

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 1979

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
<u>I Remarques générales</u>	1
1. Une confirmation extraordinaire	1
2. Incertitude concernant la situation économique	4
3. L'état de la Nation	6
4. La diminution des pressions inflationnistes	9
<u>II Caractéristiques du projet de budget 1979</u>	10
1. Des stimulations pour la croissance économique	10
2. L'ajustement des barèmes pour les impôts sur le revenu des personnes physiques	14
3. Pas de réduction de la fiscalité indirecte	15
<u>III Les crédits et la politique des différents Ministères</u>	16
- Ministère d'Etat	17
- Affaires Etrangères et Commerce Extérieur	17
- Famille, Logement social et Solidarité sociale	17
- Finances	20
- Force publique	20
- Santé publique	21
- Economie Nationale et Classes moyennes	21
- Environnement et Tourisme	21
<u>IV Politique du Personnel</u>	23
1. Mise à jour du statut général	23
2. Droit de grève	27
3. Carrière ouverte	27
4. Mesures d'harmonisation	28
5. Ravalorisation linéaire	28
6. Recrutement	30
7. Pensions	34
<u>V Questions Institutionnelles</u>	37
- Réformes promises	37
- Chambre des Députés	38
- Contrôle des banques	39

Par dépêche du 5 septembre 1978, 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 1979.

I REMARQUES GENERALES

1. Une confirmation extraordinaire

Dans son avis relatif au projet de budget 1978, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'avait pas hésité à nager à contre-courant en s'élevant vigoureusement contre la présentation fallacieuse de la réalité économique en matière de finances publiques et de prévisions budgétaires.

Elle avait réuni une quantité appréciable de faits et de chiffres illustrant la sous-estimation systématique de l'augmentation continue et rapide des recettes de l'Etat. Aussi s'inscrivait-elle en faux contre les affirmations continues de ceux qui voyaient le Trésor public gravement affecté par la conjoncture économique. Elle notait entre autres:

"L'augmentation continue 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..."

"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".

Et en conclusion d'une analyse détaillée de la dette publique, des réserves budgétaires et des réserves en Fonds spéciaux, elle affirmait:

"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 internationales, la valeur ajoutée du secteur bancaire n'est pas prise en considération dans les calculs..."

En relevant que, pendant les 8 premiers mois de 1977, les recettes fiscales dépassaient de 20% environ celles de la période correspondante de 1976, la Chambre dénonçait la peinture en gris proposée par le Gouvernement, dans le but évident de justifier le non-respect de ses engagements pris à l'égard du personnel du secteur public. Le Gouvernement ne s'était-il pas en effet déclaré 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".

Il est dès lors du plus grand intérêt d'examiner aujourd'hui, avec le recul du temps, quelle a été l'évolution effective. Notons d'abord que, dans l'exposé introductif du nouveau projet de budget, le Gouvernement doit avouer, page 34*, que 1977 n'a pas, au niveau du Produit Intérieur Brut, apporté d'aggravation conjoncturelle, mais qu'il y a au contraire eu une croissance nette, que le STATEC estime à 1,3%. Ce qui prouve sans l'ombre d'un doute que la condition à laquelle le Gouvernement avait soumis l'octroi de l'augmentation linéaire de 3% était parfaitement remplie, et que le Gouvernement a purement et simplement violé les engagements formels qu'il avait pris. La croissance du PIB entre 1976 et 1978 avoisinera sans doute les 4%, compte non tenu

du résultat des affaires internationales du secteur bancaire, qui pourtant se reflète dans les recettes fiscales (collectivité) de l'Etat. Soit signalé dans ce contexte que l'impôt sur les collectivités, dont la rentrée totale pour l'année en cours a été estimée à 5.500 millions, a produit déjà jusqu'au 30 septembre 1978 la somme coquette de 5.912 millions. Il est donc à prévoir d'ores et déjà que la recette totale de cet impôt atteindra les 8.000 millions. Les fonctionnaires et employés publics sont donc depuis le 1.1.1978 les victimes d'une duperie du Gouvernement actuel. Tels sont les faits.

Mais pour en revenir aux prévisions budgétaires et à la situation des Finances publiques, il y a lieu de relever que le Ministre des Finances a en date du 20 avril 1978 fait savoir que, au lieu du déficit de 756 millions de francs annoncé par le Gouvernement pour 1977, le Compte provisoire se soldait en fait par un surplus de 979 millions. Ainsi le solde budgétaire a dépassé de 1.735 millions les attentes officielles. Les recettes ont d'ailleurs marqué une plus-value de 2.506 millions contre un dépassement des dépenses de 771 millions. Et le Ministre de conclure que les Finances publiques étaient foncièrement saines. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas surprise ni par le résultat budgétaire ni par le diagnostic du Ministre, étant donné que l'un et l'autre ne faisaient que confirmer l'avis de la Chambre, avis qui pourtant avait soulevé dans le temps de véritables huées dans les milieux gouvernementaux et majoritaires.

Le Compte Général de l'Etat montre clairement que depuis le début de la période de "crise", les recettes publiques ont continué à croître à un rythme soutenu:

1975	+2678	millions de francs	ou	+10,4%
1976	+4742	" " "	ou	+16,8%
1977	+5289	" " "	ou	+16,0%

Dans ce domaine on ne constate donc pas non plus en 1977 d'aggravation de la crise économique par rapport à l'année 1976; le refus d'honorer la promesse d'ajuster de 3% les traitements des agents publics n'est pas non plus justifié dans l'optique de la déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974 qui promettait que "la progression des dépenses sera ajustée sur le rythme d'évaluation prévisionnel et pluriannuel des recettes publiques".

Que le Ministre des Finances ose présenter ce résultat favorable du Compte budgétaire comme un mérite particulier du Gouvernement témoigne toutefois d'un certain courage: ce résultat n'est en fait que la suite logique d'un renforcement de la fiscalité par le fameux "impôt de solidarité" et d'une avarice particulière en matière de dépenses, par la non-réalisation de nombreuses promesses électorales sous le prétexte de la crise économique. Les agents de la Fonction Publique se rappellent en tout cas l'at-

titude du Gouvernement lors des négociations salariales. Si l'exercice 1978 se solde à nouveau par un surplus budgétaire, le Gouvernement aura beau vanter sa sagesse, son personnel n'oubliera pas que cette sagesse est essentiellement celle qui a fait rompre des promesses formelles envers la Fonction Publique.

La fierté du Gouvernement d'avoir obtenu en 1977 un surplus budgétaire de l'ordre d'un milliard de francs (une dotation supplémentaire des fonds spéciaux de 550 millions de francs a réduit ce surplus ex post à 410 millions seulement) au lieu du déficit prévu de 756 millions n'est sans doute pas justifiée devant la toile de fond d'une économie en stagnation. La situation conjoncturelle, que le Gouvernement s'efforce de caractériser par une faiblesse persistante de la demande intérieure et par un chômage élevé et croissant, n'appellerait-elle pas plutôt un déficit budgétaire pour relancer l'économie? Alors que dans le monde entier on reconnaît la nécessité de politiques conjoncturelles anticycliques, le Gouvernement luxembourgeois - parce qu'il se montre incapable de prévoir correctement ses recettes et ses dépenses - accumule en temps de stagnation ou de récession des surplus importants - en 1975 il y avait déjà eu un surplus de 414 millions et en 1976 un autre de 316 millions - qui seront sans doute réinjectés dans le circuit économique dans les années à venir, à un moment où ils risqueront peut-être de créer de nouvelles tensions inflationnistes. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics déplore cette évolution d'autant plus que depuis des années elle a dans ses différents avis mis en garde le Gouvernement contre ses erreurs dans les estimations.

2. Incertitude concernant la situation économique?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne s'est jamais ralliée aux prévisions pessimistes de ceux qui annonçaient un ralentissement dramatique, voire une baisse dans les recettes publiques parce qu'elle avait pleinement conscience de ce que les statistiques sur l'évolution des grands agrégats macro-économiques (PNB, PIB, Revenu National) étaient gravement biaisées vers le bas: confectionnées selon des normes internationales, toutes ces données excluent par définition la valeur ajoutée du secteur bancaire et financier. En ce qui concerne les affaires bancaires avec la clientèle locale cette procédure est justifiée, étant donné qu'il s'agit d'éviter un double compte, mais elle ne l'est pas pour les transactions internationales qui représentent plus de 80% du volume de notre place financière.

Or, ce secteur est depuis près d'une décennie un des secteurs les plus dynamiques, et sa croissance n'a pas été entamée par la "crise" économique. Son impact global sur la situation de notre économie en général et des finances publiques en parti-

culier est considérable: dans une interview accordée récemment aux émissions luxembourgeoises de Radio Luxembourg, le commissaire au Contrôle des Banques n'a-t-il pas estimé que les banques contribuaient dans notre pays pour 16% au Revenu National et pour 20% aux recettes fiscales?

Il est évident que - abstraction faite des solutions adoptées pour la présentation des Comptes Nationaux - les prévisions budgétaires devraient en tout cas tenir compte d'estimations plus réalistes, d'autant plus que tous ces faits sont connus au Gouvernement. Les différentes administrations, dont le STATEC, ont depuis longtemps procédé aux calculs nécessaires, mais le Gouvernement, en cette matière comme en d'autres, ne parvient pas à s'entendre sur les options à prendre et sur les décisions à arrêter.

