en Fonds spéciaux assez substantiels. En tout état de cause il y a donc lieu de considérer que les finances publiques sont en excellente santé.

Cette constatation doit surprendre, étant donné que des propagandistes politiques de la majorité gouvernementale ont réussi à convaincre le public dans une certaine mesure en proclamant que l'Etat a subi, en raison de l'évolution économique, des "moins-values de recettes fiscales d'un ordre de grandeur de plusieurs milliards", et que pour cette raison l'Etat doit réduire ses dépenses. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate au vu des comptes généraux que, tel n'est pas le cas et que les finances publiques n'ont en rien connu une récession ou une crise.

La sous-estimation de l'état de santé des finances publiques est due en grande partie à une sous-estimation de l'évolution du secteur financier. Faut-il rappeler que notre PNB et notre Revenu National, tels qu'ils sont établis par le STATEC sont largement sous-estimés en raison du fait que, conformément aux normes interna-

TABLEAU 8

AVOIRS DANS LES FONDS PUBLICS

	TOTAL	FONDS de crise	FONDS des routes	FONDS D'INVEST. PUBL.			FONDS pour télécom	FONDS épurat. eaux	FONDS logem. social	AUTRES
				adm.	scol.	sanit. et social				
1969	1,6	0,9	0,2	0,1	0,1	0,0	-	0,0	-	0,3
1970	2,0	0,9	0,6	0,1	0,1	0,1	-	0,0	-	0,2
1971	2,7	1,0	0,7	0,3	0,2	0,2	-	0,0	-	0,3
1972	3,0	1,1	0,9	0,2	0,2	0,2	-	0,1	-	0,3
1973	4,1	1,1	0,8	0,3	0,6	0,2	0,6	0,2	0,1	0,3
1974	4,1	1,4	0,5	0,4	0,6	0,2	0,4	0,2	0,3	0,2
1975	4,1	1,4	0,4	0,2	0,6	0,2	0,5	0,2	0,3	0,3
1976	...	1,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,2	...	...

SITUATION EN FIN D'ANNEE

EN MILLIARDS DE FRANCS

tionales, la valeur ajoutée du secteur bancaire n'est pas prise en considération dans les calculs. Le Conseil Economique et Social est d'ailleurs fort mal renseigné quand il écrit à la page 41 de son avis du 12 juillet 1977 que "les banques de la place fournissent des recettes de trésorerie publique de l'ordre de 3-4 milliards de francs courants par an", puisqu'en fait les recettes en question atteignent le double de ce montant. Il est aisé de le vérifier à l'aide des bilans des banques publiés au Recueil Spécial du Mémorial.

Tout en estimant que la situation budgétaire est assez confortable, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à souligner que l'actuel niveau des recettes très élevé ne peut pas être considéré comme un acquis définitif: les recettes fiscales en provenance du secteur bancaire surtout pourraient d'une année à l'autre fléchir. Ce risque repose évidemment sur la nature même des opérations bancaires qui caractérisent les euro-marchés.

#### f) Le renforcement prévu de la fiscalité

La situation financière de l'Etat, qui a été décrite ci-dessus, est en tout cas telle que les recettes fiscales nouvelles, actuellement envisagées, et plus particulièrement une augmentation de "l'impôt spécial de solidarité", ne sont pas justifiées. Ceci d'autant moins que des mesures fiscales de ce genre risqueraient, d'une part, de freiner la reprise économique en diminuant les dépenses de consommation (suite à la baisse des revenus des ménages) et d'investissement (suite à une détérioration de la rentabilité des entreprises) et, d'autre part, de réanimer les poussées inflationnistes en augmentant les coûts de production.

Par contre, la Chambre reconnaît les mesures que le Gouvernement propose en vue de soulager la charge fiscale. Mais elle regrette l'absence d'un effort en faveur des célibataires. Elle recommande l'introduction d'un abattement spécial qui tient compte de leurs charges spécifiques.

### B. QUELQUES ASPECTS POLITIQUES

#### 1. La politique gouvernementale face aux problèmes économiques

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit constater, en examinant le projet de budget pour 1978, que celui-ci ne contient pas, tout d'ailleurs comme les budgets précédents, de mesures vigoureuses pour faire face à ce qu'on a convenu d'appeler la "crise économique", c'est-à-dire d'une part une certaine faiblesse du produit national, et plus particulièrement de la production industrielle, et d'autre part les problèmes plus spécifiques de certains secteurs particulièrement affectés ou structurellement plus faibles.

Nul ne pourra certes nier les efforts très louables qui ont été fournis, et qui continuent à être fournis pour adoucir les conséquences sociales et humaines de cette évolution: chômage partiel, travaux extraordinaires d'utilité publique,

Fonds de chômage, etc. Ces mesures ont été et restent du plus grand intérêt pour le bien-être des personnes concernées et pour la paix sociale du pays, mais cette approche en quelque sorte défensive, qui consiste à s'attaquer aux symptômes de la maladie, aurait dû être accompagnée voire précédée par une stratégie offensive s'attaquant aux causes du mal.

Le Gouvernement n'a pas reconnu à temps la gravité des problèmes réels qui affectent divers secteurs: au moment où tous les pays voisins étaient déjà touchés par une certaine récession, le Président du Gouvernement estimait encore, en réponse à l'interpellation d'un député de l'opposition qu'il n'y avait pas lieu de dramatiser, et que le Gouvernement allait prendre des mesures si cela devait s'avérer nécessaire. En plus, le Gouvernement a baigné dans un certain fatalisme, disant que les problèmes étaient internationaux et que notre pays n'était pas en mesure de les résoudre.

En fait, le Gouvernement n'a pas essayé de prévenir ou de contrecarrer l'évolution défavorable; ce n'est que vers le début de l'année en cours qu'une politique plus active a été envisagée. Les propositions de la "Conférence Tripartite" contiennent certes un certain nombre de mesures nécessaires et utiles, mais il ne faut pas se leurrer quant à leur efficacité immédiate. La SNCI ne sera pas opérationnelle avant des mois, les stimulations fiscales ne provoqueront pas d'investissements nouveaux si les perspectives de la demande ne rendront pas nécessaires ces investissements, etc.

Des mesures ayant une incidence plus directe auraient dû être décidées. Dans ce contexte il y a d'ailleurs lieu de s'étonner de ne pas retrouver dans le projet de budget l'augmentation du point indiciaire qui a été promise à la Fonction Publique. De nombreuses autres mesures dans le sens d'une baisse de la fiscalité, dans le domaine de la politique sociale, de la politique de la famille, du logement social, etc. auraient dû être envisagées d'autant plus que la situation brillante des finances de l'Etat les auraient permises sans problème majeur.

Dans sa présentation du projet de budget le Ministre des Finances a dit: "Dans l'ensemble, il faut malheureusement constater que malgré un certain tassement du rythme de l'inflation le niveau du chômage dans les pays industrialisés est excessif. C'est pourquoi le Luxembourg plaide dans les instances internationales pour de nouvelles mesures de relance de la part des grands pays." Tout en se ralliant à cette attitude, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait renvoyer la balle au Ministre en plaidant pour de nouvelles mesures de relance dans notre pays même, tant du côté des investissements que du côté de la consommation.

## 2. L'inflation et l'indexation des revenus

La progression moins rapide des prix, et par là de l'indice des prix à la consommation, évitera des problèmes supplémentaires à nos entreprises exportatrices, soucieuses pour des raisons concurrentielles de maintenir leurs coûts de production. Les voix qui proclament la nécessité de supprimer ou de limiter l'indexation des salaires et traitements se feront de ce fait sans doute plus rares, et ceci contribuera à permettre une discussion plus sereine de tous les problèmes qui entourent notre indice des prix.