Les chiffres établis en excluant le secteur financier aboutissaient aux estimations suivantes, publiées il y un an dans le projet de budget 1978, en ce qui concerne la croissance annuelle du Produit Intérieur Brut aux prix du marché:

	en volume	en prix	en valeur	montant en millions
1974	+4,9%	+16,0%	+21,7%	89.171
1975	-9,9%	+ 1,7%	- 8,4%	81.661
1976	+3,0%	+ 4,0%	+ 7,1%	87.475

Dans le projet de budget 1979, le tableau en question n'est pas remis à jour: on se contente de dire que le PIB en volume se serait accru de 4,2% en 1976, de 1,3% en 1977 et de 2,0% en 1978 et d'ajouter la note marginale suivante:

"Comme le STATEC a entrepris une révision approfondie des séries rétrospectives des comptes nationaux afin de réévaluer sur la base de nouvelles données statistiques la valeur ajoutée par le secteur des services, notamment par la branche des banques, il n'est pas possible de publier à l'exposé introductif du présent projet de budget le tableau synoptique concernant les taux de croissance du produit intérieur brut de notre économie depuis le début de la dernière décennie. Les séries révisées des comptes nationaux feront cependant l'objet d'un cahier économique à paraître avant la fin de l'année 1978."

Si cette révision a été entreprise, il faut évidemment se demander pourquoi il est impossible de la communiquer aux intéressés, ne fût-ce que dans une version manuscrite ou préliminaire: en en retardant la publication jusqu'après le vote du budget au Parlement et la fin des négociations salariales en cours, le Gouvernement se fait en tout cas soupçonner de vouloir cacher des faits défavorables à lui. Les chiffres en question confirmeraient-ils par hasard la thèse que le ralentissement de 1975 n'a été au

plan macro-économique, et pour l'ensemble du pays, que très faible, voire inexistant parce que la récession bien connue de certains secteurs, comme la sidérurgie, a été contrebalancée dans une large mesure sinon totalement par la croissance d'autres secteurs, comme celui des banques internationales? Quoi qu'il en soit pour l'économie nationale, il est certain - comme il a été souligné plus haut - que tel est le cas pour les recettes publiques.

3. L'état de la Nation

Si les problèmes conjoncturels du pays ont été exagérés par le Gouvernement - que ce soit à la suite d'erreurs d'estimation, que ce soit pour des motifs politiques - la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas sans admettre les problèmes très sérieux du pays, comme la situation démographique alarmante ou les faiblesses structurelles de notre économie en générale et de certains secteurs en particulier. Il y a lieu d'en faire l'inventaire, de développer une stratégie d'ensemble et d'entamer sans retard l'exécution de mesures concrètes pour assurer l'avenir du pays. Cette grande tâche, tout le monde en convient, nécessite des moyens très importants; contrairement à d'autres, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le Gouvernement a une marge de manoeuvre particulièrement importante face aux problèmes à résoudre, en raison de l'état de santé fondamental de nos Finances Publiques: les fonds nécessaires étant disponibles, il s'agit de prendre des mesures conjoncturelles (p.ex. encourager la demande privée par des diminutions d'impôt ou des dépenses supplémentaires en faveur de la famille) ou de faire des investissements importants (p.ex. améliorer l'infrastructure du pays, notamment le réseau routier, qui se trouve dans un état lamentable.

Par ailleurs, la Chambre estime que le Gouvernement aurait pu profiter de la période à haute pression inflationniste pour se procurer, le cas échéant, des moyens supplémentaires pour des investissements publics d'envergure..

Comme il a été rappelé plus haut, ce thème a été développé par des avis antérieurs, et confirmé, quant au fond, par le Ministre des Finances en date du 20 avril 1978. Ne voulant pas revenir plus amplement sur ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se limite à la présentation factuelle de la situation détaillée à l'aide de deux tableaux, qui montrent à quel point l'Etat a su accumuler des réserves budgétaires et des réserves en fonds spéciaux, tandis que la dette publique n'a augmenté que faiblement en termes nominaux, respectivement a diminué en termes réels, surtout si l'on tient compte de l'accumulation rapide des réserves. Les tableaux ne tiennent du reste pas compte des impôts restant à percevoir surtout auprès des collectivités (ordre de grandeur: au moins une demi-douzaine de milliards de francs) et auprès des indépendants.

TABLEAU 1

LA DETTE PUBLIQUE ET LES RESERVES DE L'ETAT

en millions de francs

Année	Dettes publiques au 31. décembre	Réserve budgétaire en fin d'exercice	Avoirs en Fonds Spéciaux* en fin d'exercice	Total des Réserves disponibles (3) + (4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1966	10 700	104	1 425	1 529
1967	12 396	-45	1 038	993
1968	13 096	-182	1 224	1 042
1969	14 276	105	1 415	1 520
1970	14 737	291	1 935	2 226
1971	15 456	901	2 551	3 452
1972	15 605	1 792	2 901	4 693
1973	16 398	3 027	4 013	7 040
1974	16 405	5 177	4 077	9 254
1975	16 451	5 591	4 104	9 695
1976	18 863	5 907	4 417	10 324
1977	20 673	6 317	6 200 (?)	12 500 (?)

* N.B. Ce chiffre ne reprend que les Fonds suivants: Fonds de crise, Fonds de chômage, Fonds des routes, Fonds d'investissements publics (Administratif, Scolaires et Sanitaires et Sociaux), Fonds d'investissement pour les télécommunications, Fonds pour le logement social, Fonds pour la réforme communale, Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, Fonds d'équipement sportif national, Fonds spécial pour l'épuration des cours d'eau, Fonds pour l'acquisition, la restauration et la reconstruction des monuments historiques, Société Nationale de Crédit et d'Investissement, et Office du Ducroire.

TABLEAU 2

LA DETTE PUBLIQUE COMPAREE AUX RECETTES DE L'ETAT

Année	Dette publique			Dette publique moins réserves disponibles		
	en montant absolu milliards	en pourcent des recettes annuelles	en mois de re- cettes publiques	en montant absolu milliards	en pourcent des recettes annuelles	en mois de re- cettes publiques
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1946/50	5,9	158%	19,0	-	-	-
1951/55	7,3	165%	19,8	-	-	-
1956/60	7,7	141%	16,9	-	-	-
1961/65	8,9	118%	14,2	-	-	-
1966/70	13,0	116%	13,9	11,6	103%	12,4
1971	15,5	100%	12,0	12,0	77%	9,3
1972	15,6	90%	10,8	10,9	63%	7,5
1973	16,4	79%	9,4	9,4	45%	5,4
1974	16,4	64%	7,7	7,2	28%	3,3
1975	16,5	58%	7,0	6,8	24%	2,9
1976	18,9	57%	6,8	8,5	26%	3,1
1977	20,7	54%	6,5	(8,2)	(21%)	(2,5)

4. La diminution des pressions inflationnistes

La situation conjoncturelle qui existe au moment où le projet de budget 1979 est présenté se caractérise du reste par un taux d'inflation nettement plus bas que les taux des années précédentes. Dans le contexte général des problèmes économiques que connaissent certains secteurs d'activité dans notre pays, la stabilité de l'indice des prix à la consommation représente sans aucun doute un atout majeur. Le Gouvernement pourra pleinement jouer la carte de la relance économique sans devoir redouter, comme dans le passé, de nouvelles tensions inflationnistes.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit toutefois contredire le Gouvernement quand celui-ci revendique ouvertement le ralentissement de l'inflation comme le résultat de ses efforts. Si l'inflation galopante a été importée, comme on l'affirmait il n'y a pas tellement longtemps, pourquoi le ralentissement de la hausse des prix ne serait-il pas à son tour importé? La Chambre avait à de multiples reprises avancé des propositions concrètes pour lutter contre l'inflation. Pour la plupart d'entre elles le Gouvernement n'a jamais même seulement esquissé un début de mise en application.

Il y a un autre point que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait - une fois de plus - rappeler à l'attention du Gouvernement et du Parlement. Il s'agit de la réforme de l'indice des prix à la consommation, question qui est à l'ordre du jour depuis une demi-douzaine d'années. Que l'inflation soit faible ou forte, l'on constate toujours que l'adaptation des salaires, traitements, pension, etc. à l'inflation générale n'est réalisée qu'imparfaitement, parce que l'indice en usage est inapproprié depuis longtemps. Et pourtant la déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974 avait promis que "l'indice des prix sera réaménagé et actualisé afin de tenir compte des nouvelles habitudes de consommation d'un ménage modeste". Tout le monde est prêt à concéder qu'une réforme de cette importance nécessite d'importants préparatifs et ne peut être menée à bien en quelques mois: la Chambre voudrait toutefois rappeler au Gouvernement qu'il avait entretenu plus de quatre années pour réaliser sa promesse.

II LES CARACTERISTIQUES DU PROJET DE BUDGET 1979

1. Des stimulations pour la croissance économique

Le projet de budget pour 1979 prévoit un déficit de 887,8 millions de francs, étant entendu que l'Etat émettra un emprunt nouveau de 500 millions et amortira la dette existante à concurrence de 644,2 millions. L'estimation des recettes de l'Etat est sans doute plus réaliste que pour les exercices antérieurs: pour cette raison on peut s'attendre à ce que le Compte Général dégage moins de plus-values de recettes par rapport aux prévisions budgétaires que dans le passé.

Devant la toile de fond d'un certain degré de chômage et de problèmes structurels d'un certain nombre d'entreprises, il est à saluer que le Gouvernement ait programmé, bien timidement et sans doute encore de façon insuffisante, des mesures de relance économique qui se traduisent, d'une part, dans une réduction sélective de la fiscalité au niveau des impôts sur le revenu des personnes physiques et d'autre part par l'augmentation de certaines dépenses.

Dans la présentation de son budget, le Gouvernement justifie l'ensemble de ces mesures notamment comme une contribution luxembourgeoise à la stimulation concertée, par des impulsions budgétaires, de la croissance économique en Europe, conformément aux décisions prises par le Conseil des Communautés Européennes. Il est dès lors intéressant de rappeler que les orientations particulières concernant le Grand-Duché de Luxembourg ont été formulées comme suit par les instances européennes:

"Le Luxembourg pourra contribuer à l'action concertée par une impulsion budgétaire équivalent à plus de 1% du produit intérieur brut, au moyen de réductions d'impôts, d'augmentations des transferts à certaines catégories de ménages ainsi que d'aides à l'investissement et à la reconversion industrielle. La plupart de ces mesures seraient à charge du budget de 1979."

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que féliciter le Gouvernement de prendre - enfin! - l'initiative de combattre la situation conjoncturelle qui a amené tant de difficultés pour une partie des ménages et des entreprises. Elle ne peut toutefois s'empêcher de constater que les mesures proposées par les Communautés Européennes et adoptées ensuite par le Gouvernement luxembourgeois ne sont que le reflet de ce qui était proposé dans son avis pour le projet de budget 1978, dans lequel on lisait notamment:

"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 (...), 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 (...)"

"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 trouver dans le projet de loi 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 problèmes majeurs."

"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 d'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".

Il est hautement regrettable que toutes ces réflexions, pourtant sensées quant à leur contenu et modérées quant à leur présentation, n'ont à cette époque-là pas eu d'autre écho de la part du Ministre des Finances qu'une vaine tentative de les contredire.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'autant plus satisfaite du revirement du Ministre des Finances en cette matière qui, fort des recommandations de Bruxelles, considère maintenant la stimulation de la consommation comme un moyen de relancer la demande.

Pour ce qui est de la consommation publique et l'import qu'y prennent les rémunérations du personnel des services publics

(vol. I., p. 23*), la Chambre ne peut pas laisser s'accréditer sans la nuancer l'affirmation que "l'évolution de la consommation publique dépend essentiellement de la variation des rémunérations du personnel des services publics".

Cette évolution n'est actuellement pas le fait d'augmentations réelles, mais elle résulte essentiellement de la politique de recrutement du Gouvernement, d'une part, et du jeu de l'échelle mobile, de l'autre.

En effet, la comparaison des dépenses du personnel avec les dépenses ordinaires (= train de vie de l'État) - et non pas la comparaison inappropriée avec la consommation publique - révèle une étonnante stabilité des deux facteurs. Le tableau qui suit démontre que la part des dépenses de personnel ne fait que suivre l'évolution générale des dépenses ordinaires, dont elle continue à représenter le tiers bon an mal an.

Dépenses ordinaires / Dépenses de personnel de l'Etat

(Sources: 1. Comptes généraux de l'Etat; 2. Recueil Statistique 1967 du Ministère du Budget; 3. Compte provisoire 1976; 4. Budget voté 1977; 5. Projet de budget 1978)

Exercice	Dépenses ordinaires en millions de Fr	Dépenses de personnel	
		en millions de Fr.	en % des dépenses ordinaires
1949	2.040	806	39,51
1950	2.129	867	40,72
1951	2.465	991	40,20
1952	3.633	1.064	29,28
1953	3.588	1.100	30,66
1954	3.229	1.141	35,33
1955	3.627	1.185	32,67
1956	3.757	1.216	32,35
1957	4.388	1.317	30,01
1958	4.733	1.491	31,50
1959	4.875	1.451	29,76
1960	4.954	1.553	31,35
1961	5.514	1.583	28,71
1962	5.535	1.906	34,43
1963	6.125	2.231	36,42
1964	7.323	2.235	30,52
1965	7.677	2.349	30,60
1966	8.505	2.497	29,36
1967	8.824	2.585	29,30
1968	9.558	2.834	29,65
1969	10.065	2.942	29,23
1970	11.660	3.281	28,13
1971	12.929	3.759	29,07
1972	14.325	4.283	29,90
1973	16.472	5.157	31,30
1974	20.780	6.469	31,13
1975	23.171	7.466	32,22
*1976	26.892	8.632	32,10
*1977	31.500	10.033	31,85
*1978	33.771	10.893	32,26

* = données provisoires

2. L'ajustement des barèmes pour les impôts sur le revenu des personnes physiques

Pour les six mois de l'année 1978 l'indice des prix à la consommation accusait, par rapport à la même période de 1977, une hausse inférieure à 5%: si cette marge avait été dépassée, le Gouvernement aurait été obligé, en vertu de l'article 125 de la loi concernant l'impôt sur le revenu, d'inclure dans le projet de budget un ajustement général du barème d'impôt sur le revenu des personnes physiques. La marge n'a pas été atteinte, et en conséquence le Gouvernement n'a pas procédé à cet ajustement général.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le regrette, soucieuse de ne pas voir s'allourdir la charge fiscale des personnes physiques - pour lesquelles il existe une progression dans les taux d'imposition, de sorte que l'inflation, même si elle n'est que rampante, contribue à accroître plus que proportionnellement la charge fiscale - par rapport à celle des sociétés pour lesquelles la même progression n'existe pas. Il y a lieu de rappeler que la dernière fois que le taux d'inflation était inférieur à 5%, à savoir en 1972, le Gouvernement de l'époque avait décidé de procéder malgré cela à la révision des barèmes.

Le Gouvernement a par contre procédé à une révision sélective des barèmes en question - dont il chiffre le coût à 500 millions de francs - en faveur des revenus modestes et moyens: la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à l'en féliciter bien vivement, malgré le fait qu'elle aurait préféré une mesure de plus grande envergure. Un trait sympathique de la révision qu'elle tient à relever est son biais en faveur des familles nombreuses.

La révision sélective du tarif et l'allégement correspondant de la charge fiscale sont justifiés d'une part, comme une mesure en faveur d'une répartition plus équitable des impôts et, d'autre part, comme une contribution luxembourgeoise à la stimulation concertée de la croissance économique par des impulsions budgétaires, conformément aux décisions du Conseil des Communautés Européennes. Dans le cadre de ces efforts le Gouvernement et le Parlement devraient sérieusement étudier la possibilité d'abolir à partir du 1er janvier l'impôt spécial, dit de solidarité, vu que le Fonds de Chômage auquel ces impôts sont destinés continue à accumuler des sommes importantes, alors que sur le plan international une reprise générale de l'activité économique s'annonce, et étant donné que, du moment du vote de la loi du 30 juin 1976 l'opinion publique avait une vue faussée de l'état des Finances Publiques, comme il a été démontré plus haut.

3. Pas de réduction de la fiscalité indirecte

Dans l'article 4 du projet de budget il est proposé de reconduire les taux actuellement applicables en matière de TVA. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aurait souhaité que les allègements fiscaux accordés pour 1979 s'étendent également à la fiscalité indirecte et particulièrement aux taux de la TVA.

Comme la Chambre l'a développé plus en détail dans son récent avis sur le projet de loi modifiant la loi sur la TVA, cet impôt est supporté uniquement par les consommateurs finaux: de ce fait il frappe particulièrement les ménages à petits ou moyens revenus et notamment les familles ayant des enfants à charge. Pour ce motif il faut se réjouir de ce que notre pays ait toujours appliqué des taux moins élevés que les pays voisins.

Le projet de loi modifiant la législation actuelle sur la TVA, qui est à l'étude dans les instances parlementaires, prévoit que le taux spécial de 2% (qui concerne surtout des biens de première nécessité) sera aboli et remplacé par le taux de 5%: l'exposé des motifs précise que ce taux de 2% "qui a été introduit à titre transitoire lors de l'instauration du régime de la TVA et qui a été reconduit d'année en année par une disposition expresse de la loi budgétaire, est appelé à disparaître à terme".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas d'accord avec cette décision insolite. Les directives des Communautés Européennes laissent à nos institutions nationales pleine liberté en matière de taux à appliquer: aussi les nécessités de l'harmonisation européenne ne peuvent-elles pas être invoquées comme justification. Il en est de même de l'état des finances publiques et de la situation conjoncturelle: le relèvement des taux de TVA se répercuterait directement et intégralement sur les prix à la consommation et constituerait une ponction non négligeable sur le pouvoir d'achat.

Le projet de budget 1979 prévoit bien le maintien du taux de 2% pour l'exercice 1979 quelle que soit la date où la nouvelle législation sera adoptée: ceci ne satisfait pas la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui insiste pour que l'on se décide pour le maintien définitif du taux de 2% et, le cas échéant, pour une extension sensible de son champ d'application.