De l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, l'indexation des revenus est une institution luxembourgeoise qui a fait ses preuves, malgré l'un ou l'autre problème. Les critiques les plus virulentes ne pourront faire oublier le bilan positif des expériences en cette matière: en temps de crise comme pendant les périodes de prospérité, l'ajustement automatique à l'inflation a contribué à préserver la paix sociale dans ce pays.

Il ne pourra donc en aucun cas être question d'abolir l'indexation, de la mutiler ou de la manipuler, mais plutôt de repenser sereinement ses mécanismes actuels pour les améliorer en les adaptant à la situation d'aujourd'hui. Dans ce contexte, la Chambre voudrait plaider en faveur d'un panier de biens plus conforme aux goûts du consommateur d'aujourd'hui. La composition exacte de ce panier devrait être fixée d'après les résultats d'une enquête détaillée sur les habitudes de consommation du Luxembourgeois moyen. Le panier actuel comprend trop de biens et n'accorde pas assez de poids aux services: cette composition inappropriée a sans aucun doute comme conséquence que l'indice sousestime en fait la hausse réelle du coût de la vie et que les salaires indexés ne suivent que partiellement les hausses des prix.

Que les pressions inflationnistes vont en décroissant ne signifie en aucun cas que le Gouvernement puisse relâcher sa vigilance. Le Ministre des Finances a eu raison de consacrer, dans son discours de présentation du projet, le 2 septembre dernier, un chapitre à la "poursuite de la lutte contre l'inflation", mais il est quelque peu regrettable qu'en dehors des décisions prises dans le domaine budgétaire il ne mentionne aucune mesure précise. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics renvoie en cette matière à ses avis antérieurs dans lesquels elle a préconisé de nombreuses approches: la réduction de marges bénéficiaires surfaites et abusives dans le chef des représentants généraux, importateurs et grossistes en général, et de certains secteurs commerciaux en particulier, des sanctions effectives pour les infractions à la législation sur les prix, l'extension de la compétence et des moyens d'action de l'Office des Prix et de la Commission des Prix.

Aussi la Chambre tient-elle à inviter le Gouvernement à mettre en oeuvre le programme en dix points que le Conseil Economique et Social a élaboré et qu'il rappelle en page 6 de son avis du 12 juillet 1977.

### 3. Politique sociale

Dans l'exposé introductif au projet de budget sous avis, le Gouvernement souligne qu'il ne veut nullement négliger les impératifs de politique sociale et de politique familiale qui sont énoncés dans son programme. La même déclaration a été faite dans le rapport final de la Conférence Tripartite, où le Gouvernement déclare poursuivre l'exécution du programme gouvernemental arrêté en 1974.

On aurait attendu que ces déclarations soient suivies de faits concrets ou au moins d'indications plus précises à l'avant-dernier budget de la présente législature. L'exposé introductif au budget de 1978 et les crédits budgétaires eux-mêmes ne laissent pas entrevoir la ligne politique que le Gouvernement entend poursuivre pour réaliser les grandes réformes sociales annoncées avec prétention en 1974.

Les mesures nouvelles prévues au budget de 1978 qui, selon les intentions du Gouvernement, gardent un caractère sectoriel et ponctuel, se chiffrent en tout à quelques 264,5 millions de francs, soit 0,67% des dépenses budgétaires pour ce même exercice.

Les membres de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics regrettent que le Gouvernement n'ait pas trouvé nécessaire de faire un effort budgétaire plus important pour mettre en oeuvre un certain nombre de mesures sociales annoncées au programme gouvernemental. Ils regrettent surtout que l'exposé introductif au budget, qui devrait énoncer les grandes lignes de la politique sociale pour les années à venir, ne contienne aucune précision sur la façon dont le Gouvernement entend poursuivre sa politique sociale.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics profite de l'occasion pour examiner brièvement quelques-uns des problèmes de notre politique sociale et familiale qui sont d'une actualité brûlante.

#### a) Politique familiale

Depuis des années, le Gouvernement ne cesse d'exprimer des inquiétudes devant l'évolution démographique de notre pays, situation qui depuis 1974 est d'autant plus déprimante que le nombre des décès dépasse de près de 700 personnes le nombre des naissances. Tant dans les déclarations du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière de 1976 et de 1977 que dans le bilan de trois années d'activités du Gouvernement publié récemment, le Gouvernement pousse des cris d'alarme sur cette évolution catastrophique sans faire cependant le moindre geste pour redresser cette situation alarmante.

Le Gouvernement avoue aujourd'hui qu'il y va non seulement des assises financières des pensions, mais de l'existence même du peuple luxembourgeois. Nonobstant la gravité de la situation, nos responsables politiques semblent adopter une attitude de résignation en face de l'évolution démographique, le Président du Gouvernement ayant constaté lui-même que la diminution de la population autochtone semble impossible à arrêter.

Au lieu de réagir vigoureusement contre cette situation, à l'instar des mesures prévues dans nos pays voisins, notamment en France, et de poursuivre une politique familiale plus dynamique que notre Chambre ne cesse de réclamer depuis des années, le Gouvernement se contente de renvoyer d'année en année aux travaux de l'Étude sur la situation de la famille au Luxembourg. Depuis 1974, année où cette étude a été débutée, des crédits de l'ordre de 10 millions ont été inscrits au budget de 1975, de 1976 et de 1977. Dans son avis sur le budget de 1977, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics avait demandé des détails sur l'organisation concrète, les orientations et l'état actuel de ces études. Les travaux devant être terminés vers la fin de cette année, la Chambre espère que le Gouvernement ne manquera pas de lui en soumettre les résultats et les conclusions pratiques qui s'en dégageront sur notre politique familiale.

Au projet de budget de 1978 le Gouvernement se propose de relever les allocations de naissance de 8.000 francs à 10.500 francs (n.i. 100). Aucune autre mesure concrète n'est prévue dans le domaine des allocations familiales, que le Gouvernement avait cependant promis en 1974 de relever substantiellement. La Chambre rappelle une fois de plus sa revendication de lier les allocations familiales à l'évolution réelle des salaires et des traitements. On a l'impression que le Gouvernement se sert trop facilement des arguments découlant de la situation économique actuelle de certains secteurs pour freiner le développement d'une politique familiale dictée par le souci d'assurer un développement plus favorable de notre population. Comme il y va de l'existence même du peuple luxembourgeois le Gouvernement devrait engager les moyens financiers et autres que cette situation exceptionnelle exige.

#### b) Logement social

Au cours du mois de mai 1977 a été soumis pour avis aux chambres professionnelles un projet de loi concernant l'aide au logement. Comme le Ministre de la Famille et du Logement social avait invoqué pour ce projet le caractère d'urgence et fixé aux chambres professionnelles un délai d'un mois pour émettre leurs avis, on aurait pu s'attendre que ce projet parcoure les instances législatives pendant les mois d'automne et entre en vigueur au début de l'année 1978.



Dans son avis sur ce projet de loi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a énoncé un certain nombre de critiques et de suggestions auxquelles il n'est pas nécessaire de revenir.

Les membres de la chambre professionnelle s'étonnent cependant que malgré la priorité que le Ministre a voulu réserver à ce projet de loi, le projet de budget de 1978 se borne à prévoir les mêmes crédits pour le logement social qu'en 1977.