III LES CREDITS ET LA POLITIQUE DES DIFFERENTS MINISTERES

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a particulièrement examiné les commentaires accompagnant les tableaux d'ensemble des crédits des différents départements (pages 78* et suivantes), qui "ont pour but d'attirer l'attention des organes consultatifs et législatifs en matière budgétaire sur les traits saillants du projet de budget des dépenses" et qui "sont donc destinés à mettre en évidence l'expression budgétaire de la politique gouvernementale dans le cadre des départements ministériels". Elle regrette vivement, d'une part, que ces exposés deviennent de plus en plus laconiques - celui du Ministère d'Etat p.ex. comprend, en plus du tableau récapitulatif, en tout et pour tout 11 lignes de texte, celui du Ministère de la Fonction Publique 13 lignes et celui de la Justice 16 lignes - et, d'autre part, qu'ils deviennent de plus en plus vagues et de plus en plus insignifiants*, se limitant souvent à la simple énumération des automatismes budgétaires qui influent sur la croissance des crédits.

De deux choses l'une: Ou bien les Ministères n'ont pas pris d'options politiques précises et n'ont pas clairement défini leurs conceptions, ou bien ils ne tiennent pas particulièrement à les exposer aux organes consultatifs et législatifs. L'un serait aussi grave que l'autre. Si les débats parlementaires sur le budget ne sont pas particulièrement édifiants et manquent parfois de niveau, il faut bien dire que le pouvoir exécutif ne contribue guère activement à changer cet état de chose: sinon il ne considérerait pas la présentation et la défense de son budget comme une corvée et une routine, mais plutôt comme un défi et une occasion de repenser ses orientations et de les réarticuler avec netteté.

Cette réflexion ne vaut pas pour les seuls commentaires des différents Ministères; elle concerne le projet dans son ensemble. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics fait chaque année des efforts particuliers pour donner à son avis un maximum de substance; ceci n'est toutefois pas chose facile: c'est ainsi par exemple qu'à la date limite imposée pour le dépôt du présent avis le volume II du projet de loi n'était toujours pas disponible. C'est notamment dans le domaine des Fonds spéciaux - au sujet desquels la déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974 avait promis une information plus détaillée - que les données les plus élémentaires sur l'évolution récente font défaut dans le volume I: ni l'exposé introductif, ni le commentaire des crédits, ni les annexes ne fournissent la moindre précision p.ex. sur l'évolution du Fonds de chômage ou du Fonds d'orientation

* Un exemple typique tiré du commentaire relatif au Ministère des Travaux Publics: "Les taxes téléphoniques et les frais d'affranchissement ne sont plus englobés dès l'exercice 1979 par l'article 25.0.12.03 relatif aux frais de bureau. Un article nouveau avec une proposition de crédit de 2700000 francs a été inscrit au projet de budget pour liquider ces frais."

économique et sociale pour l'agriculture depuis fin 1976. Or, "un peuple mal informé comprend mal, juge mal et décide mal".

Ministère d'Etat

Les crédits prévus pour le Parlement se limitent à une seule ligne:

"Chambre des Députés (Sans distinction d'exercice) 66.500. 000-".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que pour l'article en question les mêmes renseignements, détails et explications devraient être fournis dans le cadre du projet que pour le reste du budget. La Chambre se propose d'ailleurs de revenir sur cette question dans le chapitre relatif aux institutions.

L'aide directe de l'Etat à la presse écrite continue à s'accroître: telle qu'elle se présente à l'heure actuelle, cette aide aux seuls organes politiques et, par là, aux fractions parlementaires donne forcément l'impression que les hommes politiques subsidient leurs organes de propagande. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics conseille d'étendre cette aide à l'ensemble de la presse et notamment aux organes syndicaux.

La Chambre voudrait ensuite rappeler son souhait de voir scindé en deux ou plusieurs crédits l'article 00.3.12.03 "Frais de route et de séjour à l'étranger (gouvernement et autres administrations) (Crédit non-limitatif et sans distinction d'exercice)". Sous sa présentation actuelle et en raison de son augmentation ahurissante cet article met les fonctionnaires et employés publics continuellement dans une posture désavantageuse face à l'opinion publique. Comme la Chambre l'a déjà demandé antérieurement, il y aurait lieu de procéder à une ventilation selon les différents départements et selon la nature des fonctions concernées.

Ministère des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à exprimer son soutien à la politique du Gouvernement visant à l'extension de l'aide au développement.

Ministère de la Famille, du Logement social et de la Solidarité sociale

Le Gouvernement prévoit dans le domaine de la politique sociale et familiale des crédits supplémentaires pour réaliser quelques mesures à caractère sectoriel ou ponctuel.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il convient, avec le dernier budget présenté au cours de la présente législature, de faire le point de l'ensemble des mesures réalisées par le Gouvernement actuel dans le domaine de la politique familiale.

Dans son programme le Gouvernement avait annoncé en 1974 des réformes fondamentales notamment dans le domaine du logement social et dans celui des prestations familiales.

Encore que des études coûteuses confiées à des experts étrangers devraient nous renseigner sur la situation de la famille au Luxembourg et sur notre situation démographique, le Gouvernement n'a ni tiré de conclusions pratiques de ces études ni réorienté sa politique familiale compte tenu des données qui se sont dégagées de ces études.

Après avoir présenté au public les conclusions du rapport Calot l'on aurait pu croire que le Gouvernement prenne dans le cadre du budget de 1979 des mesures concrètes et incisives pour remédier à la situation très grave de la dénatalité. Il n'en est rien. Le Gouvernement a une fois de plus manqué cette occasion: les crédits supplémentaires de l'ordre de 115 millions de francs prévu au budget de 1979 permettent tout au plus de relever d'une façon générale les allocations familiales de 30 francs (indice 100) par enfant et par mois. Si ce crédit, comme l'a annoncé le Ministre des Finances, doit être réservé aux familles ayant 2 enfants et plus à charge, le relèvement se situera autour de 60 francs (nombre indice 100) par enfant et par mois. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'un revirement dans l'évolution de notre situation démographique ne peut être amorcé que grâce à une politique familiale généreuse, permettant d'améliorer sensiblement le niveau de vie des familles avec enfants à charge. Les mesures prises depuis 1974 dans le domaine des prestations familiales ont permis tout au plus d'empêcher une détérioration encore plus importante des conditions matérielles des familles; elles n'étaient cependant pas de nature à relever le pouvoir d'achat des familles au point de compenser sensiblement la dégradation du niveau de vie qu'entraîne la présence d'enfants au ménage.

Le bilan du Gouvernement est encore moins brillant dans le domaine du logement social. Le programme gouvernemental avait annoncé des réformes fondamentales qui devaient se concrétiser dans le projet de loi concernant l'aide au logement transmis en mai 1977 aux instances législatives. Ce projet ne constitue en somme qu'une loi-cadre délaissant aux règlements d'exécution de fixer les détails de l'octroi des aides. Il résulte des projets de règlements présentés par le Gouvernement au début de 1978 que, loin d'améliorer le système existant, ils constituent sur bon nombre de points un net recul par rapport aux aides actuelles, et procèdent pour ce qui est de l'aide aux familles nombreuses à un véritable démantèlement de l'acquis social. La Chambre des

Fonctionnaires et Employés publics a dénoncé le caractère peu social de ces textes dans son avis du 24 février 1978.

Etant donné le délai très bref qui reste jusqu'aux élections législatives, la Chambre craint que le texte du projet sur l'aide au logement ne soit plus voté par la Chambre des Députés, l'avis du Conseil d'Etat faisant toujours défaut. Ces craintes ne sont pas dénuées de fondement, le Gouvernement n'ayant inscrit au budget de 1979 aucun crédit nouveau en vue de la mise en vigueur de cette loi, alors que les crédits anciens - notamment la dotation du fonds pour le logement social a été ramené de 50 à 10 millions de francs. Les crédits amoncelés par ce fonds depuis 1974 sont la preuve latente de l'immobilisme du Gouvernement dans ce domaine.

Il résulte cependant des statistiques disponibles que le secteur du bâtiment, notamment en ce qui concerne les logements sociaux, connaît depuis 1976 une forte régression. Ainsi, suivant les données fournies par la Caisse d'Epargne de l'Etat dans son rapport de 1977 le nombre des primes de construction pour maisons unifamiliales et pour appartements a diminué en 1977 de 150 unités, soit près de 15%.

Quant aux autorisations de bâtir, le STATEC indique dans sa note trimestrielle no 3/78 que pour l'ensemble des 6 premiers mois de 1978 le nombre des autorisations de logement reste inférieur de 32,7% à celui de la période correspondante de 1977. Bien que le Gouvernement soit d'avis que la mise en oeuvre de la nouvelle législation concernant l'aide au logement ne manquera pas de donner un coup de fouet sensible à la demande qui s'adresse à la branche du bâtiment, il n'a prévu aucun crédit nouveau visant à provoquer cette relance.

Sans attendre la mise en vigueur de la nouvelle législation sur le logement, il serait opportun de prendre d'ores et déjà des mesures concrètes permettant d'assurer dès le printemps 1979 une relance dans le secteur de la construction, dont l'importance pour notre économie nationale n'est plus à démontrer.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose-t-elle au Gouvernement de prévoir au budget de 1979 une mesure temporaire pour stimuler la construction de logements sociaux. Elle suggère de créer, à l'instar de ce qui a été réalisé en Belgique il y a quelques années, une prime de construction supplémentaire à verser aux personnes qui commencent la construction de leur logement avant une date à fixer.

Voilà, de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics une mesure permettant de donner un coup de fouet sensible à la construction et de remédier quelque peu à l'immobilisme du Gouvernement dans ce domaine.

En vue d'une relance modérée de la consommation des ménages, le Gouvernement aurait bien fait de renforcer davantage le pouvoir d'achat des catégories de personnes à revenus faibles ou modérés.

Il est vrai que le budget annonce la création d'une allocation pour personnes handicapées et le relèvement de 10% des prestations du fonds national de solidarité.

Si la Chambre approuve pleinement ces mesures qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique de justice sociale et de meilleure répartition des revenus, elle est cependant d'avis que les mesures en faveur de ces catégories de personnes, notamment en faveur des bénéficiaires de pensions du fonds national de solidarité, dont les prestations n'ont plus été ajustées depuis 1974, auraient pu être plus généreuses.

En comparant les mesures réalisées par le Gouvernement avec les promesses énoncées dans le programme gouvernemental l'on constate que le programme est loin d'être réalisé.

Ministère des Finances

La Chambre note avec satisfaction que le Gouvernement propose de quintupler le crédit relatif à l'installation de dispositifs de sécurité dans les bâtiments postaux et travaux d'aménagement connexes" (art. 34.0.72.00).

Elle tient cependant à rappeler qu'il est indispensable de prendre des dispositions de sécurité également dans les autres administrations financières de l'Etat.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre remercie le Gouvernement d'avoir accepté sa suggestion d'instaurer une commission ayant pour mission d'étudier les problèmes de sécurité des administrations financières de l'Etat ainsi que des agents chargés du maniement ou du transport de fonds et de faire des propositions au Gouvernement en vue de prévenir des attaques.

De ce point de vue est d'ailleurs très regrettable la prolifération des agences bancaires, et postales, dans le pays. Contrairement à l'opinion avancée par d'aucuns, que cette dispersion des caisses diminue de risque, la Chambre est d'avis que les petites agences de quartier ou de campagne mal protégées l'augmentent du fait qu'elles s'offrent en proie facile même aux voyoux débutants qui n'auraient ni le courage ni les moyens de s'attaquer à une grande caisse dûment protégée.

Ministère de la Force publique

La Chambre se réjouit de ce que les forces de l'ordre aient réussi à mettre fin aux activités d'organisations de malfaiteurs spécialisés dans l'agression des banques.

Est cependant à déplorer dans ce contexte l'attitude du Gouvernement qui antérieurement n'a rien fait pour protéger ses agents des attaques malveillantes et souvent calomnieuses de certains milieux. On devrait pouvoir attendre de ceux qui ont le mandat de gouverner le pays qu'en pareil cas ils prennent résolument la défense de leurs agents qui ont la mission difficile, souvent ingrate et périlleuse, de veiller à la sécurité des citoyens, de maintenir l'ordre ou de le rétablir.

Comme en raison de la vocation internationale et financière de Luxembourg, les charges et missions des forces de l'ordre ne cessent de croître, le Gouvernement devrait particulièrement veiller à l'équipement adéquat des agents. Sur ce point, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a eu connaissance d'insuffisances graves, tant en ce qui concerne certains effets d'habillement que quant au matériel. La Chambre invite donc le Gouvernement à y remédier d'urgence, alors surtout que le coût de ces équipements ne risquerait pas de déséquilibrer le budget.

Ministère de la Santé Publique

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait saluer bien vivement les mesures prises en faveur de Mondorf-Etat, mesures qui ont été préconisées par la Chambre à diverses reprises dans des avis antérieurs. Il convient de souligner que des projets concrets avaient été élaborés il y a longtemps et que les plans y relatifs étaient prêts dès l'entrée en fonctions du Gouvernement actuel. Un temps précieux a donc été perdu du fait que le Gouvernement ne les met en chantier qu'à l'heure actuelle.

Ministère de l'Economie Nationale et des Classes Moyennes

Les efforts entrepris par le Gouvernement pour une relance de l'activité économique et l'implantation de nouvelles entreprises méritent d'être relevés. A ce sujet la Chambre voudrait demander au Gouvernement ce qu'il en est de certaines rumeurs qui veulent que l'implantation d'importants entrepôts de l'OTAN susceptibles de créer de nombreux emplois est menacée en raison du fait que le Gouvernement luxembourgeois ne peut promettre à l'OTAN le maintien et le fonctionnement indépendant du service de renseignement. (Il s'agit du "service créé par la loi du 30.7.1960" comme le désigne l'article 00.3.12.16, sous Ministère d'Etat, lequel prévoit un crédit de 3.800.000 comme frais de fonctionnement, frais d'installation et autres pour ce service en précisant: "L'évacuation des projets de réforme en cours d'instance législative entraînera la suppression de cet article.")

Ministère de l'Environnement et du Tourisme

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics persiste à estimer que notre pays n'exploite pas à plein son potentiel

en matière de tourisme. Bien que des montants importants soient investis pour des mesures ponctuelles, on manque d'une stratégie d'ensemble de grande envergure. Il faut constater un manque général d'idées nouvelles; ce reproche toutefois ne peut pas être adressé au seul Gouvernement, mais notamment aux communes et à l'initiative privée.

L'embellissement des localités surtout devrait être davantage soigné. Les autorités communales devraient d'une part être obligées et devraient d'autre part être mises en mesure de toujours intervenir pour faire disparaître les dépôts d'immondices, les terrains vagues non soignés, les bâtiments délabrés, etc. De grandes villes à l'étranger ont montré l'exemple: en mettant à la disposition de personnes âgées mais encore valides les moyens nécessaires (outils, de jardinage, semences, plantes) on a pu gagner ces personnes à prendre en charge l'embellissement de leurs quartiers, leur donnant avec cette nouvelle responsabilité une nouvelle tâche et la conviction d'être utiles à la communauté.

Les autorités gouvernementales devraient ensuite obliger les communes à remplir leurs obligations en matière d'aménagement de l'environnement: il faudrait installer une surveillance permanente des efforts entrepris par les communes en cette matière: rapport annuel du Conseil communal au Ministère de l'Environnement et du Tourisme; visite de contrôle des localités avec rapport au Ministre; subsides et pénalisations, etc.

En matière d'environnement la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait encore soulever un autre point, en rapport avec le "projet de règlement grand-ducal déterminant la liste et le classement des établissements dangereux, insalubres ou incommodes". Ce document prévoit plusieurs groupes d'établissements, les moins dangereux étant de la classe 3 qui regroupe "certains établissements présentant peu de dangers ou d'inconvénients, mais pour lesquels une réglementation et un contrôle s'avèrent néanmoins indispensables". A la position 79 ce groupe comprend les centrales nucléaires. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait protester contre cette procédure, qui permettra la construction d'une centrale nucléaire sans même une procédure de commodo ou d'incommodo. La Chambre est d'avis que pour des installations dont le danger et les nuisances ne se limitent pas au présent et à l'environnement immédiat ne peuvent être autorisées qu'en vertu d'une loi spéciale. Elle estime en effet que, si l'ensemble de la population et les générations futures sont concernées, il faut le consensus général qui ne peut être donné que par la députation élue du peuple luxembourgeois.

IV POLITIQUE DU PERSONNEL

1. Mise à jour du statut général

Dans sa déclaration d'investiture, le Gouvernement s'est proposé de reviser "la loi modifiée du 8 mai 1872 sur les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat pour en faire une loi moderne". A cette fin il a repris le projet antérieurement élaboré. Les instances consultatives ont entretemps émis leurs avis et, d'après les informations dont la Chambre dispose, la commission compétente de la Chambre des Députés terminerait prochainement son examen du projet. Le texte de celui-ci, dans sa rédaction actuelle, appelle cependant quelques remarques que la CGFP a signalées au Gouvernement par une note du 8 juin 1978, remarques que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics appuie dans leur intégralité.

Il y va notamment des questions suivantes:

Champ d'application

Le Conseil d'Etat estime que la définition que le projet donne du fonctionnaire "n'est pas suffisamment précise, ce qui implique le risque d'un contentieux abondant". Le Conseil propose un autre texte, qui est cependant totalement inadéquat et comporte justement au plus haut degré le risque de nombreux litiges que le Conseil voudrait prévenir. En effet, outre qu'il exclut indûment certaines catégories d'agents du champ d'application du statut - question sur laquelle on reviendra dans la suite - le texte proposé par le Conseil d'Etat présente le défaut impardonnable d'expliquer le terme à définir par lui-même (fonctionnaire = titulaire d'une fonction) et d'introduire un nouveau terme (titulaire) qui appellerait une nouvelle définition au sens du statut. En outre, le texte proposé par le Conseil d'Etat renvoie aux "fonctions ... figurant aux rubriques I, IV et VI de l'Annexe A de la loi fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat", c'est-à-dire à une loi prise en exécution d'un aspect du statut. Or, on peut exercer un emploi, par exemple, d'artisan, d'infirmier, de technicien ou d'ingénieur dans une des différentes administrations de l'Etat sans être "fonctionnaire" pour autant. Le texte gouvernemental, par contre, a l'avantage d'être clair et précis quand il soumet l'acquisition de la qualité de fonctionnaire aux conditions suivantes:

- 1) nomination à titre définitif et permanent,
- 2) accordée par l'autorité qui a ce pouvoir,
- 3) à un emploi légalement prévu dans les cadres.

La Chambre se prononce donc pour le maintien du texte gouvernemental, qui est sans équivoque.

D'autre part, le Conseil d'Etat propose la suppression du paragraphe 2 de l'article 1er, estimant que leurs statuts spéciaux ont une importance majeure pour les corps concernés.