Le Gouvernement aurait-il renoncé à réaliser les mesures prévues dans le projet sur le logement social, mesures pourtant annoncées à grands coups de fanfares par le Ministre compétent? Même la dotation du fonds pour le logement social réduit successivement de 150 à 100 millions de francs en 1975 et en 1976 est maintenue au même niveau qu'en 1977, bien que le projet de loi sur l'aide au logement social étend enfin à ce fonds des compétences nouvelles et des moyens d'action plus étendus.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette également que le Gouvernement ne lui ait pas soumis jusqu'à présent, et ce malgré sa demande formelle, les règlements d'exécution sur les aides au logement.

Les membres de la Chambre des Fonctionnaires et Employés demandent au Gouvernement de prendre, au delà des mesures prévues au projet de loi concernant l'aide au logement, des mesures immédiates pour soutenir le secteur économique du bâtiment. Ces mesures pourraient consister dans l'adaptation et le relèvement des primes en faveur de l'habitat dès le 1er janvier 1978 et dans le relèvement des seuils de revenu applicables en matière d'aides pour le logement social. Cette dernière mesure, bien que promise par le Gouvernement lors du dépôt du projet de budget de 1977, n'a pas été réalisée jusqu'à présent.

Dans ce contexte la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exprime sa déception devant l'attitude négative du Gouvernement de prendre en considération sa proposition de loi devant modifier certaines dispositions de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et permettre la déduction, à titre des dépenses spéciales et dans certaines limites, des cotisations versées à des caisses d'épargne-logement dans le but d'obtenir un prêt à la construction ou à l'acquisition d'un logement.

Cette mesure qui a fait ses preuves en République Fédérale d'Allemagne, aurait permis de stimuler d'une manière efficace l'épargne et aurait pu contribuer à la formation de patrimoines entre les mains des salariés. Le refus de rétablir cette mesure abolie en 1976 en l'absence d'instituts spécialisés prouve que le Gouverne-

ment n'est pas enclin à favoriser d'une façon efficace cette forme d'épargne et par conséquent la formation de patrimoines.

Malgré les revendications des chambres professionnelles, répétées d'année en année, d'enrayer la spéculation sur les terrains, le Gouvernement n'a toujours pas pris les mesures qui s'imposent. L'offre des terrains à bâtir à des prix raisonnables est la première condition indispensable pour la promotion du logement social. Il est vrai que des projets de loi afférents ont été élaborés tant par le précédent Gouvernement que par le Gouvernement actuel. Il semble cependant manquer le courage politique nécessaire pour les faire adopter par les instances législatives.

Enfin, les membres de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demandent au Gouvernement des éclaircissements sur l'état actuel du projet d'aménagement du "domaine du Kiem" conçu tant par le précédent que par l'actuel Gouvernement comme projet-modèle pour la construction de logements collectifs dans notre pays.

Quelles sont les options définitives du Gouvernement sur ce projet qui piétine depuis 1974? Quelles sont les dépenses engagées par l'Etat dans ce projet depuis l'élaboration du plan Arreger et quelle sera l'aide définitive que les futurs acquéreurs pourront escompter?

#### 4. Problèmes préoccupants

##### a) Comité de coordination tripartite et S.N.C.I.

Le 16 septembre 1977, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis son avis sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à prendre les mesures qui, suivant les conclusions de la Conférence Tripartite, sont appropriées pour stimuler la croissance économique et pour maintenir le plein emploi. La Chambre a approuvé la plupart des mesures prévues tout en formulant le voeu que l'action projetée permette d'atteindre les buts désignés.

La Chambre estime cependant qu'il serait prudent de renoncer à l'institution du Comité de coordination, prévu dans ce projet de loi.

Outre sa mission d'étude de l'évolution de la situation économique et sociale, ce comité aura une certaine influence sur l'action du Gouvernement puisqu'il sera appelé à émettre son avis - qui n'est acquis que si les deux groupes de délégués syndicaux et des délégués patronaux sont majoritairement d'accord - "préalablement à la prise de mesures rendues nécessaires après qu'un des trois

seuils de déclenchement aura été atteint". De toute façon les chambres professionnelles intéressées doivent également être consultées, car en matière réglementaire, la consultation de ces chambres est une condition de légalité que le Gouvernement n'est pas en droit de négliger, même pas en cas d'urgence. D'autre part, il pourrait s'avérer difficile de concilier sur certaines questions les vues des syndicats et du patronat, ce qui bloquerait l'action du Gouvernement. Dans ces conditions, la question se pose si le Gouvernement ne devrait pas se contenter de prendre les avis des institutions représentatives créées en 1924 précisément à cette fin, et d'agir ensuite sous sa propre responsabilité, au lieu de s'en décharger sur un comité anonyme. Par ailleurs, la création inconsidérée de nouvelles institutions parallèles risque de saper peu à peu l'organisation politique de l'Etat, qui a pourtant fait ses preuves. Toutes choses bien pesées, et malgré l'intention d'associer la Fonction publique aux responsabilités de cet organe, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se prononce contre l'instauration de ce comité, ce d'autant plus facilement que l'autre volet de sa mission, à savoir l'étude de la situation économique, ne peut valablement être faite que par les administrations spécialisées de l'Etat.

Par contre, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics trouve incompréhensible que la Fonction publique comme telle reste délibérément écartée de l'organe de surveillance de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement, dont la création figure comme premier point au programme d'action de la Conférence Tripartite. Les arguments fournis à ce sujet par le Conseil d'Etat dans son avis du 7.7.1977 sur le projet de loi no 1399 sont foncièrement faux alors qu'il est évident que les délégués du Gouvernement à cet organisme auront, suivant le commentaire gouvernemental, pour mission de défendre les vues de l'autorité politique et non pas celles de la Fonction publique en tant que groupe socio-professionnel.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics maintient donc sa revendication de modifier la loi en vue d'associer la Fonction publique à la gestion de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement.

#### b) Réforme de l'assurance-pension

Le 5 juillet 1977, le Conseil Economique et Social a arrêté son avis sur "la réforme éventuelle de la structure et du financement de l'assurance pension", avis qui recommande la création d'un "régime de pension unique" et donc, entre autres, l'abandon du régime de pension propre à la Fonction Publique.

Il paraît que le 8 juillet, donc trois jours seulement après l'arrêt de cet avis, le Ministère du Travail a déjà pu présenter

un avant-projet de loi sur la réforme préconisée par le Conseil Economique et Social.

Tant de précipitation doit inciter à la prudence, alors surtout que l'avis du Conseil Economique et Social et ses annexes n'arrivent pas à convaincre le lecteur que des nécessités sociales ou des impératifs financiers exigeraient que la réforme éventuelle des régimes d'assurance pension du pays dût s'étendre au régime de pension statutaire des fonctionnaires.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime donc qu'il est indispensable d'en rappeler la justification telle qu'elle a été exposée d'une façon pertinente par le délégué de la Fonction publique.

La justification du régime particulier des ressortissants de la fonction publique découle du statut même du fonctionnaire. Tant le traitement touché pendant la période active que la pension accordée à la mise à la retraite font partie intégrante de ce statut. Ils sont la contrepartie d'un certain nombre de contraintes et de servitudes imposées aux fonctionnaires dans l'exercice de leur mission dans l'intérêt de la communauté nationale.

Dans ce même ordre d'idées, il faut réfuter catégoriquement certaines allégations apparentes et sous-jacentes qui sont à la base de l'"Etude spéciale sur les régimes de pension non contributifs", annexées à l'avis du Conseil Economique et Social.