La Chambre, par contre, est d'avis que le statut doit fixer, pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat, l'essentiel de leurs droits et devoirs et que, si besoin en est, il appartiendra à des lois spéciales d'y ajouter certains droits ou devoirs particuliers à certains corps.

La Chambre demande donc de maintenir le texte gouvernemental sauf qu'à l'alinéa 2, les domaines statutaires réservés à la législation sur l'enseignement primaire restent à citer, à l'instar de ce que l'alinéa 1er fait à l'adresse de la magistrature.

Promotion

Quant aux principes devant régir la promotion, il convient de citer le Conseil d'Etat qui, dans son avis du 1.3.1977, retient que "la formule du projet (gouvernemental) détruirait à nouveau un équilibre que l'on cherche à atteindre et que l'on a déjà largement réalisé au cours des dernières années. Si, dans chaque carrière, tout fonctionnaire doit avoir des chances d'avancement sensiblement égales, indépendamment de l'administration dont il fait partie, il ne suffit pas de prévoir pour chacune d'elles un nombre proportionnel d'emplois supérieurs, mais il faut en outre que l'accès à ceux-ci se fasse à des conditions et d'après des modalités qui ne diffèrent pas fondamentalement suivant les services". Le Conseil d'Etat se prononce ensuite pour un régime d'avancement unique et reconnait que l'ancienneté de service et le résultat de l'examen de promotion sont des critères parfaitement valables d'après lesquelles d'ailleurs plus de 90% des promotions se font depuis longtemps dans la plupart des administrations.

Cette constatation ne l'empêche toutefois pas de craindre quelques alinéas plus loin qu'"à la longue, ce système aurait indubitablement pour conséquence de faire baisser le niveau général des fonctionnaires de l'Etat, qui, en ce moment, est élevé".

Le Conseil d'Etat est en outre "parfaitement d'accord avec la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics pour qu'en matière de promotion, tout arbitraire soit exclu". Ce qui ne le retient cependant pas de proposer d'ajouter aux critères objectifs de l'ancienneté et du résultat de l'examen de promotion des critères additionnels, qui sont l'appréciation subjective, par le chef d'administration, de la façon dont le candidat s'est acquitté dans le passé de ses fonctions et de son aptitude pour le poste brigué, quitte à ce que le tout soit agrémenté d'un "rapport circonstancié", dont l'intéressé peut prendre connaissance.

Après tous ces détours, le Conseil d'Etat renvoie la solution du problème à un règlement grand-ducal, qui pourrait être d'application générale.

Le Gouvernement a accepté cette façon de faire.

A ce sujet, la Chambre tient cependant à rappeler le passage suivant, figurant dans son avis du 30 octobre 1975.

"La raison d'être d'un statut est précisément de fixer d'avance et pour l'ensemble les principaux aspects de la situation d'un groupe, ceci dans le but de garantir que les problèmes analogues soient toujours résolus suivant les mêmes principes. Or, les règles de la promotion sont l'un des éléments les plus importants du statut des fonctionnaires."

La Chambre demande donc avec la plus forte insistance:

1. que les règles fondamentales régissant la promotion soient inscrites dans la loi;

2. que celle-ci se base uniquement sur les critères objectifs que sont l'ancienneté de service et le classement à l'examen de promotion, et que l'on renonce à tout critère comportant le risque de l'arbitraire;

3. d'adopter à cette fin le texte proposé par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dans son avis du 16 juillet 1969 et qui est reproduit à la page 72 du document parlementaire no 1907.

La Chambre souligne par ailleurs qu'il ne s'agit là que d'une mesure d'harmonisation, puisque le régime d'avancement préconisé est celui qui se pratique depuis fort longtemps aux CFL. Inutile donc de rejeter la proposition parce qu'il n'y aurait pas de modèle correspondant dans les législations des Etats voisins, que l'on ne cite d'ailleurs que dans les cas où elles servent à étayer les opinions préconçues.

Quant à la périodicité de l'examen de promotion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait demandé que les administrations organisent chaque année une session d'examen de promotion sauf si aucun de leurs fonctionnaires ne remplit les conditions d'admission requises.

Le Gouvernement propose une périodicité bisannuelle.

Le Conseil d'Etat opte pour la solution proposée par le directeur des Contributions qui se prononce pour une périodicité de trois ans. Il lui semble cependant "logique de répartir la préparation à l'examen de promotion sur les trois années qui doivent séparer celui-ci de l'examen de fin de stage", oubliant que

sa proposition revient à étaler le temps d'attente entre trois à six ans, suivant la date de la nomination définitive, et qu'elle comporte le grand désavantage de réunir trois classes de recrutement dans le même examen de promotion, ce qui peut créer des injustices et des mécontentements nuisibles au travail.

Dans tout cela il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que la préparation de l'examen de promotion est dans l'immense majorité des cas le fait du fonctionnaire lui-même, qui est déjà heureux s'il peut trouver les codes et recueils nécessaires à son travail personnel. Il n'y a effectivement qu'une ou deux administrations qui organisent des cours préparatoires, encore que leurs cours soient intermittents et qu'il n'y ait guère de difficulté réelle à les organiser en deux ou trois niveaux reprenant annuellement à l'intention des fonctionnaires étant respectivement en leur première, deuxième et troisième année de service.

Les problèmes soulevés par le Conseil d'Etat ne correspondent donc pas à la réalité.

La Chambre demande partant avec insistance de prévoir une périodicité annuelle pour les examens de promotion, seul garant que l'avancement se fasse effectivement dans l'ordre résultant de l'ancienneté et du classement.

Protection du fonctionnaire

Le Conseil d'Etat demande de supprimer à l'article 30 l'introduction, aux termes de laquelle "dans l'application des dispositions du présent statut, le respect et la défense des intérêts légitimes du fonctionnaire et de sa famille doivent être la préoccupation de l'autorité supérieure".

Le Conseil estime qu'"elle n'a, de toute façon, pas sa place dans la loi" et qu'elle pourrait figurer, tout au plus, dans l'exposé des motifs ou dans le commentaire des articles.

A noter en passant que la tournure "de toute façon" n'est guère une motivation convaincante.

La Chambre est d'avis que ce principe est de la plus haute importance et qu'il doit être maintenu au début du chapitre consacré à la protection du fonctionnaire, à moins qu'il ne devienne l'article 1er de la loi.

En effet, ce principe, qui traduit la "Fürsorgepflicht" prévue dans le statut de la fonction publique allemande, empêchera que jamais l'une quelconque des dispositions du statut ne puisse être employée d'une manière chicaneuse contre le fonctionnaire.

D'aucuns diront - comme le Conseil d'Etat le fait à plusieurs reprises dans son avis sur le projet de statut quand il

plaide pour le maintien d'une tournure vague - que telle disposition se trouve dans la loi depuis x années sans avoir donné lieu à des difficultés d'interprétation, ou que la circonspection avec laquelle la loi a été appliquée dans le passé est une garantie suffisante contre l'éventualité d'abus futurs. De tels raisonnements sont fallacieux puisqu'il est évident que la loi durera tandis que ceux qui l'appliquent ou l'interprètent changent. Il faut donc être d'accord pour rédiger la loi de façon à ce que les principes suivant lesquels ses auteurs l'ont conçue ne puissent être détournés, quelles que soient les coalitions au pouvoir. Le projet est très explicite et minutieux là où il s'agit de fixer les devoirs des fonctionnaires. La même minutie doit présider à la rédaction de leurs droits.

En conséquence, la Chambre réitère de la façon la plus pressante sa demande de maintenir le principe introductif précité dans le texte de la loi.

2. Droit de grève

Il ne s'agit pas du droit de grève en soi, car en vertu de la Constitution la Fonction publique jouit de la plénitude de ce droit fondamental tant que son exercice n'est pas réglementé par une loi spéciale. Il s'agit cependant d'éviter des situations incontrôlables qui pourraient se produire en l'absence d'une telle loi. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime donc qu'il est du plus haut intérêt de faire voter enfin et sans plus de retard le projet afférent, qui est prêt depuis des années. Elle demande cependant avec insistance que la loi respecte la Constitution en ne rendant pas illusoire le droit de grève des agents publics, mais en se bornant à fixer les procédures et les compétences. A cette fin, la Chambre renvoie à son avis du 25 novembre 1975 sur le texte définitif du projet de loi.

3. Carrière ouverte

Cette question traîne depuis 1973, année où le législateur a habilité le Gouvernement à réglementer les conditions et les modalités suivant lesquelles le fonctionnaire pourra accéder à une carrière supérieure à la sienne. Le projet de règlement afférent, qui a connu des retards incompréhensibles, qui est cependant prêt depuis plus d'une année et sur lequel la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est prononcée dans son avis du 6 mai 1977, reste toujours en suspens. Il est vrai qu'en 1973 le Conseil d'Etat n'avait marqué son accord avec la clause habilitante que d'une façon très réservée. Mais puisque le législateur a décidé positivement il est inadmissible que des instances consultatives puissent maintenant tenter d'empêcher la réalisation d'une mesure destinée essentiellement à stimuler le rendement et l'efficacité de la fonction publique.

Ce qui est pour le moins aussi grave, c'est que le Gouvernement, dans le cadre d'une réforme de la carrière de l'attaché, vient de proposer déjà une dérogation aux conditions d'avancement mises au point au cours de trois années de négociations difficiles. En effet, le projet dont question tend à autoriser le Gouvernement à admettre, plus ou moins d'après son bon vouloir, à la carrière supérieure de l'administration centrale des fonctionnaires de la carrière moyenne "qui ont vingt années de grade".

La Chambre estime qu'en matière de carrière ouverte, les conditions et les modalités devraient être les mêmes pour tous, quelle que soit l'administration d'attache.

Partant, la Chambre demande au Gouvernement d'insister auprès du Conseil d'Etat pour qu'il émette sans plus de retard son avis sur le projet. En effet, dans sa déclaration de 1974, le Gouvernement avait promis de "s'efforcer" de réaliser la carrière ouverte. La Fonction publique attend donc qu'il maintienne cette attitude musclée pour réaliser la carrière ouverte avant la fin de son mandat.

4. Mesures d'harmonisation

Selon la déclaration gouvernementale, il était prévu initialement d'harmoniser, " dans la mesure du possible, les conditions de recrutement, de rémunération et d'avancement, voire de pension des agents des différentes branches du secteur public". De telles mesures - qui n'exigent d'ailleurs pas une réforme générale des structures - s'imposaient en effet, et s'imposent toujours, puisque depuis fort longtemps les fonctionnaires de l'Etat revendiquent leur "assimilation aux assimilés".

La seule mesure d'harmonisation complète réalisée entretemps est l'assimilation des agents de transport communaux aux agents des CFL. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'avait pas manqué de signaler dans son avis du 20 février 1976 qu'à la suite de cette mesure isolée des adaptations deviennent d'autant plus urgentes pour toutes les carrières inférieures, notamment celles du garçon de bureau, de l'huissier, du cantonnier, du facteur, de l'artisan, de l'infirmier, de l'expéditionnaire et de la maîtresse de jardin d'enfants diplômée (ancien régime), etc.

5. Revalorisation linéaire

Un autre aspect de l'harmonisation consisterait dans la revalorisation des rémunérations du secteur public.

Au terme des difficiles négociations salariales de l'automne 1976 un arrangement avait été conclu entre le Gouvernement et le cartel des syndicats de la Fonction publique prévoyant le relèvement de l'indice de base des rémunérations en 2 étapes.

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

Quant à la seconde - selon la lettre confirmative du Gouvernement en date du 22 octobre - elle aurait dû consister en 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".

Il a été démontré à suffisance dans la première partie de cet avis qu'il n'y a pas eu une aggravation de la situation économique mais, au contraire, nouvelle progression entre 1976 et fin 1977 et que, d'autre part, la situation financière de l'Etat est excellente comme elle ne l'a jamais été.

Néanmoins, le Gouvernement a violé l'arrangement en refusant de soumettre au législateur le projet de loi portant augmentation des rémunérations de l'ordre de 3%.

La déception des agents publics a pu être mesurée à l'occasion de la grande manifestation du 20 décembre 1977 qui, entre autres, protesta contre la rupture injustifiée de l'arrangement salarial.

Il n'y a en effet aucun argument objectif pour motiver ce manquement persistant à la parole donnée, ceci d'autant moins que l'on constate actuellement une amélioration notable dans le secteur de la sidérurgie et dans d'autres domaines de l'économie. On ne peut faire attendre la Fonction publique jusqu'au moment où tous les secteurs progresseraient ensemble, un tel événement ne se produisant guère. Voilà pourquoi d'ailleurs les syndicats du secteur privé pratiquent depuis toujours une politique salariale sectorielle. Les données publiées par le Statec prouvent qu'au cours des deux dernières années un certain nombre de nouveaux contrats collectifs ont apporté des améliorations substantielles aux salariés du secteur privé. Conformément à son programme, où le Gouvernement a promis de "garantir une adaptation régulière des rémunérations du secteur public à celles du secteur privé", il importe maintenant d'assimiler les rémunérations de la Fonction publique à l'évolution générale. Il y va de la crédibilité du Gouvernement qui, par ailleurs, oriente sa politique budgétaire et financière essentiellement sur les recettes.

L'argument économique étant devenu inopérant, le Gouvernement paraît maintenant vouloir répéter la campagne de 1975 en ayant notamment recours au "traitement moyen".

Il s'agit du résultat de la division du total (réduit à

l'indice 100) des rémunérations payées par l'Etat par le nombre des bénéficiaires. L'évolution de ce traitement moyen depuis 1974 serait de +X% ce qui prouverait que les traitements auraient augmenté du fait de mesures de reclassement sélectives.

Outre que cette manière de calcul omet de considérer la structure d'âge, la Chambre ne peut accepter pareille comparaison qui se fonde sur des prémisses absolument erronées. En effet, si dans le classement des fonctions publiques des mesures sélectives ou ponctuelles étaient devenues indispensables, c'était uniquement soit pour assurer le recrutement dans un secteur déterminé (paramédicaux, par exemple), soit pour tenir compte de modifications des conditions d'admissibilité, ou pour éliminer des inégalités discriminatoires entre carrières ou fonctions dans les différentes branches du secteur public (harmonisation). Ces mesures, quoique influant sur le "traitement moyen", n'ont évidemment eu aucun effet pour les fonctions ou les carrières non concernées.

6. Recrutement

Puisqu'en cette matière la Chambre n'a pu constater aucune amélioration - bien au contraire - elle se voit amenée à répéter les remarques qu'elle a faites dans son avis sur le projet de budget de 1978.

"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 puisse être 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."

A ce sujet, la Chambre demande une nouvelle fois avec insistance que le Gouvernement mette fin à ce parallélisme malsain dans le recrutement. La Chambre reste d'avis que, pour des emplois à caractère permanent, les administrations publiques ne devraient recruter que des fonctionnaires soumis au même statut. Quant aux employés actuellement en place, la Chambre se demande si, après le premier pas de 1972 qui leur a valu un régime à mi-chemin entre celui des employés privés et les fonctionnaires publics, le moment ne serait pas venu de répéter la loi du 13 mai 1919 et de fonctionnariser tous les agents contractuels du service public.

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.

L'administration des P. et T., jusqu'en 1973 a engagé des employés sous contrat sans y inscrire la condition que les intéressés doivent se soumettre à un prochain examen-concours. Maintenant on menace de licencier ces agents s'ils ne réussissent pas à se classer en rang utile au prochain concours, ceci pour le motif que la loi organique de l'administration ne prévoit pas la possibilité d'engager des employés contractuels. Outre que l'administration ne pourra guère se prévaloir de sa propre turpitude pour se défaire de ces employés, la Chambre se doit de condamner avec véhémence cette manière de procéder qui, pour sauvegarder leur emploi, voudrait forcer des agents qui ont quitté l'école il y a presque 10 ans à aller concourir avec des jeunes qui viennent de sortir des lycées ou des collèges.

Si effectivement ces employés ne peuvent être maintenus dans les P. et T., le Gouvernement a une obligation morale à les muter dans des administrations ayant des vacances dans leurs cadres.

Un autre grave problème est celui du recrutement des volontaires de l'Armée.

Après la création d'une unité de volontaires par la loi de réforme de 1967, des efforts ont dû être entrepris par la suite pour maintenir les effectifs au niveau voulu. Les annonces destinées à attirer des candidats ne manquent jamais de promettre une formation professionnelle en vue de l'entrée dans une carrière du service public.

En effet, l'article 14 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 sur l'organisation militaire stipule:

"Dans la mesure où ils remplissent les conditions d'admission aux différentes administrations, les volontaires quittant l'armée après une période de service de trois ans au moins,

1. sont seuls admis à la carrière inférieure de l'armée, de la musique militaire, de la gendarmerie, de la police, des douanes, des postes et télécommunications, des établissements pénitentiaires et des eaux et forêts et

2. bénéficient d'un droit de priorité pour les emplois de la carrière inférieure des autres administrations, offices, services et établissements publics, y compris les établissements d'assurances sociales, les communes et la société nationale des chemins de fer luxembourgeois".

En fait cette dernière disposition n'a jamais été respectée par les services et les établissements publics, et le Gouvernement ne les y a d'ailleurs pas forcés. La preuve: Au cours des 10 dernières années, 56 anciens volontaires seulement ont été recrutés par le service public, si l'on fait abstraction de ceux entrés dans les emplois qui leur sont exclusivement réservés.

Or, ces dernières années, par suite du rétrécissement de l'offre d'emploi dans le secteur privé, le corps des volontaires ne manque plus de candidats, et le Gouvernement a même permis de dépasser les effectifs légaux (430) en mettant hors cadre les volontaires reçus aux examens-concours de l'armée, de la gendarmerie, de la police, de la douane, des eaux et forêts et des P. et T. De la sorte, l'effectif actuel du corps des volontaires est de 471.

Il s'ensuit qu'en vertu de la loi le service public a l'obligation de recruter annuellement 90-100 anciens volontaires. Ces jeunes gens, qui ont accepté les rigueurs du service militaire dans l'espoir légitime (au sens le plus strict du mot) de bénéficier à la fin de leur volontariat d'une nomination définitive dans un emploi public, ont acquis un droit indéniable à être recrutés prioritairement pour les emplois publics vacants. Ce serait un scandale de vouloir leur imposer des délais d'attente alors que les besoins de la relève annuelle dans les carrières inférieures devraient dépasser de loin le nombre de 100 pour l'ensemble des établissements et des services publics visés par la loi militaire précitée.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le Gouvernement a le devoir absolu de veiller à ce que, conformément à la loi, les établissements et les services publics recrutent effectivement et par priorité les volontaires qui ont rempli leur contrat au service de la politique extérieure du pays.