En effet, les régimes de pensions du secteur public ne peuvent être considérés que dans leur réalité actuelle. La description des étapes de leur évolution peut être historiquement intéressante, mais elle n'a aucune influence sur la question du débat.

Il importe dès lors d'examiner objectivement les arguments-clefs qui, aux yeux de la majorité du Conseil Economique et Social, semblent justifier l'intégration du régime de pension public dans un régime unique.

Ces arguments sont au nombre de deux:

- les agents publics bénéficient d'"avantages exorbitants" par rapport à ceux qui existent dans les régimes contributifs";

- et cela sans payer des cotisations comme tous les autres travailleurs.

Quant aux "avantages exorbitants", le fait qu'ils sont dépassés par les prestations des systèmes de pension dits "extra-légaux" prouvent que les pensions des agents publics ne dépassent nullement la bonne mesure. En effet, en tenant compte du prélèvement de 3% pour la péréquation, les pensions des agents publics, qui ont le

nombre d'années de service voulu, se chiffrent actuellement aux 4/5 du dernier traitement, tandis que certains systèmes extra-légaux du secteur privé versent dans les mêmes conditions un supplément qui, ensemble avec la pension, représente 5/6 de la dernière rémunération ou même l'entièreté de celle-ci. Encore faut-il tenir compte du fait que, pour des emplois d'un niveau comparable, les rémunérations servies dans le secteur privé dépassent souvent de loin les traitements des fonctionnaires, dépassement qui se répercute évidemment sur les compléments de pension également.

A cela s'ajoute que les systèmes de pension complémentaires sont partiellement et indirectement financés par l'ensemble des contribuables, dans la mesure où les dotations sont déductibles du revenu des entreprises concernées.

Si donc les régimes de pension publics ont servi d'exemple au secteur privé et si leurs prestations y ont encore été améliorées, il est fondamentalement inexact et provocateur de prétendre que les agents publics bénéficient d'avantages exorbitants.

Finalement, il est plus que regrettable que le Conseil Economique et Social, qui a meublé son avis par une foule de statistiques et d'expertises, n'ait pas cru utile d'analyser et de mesurer l'impact de ce volet important de la sécurité sociale que constituent les régimes de pension complémentaires. Le fait de passer sous silence les prestations des régimes complémentaires est de nature à donner une image faussée et non objective du problème des pensions.

D'ailleurs qu'arriverait-il, dans l'hypothèse où les agents publics seraient affiliés au régime de pension unique préconisé par la majorité? Pour rester compétitif sur le marché du travail et pour garantir son recrutement, l'Etat serait forcé d'aménager et de financer, pour ses fonctionnaires et pour les employés des établissements publics, un système de pension complémentaire, à l'instar de ceux existants dans le secteur privé. La situation actuelle serait donc rétablie quant au niveau des pensions et quant à leurs coûts. Or, tout changement qui ne change rien est à éviter.

Qu'en est-il de l'argument que les agents publics ne payent pas de cotisation pour le financement de leurs pensions?

Après une première réduction en 1913, les cotisations des fonctionnaires ont été totalement supprimées en 1919, ceci au lieu et place d'une augmentation des traitements. Depuis lors, les traitements du secteur public ont toujours été refixés compte tenu de l'expectative d'une pension non contributive. C'est-à-dire, qu'ils sont toujours restés en arrière de l'évolution générale précisément

du pourcentage auquel le droit à pension a été chiffré aux différentes époques. Les agents publics contribuent donc toujours indirectement au financement de leur pension, par le fait de se contenter de traitements qui restent en-dessous du niveau qu'ils auraient si le régime de pension n'existait pas dans sa forme actuelle.

Cela revient à dire que le régime de pension forme un tout avec le régime des traitements de la fonction publique et qu'il ne saurait en être dissocié. Ce régime de pension n'est partant pas du ressort de la sécurité sociale, mais uniquement de celui du statut particulier de la fonction publique. L'ensemble du traitement et de la pension - comme traitement continué - est la juste et équitable compensation pour la sévère sélectivité au recrutement et à l'avancement, une vie de service et de loyauté envers l'Etat-patron sous des gouvernements différents, l'observation d'une certaine retenue dans la vie privée et d'une absolue neutralité dans l'exercice de la mission.

D'ailleurs, dans l'hypothèse de l'intégration des agents publics dans un régime d'assurance pension unique, les fonctionnaires recrutés avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, qu'ils soient en activité ou en retraite, devaient rester soumis à la législation actuelle, qui fait partie intégrante de leur contrat de travail. Aux autres, on ne saurait imposer à la fois une pension amoindrie et un traitement diminué de la cotisation à l'assurance pension. Leurs traitements devraient donc pour le moins être augmentés de la valeur de la cotisation. Pendant près d'un demi-siècle l'administration devrait ainsi fonctionner dans le malaise, où les uns envient les traitements des autres, et les autres les pensions des uns.

Finalement, il convient de souligner qu'aucun des Etats voisins n'a jusqu'ici manifesté l'intention d'abandonner le régime de pension de ses fonctionnaires pour les intégrer dans la sécurité sociale du secteur privé. Le Luxembourg, qui traditionnellement s'oriente sur les expériences étrangères, devrait-il seul s'aventurer dans une réforme dont les séquelles sur son administration ne sont pas évaluables?

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige le maintien du régime de pension public dans sa forme actuelle.

#### c) Fusion des caisses de maladie

Un autre problème qui s'est posé au cours de l'année 1977 et qui préoccupe la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est celui de la fusion des caisses de maladie.

A ce sujet, la Chambre doit d'abord protester avec vigueur contre la manière de procéder du Gouvernement qui, cédant sans doute à la pression de certains milieux très intéressés à la fusion, a impérativement dicté aux fonctionnaires qui sont délégués-employeurs dans les organes dirigeants de la Caisse de maladie des Fonctionnaires et Employés publics, et à leurs suppléants, de voter pour la fusion des caisses de maladie du secteur public. Ceci quoique la loi ne prévoie que la fusion volontaire sur l'initiative des caisses des employés et des fonctionnaires. Dans sa lettre aux délégués, le Président du Gouvernement a même fait état d'une décision gouvernementale relative à la fusion, décision qui à cette date n'existait pas. A ce propos, il convient de rappeler que, suivant l'esprit de la loi, les délégués-employeurs ont pour mission d'oeuvrer dans l'intérêt de la caisse qu'ils concourent à administrer, mais non pas d'y imposer une politique partisane du Gouvernement. Si la loi avait voulu réserver au Gouvernement la haute direction des caisses de maladie, le législateur aurait prévu à cet effet un commissaire disposant du droit de veto et de la voix prépondérante.

Quoiqu'à l'heure actuelle il ne soit question que de fusions par secteurs, il importe néanmoins d'examiner le contenu du concept de la fusion générale de toutes les caisses de maladie du pays. Car dans l'esprit d'aucuns, les propositions actuelles ne constituent qu'un premier pas sur le chemin de la fusion générale, qui ne se limiterait d'ailleurs pas aux caisses de maladie, mais devrait finalement comprendre toutes les institutions de la sécurité sociale. A ce propos, il importe donc d'analyser objectivement les choses et de ne pas se laisser leurrer par des formules éventuellement séduisantes à première vue, tant que l'on ne se rend pas compte de leur portée exacte.

Une modification des institutions ou des structures existantes ne se justifie que si elle comporte des avantages réels pour tous les administrés. Tout changement qui ne poursuit pas une amélioration générale, sensible et durable d'un état actuel serait un mal puisqu'il n'occasionne qu'un gaspillage inutile d'efforts et de temps précieux, qui seraient plus utilement consacrés à d'autres réformes nécessaires.

La question fondamentale qui se pose donc est celle de savoir si une éventuelle fusion des caisses de maladie procurerait des avantages à toutes les personnes concernées, qui sont les assurés d'une part, et les cotisants de l'autre.

Du point de vue des assurés, tout changement se justifierait qui améliorerait les prestations, qui garantirait financièrement pour l'avenir le maintien de prestations d'un certain niveau, qui accélérerait les procédures administratives ou qui simplifierait l'appareil administratif.

Or, les prestations étant fonction des cotisations, le seul fait de fusionner deux ou plusieurs caisses ne permet aucune amélioration des prestations. L'effet de l'agrandissement du cercle des cotisants est contrebalancé par celui de l'augmentation des cas de risque.

A ce propos, la Chambre du Travail affirme que le risque de maladie est plus grand pour les ouvriers que pour les employés. Or, cette affirmation n'est pas exacte. En effet, les chiffres du rapport général de l'Inspection des institutions sociales, par exemple pour l'exercice 1975, démontrent le contraire si l'on rapproche les données sur les prestations en nature, qui sont seules comparables.

De même, la seule fusion de deux ou de plusieurs administrations en une seule n'apporte pas en elle-même une simplification de l'appareil ni une accélération des procédures administratives. Celles-ci ne dépendent que d'efforts de rationalisation que chacune des unités aurait pu ou dû entreprendre elle-même en son sein.

Par contre, l'agrandissement du cercle des assurés par la fusion de plusieurs caisses augmenterait la distance entre l'assuré et sa caisse. Actuellement, il est encore possible aux caisses de s'occuper individuellement des problèmes des assurés. Dans un grand organisme, un tel service sur mesure ne serait plus possible. Les rapports deviendraient plus anonymes, et le risque serait grand que l'assuré perde le sentiment de solidarité qui le rattache à la caisse de son groupe socio-professionnel, solidarité qui jusqu'ici a permis d'entretenir une certaine discipline de groupe, de demander le cas échéant des sacrifices et d'éviter une mise à contribution abusive des caisses par l'éveil de l'esprit de récupération.

Dans ce contexte, l'argument a été avancé que la pluralité des caisses de maladie ne se justifierait pas, rien qu'en regard à l'exiguité de notre pays. Si cet argument était valable, il faudrait en bonne logique pousser son application à toutes nos institutions, y compris le Gouvernement. Or, là cet argument se réduit à l'absurde à moins qu'on ne veuille abandonner notre indépendance et nous faire absorber par un Etat voisin.

Une éventuelle fusion des caisses ne procurerait donc à elle seule aucune amélioration des prestations aux assurés. Au contraire, par l'agrandissement de la communauté de risque, elle comporterait le danger de l'exploitation irréfléchie d'un appareil devenu anonyme, qui ne serait plus l'oeuvre d'un groupe socio-professionnel donné, mais une création de l'Etat.



Qu'en est-il du point de vue des cotisants: des affiliés, des employeurs et de l'Etat, c'est-à-dire l'ensemble des contribuables qui comprend une nouvelle fois et à un autre titre les affiliés des caisses et leurs employeurs. Pour ce groupe, tout changement serait justifié qui allégerait les frais de l'assurance-maladie donc des mesures visant à abaisser les cotisations ou au moins, à les stabiliser définitivement à un niveau donné, ainsi que des mesures tendant à diminuer le coût de l'administration.

Quant aux cotisations, comme elles sont en rapport direct avec les prestations, ce n'est pas par une éventuelle fusion à elle seule qu'elles sont influençables.

Les caisses de maladie des sociétés sidérurgiques surtout accusent des déficits considérables depuis un certain nombre d'années. Mais au lieu de remettre de l'ordre dans les affaires, de faire cesser les abus, de consentir les sacrifices que la situation exige, les responsables font l'impression de laisser délibérément pourrir la situation pour forcer ensuite le Gouvernement à boucher les trous moyennant le recours à la fusion générale que la solidarité nationale et des méthodes de gestion modernes exigeraient.

Or, que l'on se détrompe, cette solution de facilité ne résoudre pas le problème à la longue, car le déficit réapparaîtrait de plus bel dans la caisse unique, et les sacrifices imposés aux uns l'auraient été en vain, même pour sauver les autres de devoir en faire. Il faut donc que ces derniers consentent à faire les efforts nécessaires pour assainir eux-mêmes la situation de leurs caisses.

En ce qui concerne l'appareil administratif, celui-ci étant fonction du nombre des affiliés, l'augmentation de ce nombre à lui seul ne peut avoir pour effet une diminution, même relative, de l'appareil administratif. A cette fin, des efforts de rationalisation devraient être entrepris sur d'autres plans.

A tout bien peser, il n'y a qu'un seul groupe qui pourrait tirer un avantage optique indirect d'une fusion de toutes les caisses de maladie: c'est celui des employeurs. En effet, comme les chiffres concernant les divers groupes socio-professionnels ne seraient plus établis et publiés séparément, des manipulations - comme celle consistant à se décharger en période de récession sur les caisses en favorisant les congés de maladie et le départ à la retraite prématuré, qui comporte 52 semaines de "maladie" de l'assuré avant sa prise en charge par la caisse de pension - deviendraient invisibles dans la masse des chiffres concernant des assurés de toutes les catégories socio-professionnelles.

La généralité des cotisants, à son tour, ne tirerait donc aucun profit tangible d'une éventuelle fusion de deux ou de plusieurs caisses de maladie.

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que toute fusion de caisses de maladie serait une opération foncièrement inutile alors qu'elle ne comporterait aucune amélioration générale réelle et durable ni pour les assurés ni pour l'ensemble des cotisants. Tous les efforts consacrés à la poursuite de cette idée le sont donc en pure perte, et il appartient au Gouvernement de faire cesser immédiatement ce grave abus.

d) Etablissement thermal Mondorf-Etat

Depuis qu'un plan de réforme a été conçu, et approuvé, pour moderniser l'Etablissement thermal de Mondorf-Etat en vue de l'aménager en centre national toutes-cures, les caisses de maladie n'interviennent plus, sauf de rares exceptions, pour des cures faites à l'étranger. Tous les assurés, à qui une cure est prescrite, sont dirigés sur Mondorf-Etat. Malgré le dévouement du personnel, les plaintes deviennent de plus en plus nombreuses que les installations sont insuffisantes, vieilles ou manquantes. Si les caisses de maladie ont bien voulu contribuer à relancer l'établissement thermal en lui envoyant de la clientèle il faudrait que l'Etat tienne sa part de l'engagement et fasse enfin des efforts plus considérables pour doter la station d'un équipement suffisant et moderne.

Par ailleurs, il importerait également que le pays soit enfin informé quant au début des grands travaux. Au commentaire du projet de budget pour l'exercice 1976 le Gouvernement proclamait encore: "Le ministère s'est attaqué résolument au problème du réaménagement et de la modernisation de l'établissement thermal de Mondorf-Etat. Après avoir fait élaborer un certain nombre d'études qui ont donné satisfaction, un nouvel avant-projet de loi vient d'être mis au point. Il est en outre envisagé d'implanter à proximité des nouvelles installations balnéaires et médicales une clinique thermale dont le financement pourrait être assumé par l'initiative privée."