A cette fin une planification adéquate est indispensable pour établir et maintenir constamment l'équilibre voulu entre le recrutement de l'armée et les vacances d'emplois appropriés qui se produiront trois années plus tard dans le secteur public.

La Chambre demande donc au Gouvernement de donner les instructions nécessaires aux établissements et aux services concernés pour que les dispositions de la loi militaire soient respectées en ce qui concerne le droit de priorité des volontaires pour les emplois publics dont ils remplissent les conditions d'admission.

En ce qui concerne la situation des professeurs-stagiaires de l'enseignement postprimaire, la Chambre reconnaît que le Gouvernement fait actuellement des efforts pour résoudre en partie ce problème et qu'il a soumis au législateur un projet de loi tendant à éviter une reproduction de la situation qui préoccupe le pays depuis plusieurs années. Néanmoins la Chambre aurait préféré un plan global détaillé proposant la solution définitive du problème engendré par un manque manifeste de prévoyance et de sollicitude. La Chambre renvoie dans ce contexte à son avis sur le projet de loi afférent.

Un autre groupe d'agents dont la situation attire l'attention est celui du personnel de l'enseignement différencié, qui a une mission bien difficile demandant beaucoup d'idéalisme, de dévouement et de patience. La loi du 14 mars 1973 fixe, entre autres, la rémunération et les carrières des intéressés. Or, outre que ses dispositions n'ont pas été revues dans le cadre des mesures d'harmonisation, elles ne sont pas appliquées à l'ensemble du personnel concerné. En effet, pour détourner le numerus clausus de la loi budgétaire, nombre d'éducateurs, de monitrices et de moniteurs, quoique recrutés par le Ministère de l'Education Nationale, ont ensuite été "engagés" par les communes-sièges des établissements de l'enseignement différencié. Il s'ensuit que ce personnel n'a pas le statut prévu par la loi et que les questions relatives au stage, à la nomination, à l'avancement d'échelon ou en traitement, à l'examen de promotion, etc., ne sont pas résolues. Ces agents sont ainsi gravement discriminés par rapport à leurs collègues qui ont pu bénéficier d'un recrutement régulier. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que cette situation doit cesser. L'Etat ne peut faire de ces agents les victimes d'un numerus clausus menteur, qui ne sert qu'en vitrine mais qui n'est jamais respecté, ni de la carence du Gouvernement de prévoir à temps les crédits nécessaires pour la rémunération du personnel d'une branche de l'éducation nationale qui a été créé sous l'approbation générale du pays.

Par ailleurs, la Chambre est d'avis que l'Etat devrait augmenter substantiellement son aide au Centre de réadaptation et à l'Institut médico-professionnel de Cap, où 152 handicapés sont encadrés par un personnel de 14 unités. Le rapport de 1 sur 11 n'est que théorique, puisque en réalité dans certains ateliers un éducateur ou instructeur est occupé en permanence pour 4 handicapés graves, alors que d'autres ateliers sont surpeuplés (1 sur 28). D'après les informations dont la Chambre dispose, le Centre a un manque de 7 éducateurs. Quoique l'article 10.7.44.00 du projet de budget propose une augmentation des subsides afférents, la Chambre estime que le crédit de 9,4 millions prévu est absolument insuffisant pour mettre le Centre en mesure de faire face aux nécessités.

7. Pensions

Le Ministre qui a la Sécurité sociale dans ses attributions vient de préparer un projet de loi tendant à créer un régime unique d'assurance-vieillesse. Ce projet prévoit que les agents publics qui seront recrutés après la mise en vigueur de la loi tomberont sous son champ d'application. Outre qu'il se pose ici la question du Ministre compétent pour les pensions des fonctionnaires et que ce projet est en contradiction avec la déclaration gouvernementale, il est également en contradiction avec la politique que notre Gouvernement préconise quant aux agents des institutions supranationales. En effet, dans les commissions ad hoc, les délégués du Gouvernement luxembourgeois défendent un régime de pension statutaire comme devant faire partie intégrante du statut des agents européens, statut qui, à son tour, est considéré indispensable pour garantir l'indépendance des agents des institutions supranationales.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics invite donc le Gouvernement à suivre cette même ligne de pensée envers ses propres agents.

Par ailleurs, la Chambre soutient entièrement l'attitude du représentant de la Fonction publique au Conseil Economique et social, qui à ce sujet a développé les arguments suivants:

La justification du régime particulier des ressortissants de la fonction publique découle effectivement 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.

Il importe d'examiner objectivement les arguments clefs qui, aux yeux des défenseurs d'un régime d'assurance unique, semblent

justifier l'intégration des régimes de pension publics 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'elles sont dépassées par les prestations des systèmes de pension dits "extra-légaux" prouve 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 afférent par une foule de statistiques et d'expertises fondées, 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. 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

existant 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, 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 des régimes de pension publics dans leur forme actuelle.

V QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Dans son avis sur le projet de budget 1978, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'était penchée sur certains problèmes institutionnels, notamment sur le fonctionnement du Conseil d'Etat.

Sans vouloir entrer dans les détails de l'écho suscité par cette prise de position, écho favorable dans la plupart des milieux représentant les forces vives de la nation, la Chambre doit relever cependant cette réaction mal inspirée qui, évitant de s'en prendre à l'auteur de l'avis, donc à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, ou de discuter le contenu de l'avis, tenta vainement d'exercer des pressions sur l'éditeur d'un organe de presse syndical qui s'était borné à reproduire une partie du document parlementaire contenant l'avis en question.

Par ailleurs, la Chambre a été quelque peu étonnée de l'attitude prise par le Gouvernement, qui laissait entendre dans une lettre que la Haute Corporation, n'ayant pas apprécié cette partie de l'avis, pourrait se voir amenée à prendre sa revanche lors de l'élaboration d'avis portant sur des projets de loi ou de règlements grand-ducaux intéressant la Fonction publique. Pour critique qu'il ait été, l'avis de la Chambre n'est pas allé aussi loin que le Gouvernement; l'avis n'a jamais suggéré que le Conseil d'Etat pourrait utiliser ses prérogatives dans le cadre de la procédure législative pour en découdre, par agents publics interposés, avec la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Aussi la Chambre ne voudrait-elle pas se rallier, sur ce point, à l'opinion émise par le Gouvernement.

1. Ceci dit, et alors que la fin de la législature est en vue, le moment est venu de s'enquérir sur l'état d'avancement de certains dossiers de réformes institutionnelles promises par le Gouvernement au moment où il accédait au pouvoir.

La déclaration gouvernementale de 1974 avait en effet annoncé une "étude poussée sur l'opportunité de créer une Cour constitutionnelle", sans que cette étude soit connue, ni d'ailleurs les conclusions que le Gouvernement entend en tirer.

La déclaration gouvernementale avait été encore plus précise au sujet d'une juridiction administrative de 1er degré; le Gouvernement avait même fait état de son intention de "soumettre à la Chambre un projet de loi portant création d'une juridiction administrative de petite ou de première instance, déchargeant d'autant le Comité du Contentieux du Conseil d'Etat". Là encore, la Chambre voudrait être informée des suites concrètes apportées à cette promesse.

Finalement, la Chambre se doit de rappeler l'intention du Gouvernement d'instaurer une juridiction fiscale, qui ne semble pas avoir progressé davantage qu'en 1976, où la Chambre s'était déjà inquiétée du retard pris par ce projet précis.

De l'avis de la Chambre, une analyse poussée de ces trois problèmes, même si elle n'avait pas abouti à des projets de loi concrets, aurait mieux servi nos institutions que le projet de loi sur l'organisation judiciaire qui, avant même d'être connu du public, cause des remous dans les rangs de la magistrature et envenime bien inutilement les relations entre Troisième Pouvoir et Gouvernement.

2. Le principe de la transparence budgétaire trouvant son application et son expression dans tous les articles budgétaires que le projet de loi sous examen reproduit avec un nombre impressionnant de détails explicatifs, la Chambre regrette de devoir constater que seule la Chambre des Députés ne semble pas se considérer comme liée par ce devoir d'information envers l'opinion publique. L'article 00.1.10.00 se borne en effet à relever de façon on ne peut plus sommaire: "Chambre des Députés (sans distinction d'exercice) ... 66.500.000 francs."

Ceci est d'autant plus surprenant que la Chambre des Députés jette un regard scrutateur et perçant sur toutes les dépenses publiques, qu'elle discute jusque dans leurs moindres détails et en public les crédits mis à la disposition des autres organes de l'Etat. Elle ne se démettrait pas de son autorité constitutionnelle si, dans un souci de clarification, elle se soumettait de son côté à un contrôle plus effectif de la part de ses constituants, les contribuables. Tout contribuable peut s'enquérir d'un simple coup d'oeil de la destination de son apport matériel au bien public, tant que sa contribution est destinée au fonctionnement d'une institution différente de la Chambre des Députés. Celle-ci, dans un élan de fausse modestie sans doute, se cache pudiquement du regard de ceux qu'elle représente et ne divulgue des crédits qu'elle consomme que le chiffre global.

Il est d'ailleurs surprenant de constater que les règles qui président à l'établissement du budget annuel, et qui sont les mêmes pour tous, obligent le