Depuis lors, c'est le silence. Le projet de budget pour 1978 ne prévoit en tout qu'un crédit pour l'acquisition de terrains et pour le forage d'une nouvelle source thermale.

Puisque l'Etat ne manque pas de liquidités nécessaires, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que c'est une grave erreur de ne pas entamer enfin les travaux prévus. Ceci d'autant plus que le secteur de la construction se plaint d'un certain ralentissement. Toute perte de temps supplémentaire, outre qu'elle continue à dévaluer l'établissement, se payera cher quand l'économie aura repris, car en période de conjoncture normale le coût des investissements ne manquera pas d'augmenter sensiblement en raison de la demande accrue.

## 5. Politique du personnel

"Le service public" doit représenter exactement ce que ces deux mots énoncent: service à l'intention du public, c'est-à-dire de l'ensemble des citoyens.

La mission du service public est la réalisation du bien commun. Il ne saurait donc être ni une fin en soi ni un instrument modifiable au gré des circonstances.

### a) Les effectifs

Sur le plan des effectifs, il découle de ce qui précède que, pour ne pas pécher contre sa finalité première, le service public n'est pas gonflable ou compressible à volonté. Il ne peut et ne doit compter à aucun moment que l'exact nombre d'agents nécessaires pour assurer le fonctionnement régulier et efficace de l'administration. C'est d'ailleurs par ce souci d'économie, au sens initial du terme, que l'article 35 de la Constitution soustrait la fixation des effectifs au pouvoir exécutif et la confie au législateur.

Il s'ensuit d'une part, que le service public ne saurait être utilisé comme moyen d'assainir le marché du travail en périodes de crise conjoncturelle ou structurelle dans le secteur des entreprises privées. Avant toutes les questions relatives à la qualification, à la préparation et à l'intégration, c'est le principe même de l'économie de l'administration publique qui défend de l'utiliser, ne fût-ce que transitoirement, comme centre d'accueil de chômeurs du secteur privé. Le droit au travail que proclame l'article 11 de la Constitution ne peut être compris en ce sens que c'est finalement l'Etat lui-même qui devrait prendre à sa solde tous les citoyens en quête d'un emploi. La visualisation de l'étape finale d'une telle politique suffit à en démontrer l'absurdité.

C'est, au contraire, par une politique prévoyante d'industrialisation et de diversification, par des aides à l'investissement et à l'exportation que les gouvernements doivent assurer aux citoyens l'exercice du droit au travail, des impasses momentanées devant être surmontées moyennant un système d'assurance-chômage organisé suivant le modèle de l'assurance accident, qui a fait ses preuves.

D'autre part, le principe de l'économie de l'administration publique impose au législateur de surveiller continuellement de près la progression des effectifs, et de planifier à long terme, pour limiter cette progression au stricte nécessaire. La pratique actuelle dans la matière est beaucoup trop lâche. Le Gouvernement propose bien annuellement, dans son projet de loi budgétaire, une limitation des engagements nouveaux à 75 ou à 100 uni-

tés, et la Chambre des Députés consacre régulièrement ce chiffre proposé. Mais toute une série de lois subséquentes dérogent ensuite à cette limite, ceci quoique les projets afférents fussent en élaboration avant le vote de la loi budgétaire. On doit en tirer l'impression que la volonté de limiter la progression des effectifs n'est affichée que pour la galerie, mais qu'elle n'est nullement réelle. Pourtant, la progression moyenne au cours des derniers exercices a été de 1,53%. Si elle était maintenue dans cet ordre de grandeur, les effectifs actuels de la fonction publique seraient dédoublés en 65 ans.

A ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit donc réaffirmer son attitude visant au blocage absolu des effectifs à leur niveau actuel. Aux besoins changeants en personnel des administrations et services de même nature, il devra être répondu par la réalisation de la mobilité et du recyclage du personnel avec sauvegarde des droits acquis. La refixation périodique des effectifs par administration ou service devra se faire moyennant une loi cadre générale.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a des doutes sérieux quant à la constitutionnalité de la procédure consistant à faire autoriser les engagements nouveaux ou à les proroger par la loi budgétaire. Il s'agit d'engagements de personnel dont les emplois ne sont pas encore prévus par une disposition législative, soit que la loi portant organisation du service ne prévoit pas ces emplois ou ne les prévoit pas en nombre suffisant, soit que le service dont s'agit, n'a même pas encore une existence légale, mais fonctionne au stade - "prélégal", contre la volonté expresse de la Constitution.

Quoi qu'il en soit, le détour par la loi budgétaire anticipe indûment à la loi d'organisation spéciale, pour la préparation de laquelle le législateur doit disposer de tous les éléments lui permettant de juger en toute connaissance de cause de la nécessité de la création du service ou des fonctions supplémentaires ou nouvelles. Dans le cadre de la discussion sur le budget, la Chambre des Députés est préoccupée par d'autres sujets et ne saurait apprécier les propositions concernant les engagements avec le détachement voulu et en possession de toutes les informations détaillées qui lui seraient nécessaires.

#### b) Le recrutement

Au voeu de la Constitution, "les Luxembourgeois sont égaux devant la loi, seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires". Cela veut dire, que, si un emploi public est vacant, tout Luxembourgeois qui remplit les conditions légales requises devrait pouvoir le briguer. Ceci exige qu'aucun poste, de quel niveau qu'il soit, ne soit occupé qu'après publication de la vacance ou

de l'offre d'emploi et après sélection du meilleur candidat sur la base d'un examen-concours. Le défaut de transparence ou de respect des principes en matière d'accès aux fonctions publiques est un mal, qui ne manque d'ailleurs jamais de causer ultérieurement des perturbations et des problèmes. Il est renvoyé à ce sujet à la situation des employés de l'Etat qui a enfin pu être résolue il y a quelques années, ainsi qu'à l'actuel problème des professeurs-stagiaires de l'enseignement postprimaire.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande au Gouvernement de faire cesser le mode de recrutement illégal que certaines administrations pratiquent depuis quelque temps. Il s'agit en l'occurrence de l'engagement sous contrat d'employé assorti de la condition de se soumettre au prochain concours. Non seulement, cette pratique peut poser des problèmes humains en cas d'échecs répétés aux examens-concours, mais elle prolonge la période de travail à l'essai loin au-delà des délais que la loi tolère dans le secteur privé. D'ailleurs, ce mode de recrutement est franchement en opposition avec l'esprit de l'article 1er du statut général qui veut que "nul - quelle que soit sa dénomination ultérieure - ne soit admis au service de l'Etat, qui n'ait été recruté à la suite d'un examen-concours".

C'est d'ailleurs pour faciliter aux services du personnel des administrations le recrutement régulier et ordonné que, depuis quelques années, la date du concours a été avancée au mois de juillet, qu'un second concours est organisé en fin d'année, et que les matières des examens sont périodiquement adaptées aux réalités scolaires. Il n'y a donc plus aucune raison valable de tolérer plus longtemps la procédure anticonstitutionnelle consistant à engager des employés contractuels pour remplir des emplois publics à caractère permanent.

Ceci n'empêche évidemment pas l'Etat d'engager, pour certaines tâches effectivement temporaires, des employés contractuels suivant les dispositions qui règlent le louage du service des employés privés.

Reste le problème relatif aux nouvelles formations (p. ex. technicien en électronique ou en chimie) que l'enseignement public institue pour répondre à des demandes de l'économie privée. Si l'Etat n'a aucun besoin d'agents ayant ces qualifications, il ne doit pas en recruter. Si, par contre, certaines administrations engagent des agents de l'une ou de l'autre de ces spécialisations, des carrières appropriées doivent être fixées dans la législation sur les traitements.

### c) Le travail à temps partiel

Une autre question qui mérite un examen attentif est celle de l'éventuelle généralisation de la possibilité d'exercer des fonctions à temps partiel.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'accord qu'il ne faut pas exclure la possibilité d'accorder temporairement, dans certains cas exceptionnels et pour des raisons d'ordre familial surtout, du congé pour travail à mi-temps. Elle estime, par contre, que l'exercice de fonctions à temps partiel n'est pas admissible tant pour des raisons de principe que pour des raisons administratives.

Sur le plan des principes, il n'est guère concevable que deux titulaires différents se partagent les responsabilités attachées à une fonction ou qu'ils doivent s'accorder pour prendre ensemble les décisions qui incombent à la fonction qu'ils remplissent conjointement.

Il en est autrement des fonctionnaires qui sont occupés à temps partiel dans les communes rurales, les fonctions qu'ils exercent et qu'ils cumulent le cas échéant sont chaque fois des fonctions entières.

Le statut particulier du fonctionnaire est caractérisé par une relation - à vie - de service et de fidélité envers l'Etat. Elle comporte la mise à la disposition de l'Etat, et de lui seul, de toute la capacité de travail pendant toute la période d'activité. Ainsi conçue, la fonction publique garantit une administration neutre, apolitique, impartiale et sans préjugés. Toucher par ci ou par là aux fondements de ce statut particulier risque à la longue de ruiner cette garantie et de mettre finalement en cause le fonctionnement normal de nos institutions démocratiques.

Sur le plan pratique, il faut se rendre compte que toute la législation applicable aux fonctionnaires (droits et devoirs, traitements et pensions) est basée sur le principe que chaque agent exerce une fonction complète. L'introduction de la possibilité du travail à mi-temps ne manquerait pas de causer un contentieux abondant. Enfin, le cumul d'une fonction publique avec un emploi privé ou l'exercice d'une autre profession devant rester incompatible pour garantir la neutralité des fonctionnaires, on voit mal pour quelle raison au juste des fonctions à mi-temps devraient être introduites alors surtout que pour des difficultés passagères d'ordre personnel (études), ou familial (éducation d'enfants, soin d'un infirme) la possibilité du congé pour travail à mi-temps vient d'être créée.

De toute façon, ni le manque de planification et d'orientation du personnel, dont certains départements sont responsables, ni le problème du chômage dans le secteur privé ne sauraient être des arguments valables pour introduire l'exercice de fonctions à temps partiel dans le secteur public.

d) Le problème des professeurs-stagiaires

Un problème qui exige une solution immédiate, parce qu'il crée de véritables cas de rigueur sociale, c'est la situation des professeurs-stagiaires de l'enseignement postprimaire. Le mal vient de ce que, depuis l'abolition du système de la collation des grades, quiconque a fait des études universitaires complètes dans l'une des branches prévues au programme des écoles postprimaires est admissible au stage pédagogique. Une procédure de sélection n'a été instaurée que récemment, donc rétroactivement à l'admission trop massive de candidats au stage pédagogique. Cette sélection consiste essentiellement à considérer les épreuves théoriques et pratiques du stage comme concours de classement. Il en résulte que la sélection ne vient qu'après le stage et que les candidats ayant parfaitement réussi à toutes les épreuves ne peuvent obtenir une nomination en raison de leur classement qui, d'ailleurs, est discutable puisque les appréciations sont faites par des commissions différentes. Certains stagiaires en sont maintenant à leur cinquième année de service provisoire.

Il est entendu en théorie que, suivant notre statut centenaire, la réussite au stage ne confère pas un droit à la nomination. Néanmoins, il ne faudrait pas perdre de vue que depuis 1872, les idées ont fortement évolué quant au droit du travail dans le secteur privé, où la loi n'admet plus - ni pour les employés, ni pour les ouvriers - des services à l'essai d'une durée excessive ni le licenciement abusif, c'est-à-dire, qui "constitue un acte économiquement et socialement anormal".

L'Etat-patron doit donc pratiquer en son propre domaine ce qu'il impose par la loi comme devoir aux patrons et concède comme protection aux travailleurs du secteur privé. Il a au moins l'obligation morale de régler définitivement la situation des professeurs-stagiaires qu'il a pris à ses services, il y a plusieurs années déjà. Tout maintien du provisoire ou toute autre solution serait une anomalie économique et sociale.

Des mesures contribuant à régulariser la situation des stagiaires sont:

- la refixation des effectifs des classes selon les recommandations de la pédagogie moderne;
- la suppression des leçons supplémentaires;
- l'intégration des cours pour adultes dans la tâche normale;

- l'intégration dans le cadre normal de certaines activités périscolaires;

- la solution du problème des chargés de cours non qualifiés ainsi que des stagiaires qui négligent de régulariser leur situation;

- la négociation en vue d'un accord permettant le détachement de professeurs de l'enseignement public aux établissements privés d'enseignement postprimaire.

Pour éviter de reproduire continuellement la même situation à l'avenir, il n'y a qu'un seul moyen valable. C'est de faire la sélection des candidats avant leur admission au stage pédagogique, comme cela est d'ailleurs le cas pour toutes les autres carrières publiques. Avant tout cependant, il faut une sérieuse planification des besoins en professeurs des différentes spécialités à moyen et à long terme.

#### e) La formation professionnelle

A notre époque des évolutions et des changements rapides, la formation professionnelle et la formation continuée des agents de l'administration publique mérite une attention particulière. Ceci également en raison de la mission élargie d'un Etat moderne, où l'administration publique prend une influence grandissante dans la société. Il devient indispensable de procurer aux agents de l'Etat des connaissances spécifiques très poussées, tant théoriques que pratiques, dans le domaine administratif.

L'inventaire de ce qui existe actuellement en la matière est vite fait:

Il y a d'abord le stage qui devrait préparer le candidat théoriquement et pratiquement à l'exercice des fonctions de début de sa carrière. On doit constater que le stage est différemment organisé suivant les administrations. Dans les unes, les candidats sont immédiatement mis au travail, sans initiation théorique spécialement organisée. D'autres administrations, par contre, dispensant des cours théoriques graduées, mais qui se limitent d'ordinaire à la mission de l'administration concernée. Il s'impose donc, d'une part, une harmonisation des diverses formations administratives et, d'autre part, également une certaine extension des cours théoriques au-delà de la législation applicable par l'administration dont s'agit. Avant tout cependant il s'agirait de compléter certains cycles d'études scolaires par l'enseignement des sciences administratives orientées sur les besoins spécifiques de l'administration publique.



Il y a ensuite les formations professionnelles préparant à certaines carrières inférieures, formations qui, en collaboration avec le Ministère de l'Education Nationale et sous la surveillance d'un commissaire spécial, sont dispensées dans le cadre de l'Armée, et qui semblent donner satisfaction.

En dernier lieu, il y a depuis fin 1976, et sur l'initiative de la CGFP, des cours de formation pour chefs organisés par le Ministère de la Fonction Publique en collaboration avec l'Office pour l'Accroissement de la Productivité.

Il saute aux yeux, que le peu qui existe en la matière ne suffit nullement pour assurer une formation initiale et continue optimale des agents publics, surtout si on le compare aux efforts que font les Etats voisins ou, sur notre territoire, les Communautés Européennes.

Le gouvernement avait, il y a quelques années, fait espérer une amélioration en cette direction, en élaborant un projet de loi portant création d'un institut de formation administrative. L'un des buts de ce texte était bien la réalisation de la carrière ouverte. Vu que cette matière sera bientôt réglée par une autre voie, il importe maintenant de reprendre ledit projet sur le métier, afin de créer l'instrument capable d'organiser et de surveiller une formation professionnelle et administrative adéquate des fonctionnaires, ainsi que les recyclages que le progrès technologique ou les restructurations administratives exigent.

## 6. Politique salariale

Les négociations salariales de l'automne 1976 se sont terminées par un arrangement entre le Gouvernement et le cartel des syndicats de la Fonction publique, arrangement qui porte exceptionnellement sur deux ans et qui prévoit le relèvement de l'indice de base des traitements réparti sur 2 ans.

En effet, par lettre du 22 octobre 1976:

"1. Le Gouvernement s'engage à élaborer un projet de loi accordant une augmentation linéaire de l'indice de base des traitements de 2% au 1er janvier 1977.

"2. Le Gouvernement se déclare d'accord à allouer une augmentation linéaire de l'indice de base des traitements de 3% au 1er janvier 1978, sauf en cas d'aggravation de la crise économique par rapport à l'année 1976."

La première partie de cet arrangement a été réalisée par la loi du 23 décembre 1976.

Quant à la seconde étape, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit constater que les crédits nécessaires ne figurent pas au projet de budget pour l'exercice 1978.

Dans ces conditions, la question se pose si le Gouvernement:

- entend inscrire les crédits nécessaires au budget 1978 par voie d'amendement,
- s'il se propose de procéder par une loi spéciale,
- ou s'il a l'intention de ne pas respecter l'accord conclu.

En tout état de cause, la situation financière de l'Etat est excellente, comme la Chambre vient de le prouver dans la première partie du présent avis.

De plus, la situation économique générale, le secteur bancaire d'ailleurs y non compris, est en progression d'au moins 2% par rapport à 1976.

La Chambre constate donc que la clause restrictive de l'accord, qui d'ailleurs à l'époque était censée n'avoir qu'une valeur optique, ne peut s'appliquer en aucun cas.

En conséquence, la Chambre s'attend à ce que le Gouvernement prenne les dispositions utiles en temps voulu afin de respecter ses obligations. Cette affaire sera la pierre de touche pour la crédibilité du Gouvernement et pour sa volonté de pratiquer une politique salariale continue selon les engagements des Gouvernements successifs.

### C. Problèmes institutionnels

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, organe officiel de l'Etat, ne peut s'empêcher de ressentir une certaine inquiétude en observant l'évolution de la chose publique. Il semble en effet que les institutions de base de notre Etat ne soient plus à même de s'adapter aux changements imposés par les circonstances à la vie politique. L'écart qui se creuse entre la vie traditionnelle de nos institutions, tracée par des textes immuables, et la vie politique de tous les jours, est vivement ressenti par l'opinion publique. Les institutions, qui sont pourtant le garant d'un ordre établi et voulu par la Constitution, risquent d'être discréditées si l'autorité qui leur a été conférée n'est plus respectée.

La Chambre des Députés, représentant direct du peuple dont elle est censée apporter l'assentiment aux normes à établir, donne l'impression de se laisser défaire passivement de toute souveraineté. Jadis encore guide de la Nation, elle n'est plus qu'un instrument d'exécution des volontés du pouvoir exécutif. Les parlementaires se rendent parfaitement compte eux-mêmes de la situation, mais tous les projets de réforme annoncés sont restés à l'état de déclarations d'intention. En attendant, cette Haute Assemblée se borne à déclarer d'intérêt général les accords conclus en dehors de son enceinte.

Le Conseil d'Etat a perdu depuis longtemps sa fonction première, celle de conseiller et d'inspirer en dehors de toute considération partisane. Sans suivre une ligne bien définie, il se plaît surtout à corriger les épreuves d'imprimerie des textes que le Gouvernement juge approprié de lui soumettre, se perdant dans des clauses de style et des exercices grammaticaux certes parfois nécessaires, mais qui ne sont pas l'essence de sa mission. Son ordre du jour est dicté par les desiderata des puissants du jour; la qualité de membre est accordée à ceux qui savent s'inféoder par préférence à ceux qui s'élèvent au-dessus des querelles de partis. Le titre honorifique de Haute Corporation est une reminiscence historique plutôt que d'être ressenti comme un défi.

Et les avis rendus témoignent autant, sinon plus, de la volonté de suivre le chemin tracé par le programme gouvernemental, que celle d'éclairer d'une lumière nouvelle, de replacer dans un contexte général, des projets qui risquent sans cet apport impartial de trop montrer la griffe des intérêts spécifiques dont ils sont issus. Ce n'est qu'en matière de classement ou de traitement des agents publics que le Conseil semble retrouver cette sérénité d'antan qui lui sert alors de feuille de vigne. Si ce semblant de Chambre Haute n'est que reflet fidèle de la Chambre Basse, autant y introduire la même représentation proportionnelle des forces politiques. Un conseiller qui n'arrive plus à faire entendre sa voix a perdu sa raison d'être. Des avis qui sont considérés comme de simples formalités qu'on remplit par habitude perdent tout poids. Si le Conseil d'Etat n'est plus à même de jouer le rôle auquel la Constitution le destine, il devient superflu.

Le Comité du Contentieux, juridiction suprême en matière administrative, est malade à l'extrême. Ceci non seulement parce qu'il devient à son tour une émanation des partis politiques. N'y voit-on pas siéger des juges qui se présentent le lendemain comme plaideurs devant leurs pairs de la veille? Des avocats qui échangent leur toge contre la toque d'un magistrat, qui arbitrent les litiges de leurs collègues du Barreau? La confusion des compétences et le manque d'indépendance entraînent nécessairement aux yeux du public la déconsidération pour les décisions rendues, la multiplication des rôles portés par les juges et échangés au fil des procès et

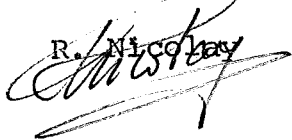
des jugements donne naissance invariablement au soupçon d'autant de services rendus aux amis. Une juridiction qui ne sait pas maintenir le respect de ses justiciables n'a plus de raison d'être.

Le projet de la création d'un véritable tribunal administratif, mentionné d'ailleurs ax programme gouvernemental, semble avoir été abandonné depuis. Le moment est venu de reprendre cette idée et de la réaliser enfin.

La création d'une Cour constitutionnelle s'impose encore davantage, ceci non seulement en raison de lois ou de règlements qui enfreignent la Charte fondamentale. En effet, les discussions sur la constitutionnalité de certaines mesures, de la formule de prestation des serments à la clôture de la session de la Chambre, en passant par les méthodes procédurales employées par cette dernière, tous ces incidents de peu d'envergure s'ils étaient restés à l'état individuel, mais graves par leur répétition, la discussion donc sur ces événements ne s'est jamais réellement terminée parce qu'elle n'a pas pu être portée devant une instance capable de la trancher. Insensiblement, l'accumulation des décisions contestées des organes les plus haut placés de l'Etat amène le public a une certaine passivité; l'impassibilité - causée par le doute - devant les décisions douteuses sape insensiblement l'autorité de ces mêmes décisions, évolution à laquelle il faut parer de toute urgence. Seule la création d'une nouvelle autorité, indépendante des autres, peut apporter un remède.

Ainsi délibéré en séance plénière le 14 octobre 1977.

Le Secrétaire,

R. Nicolay  


Le Président,

F. Haas

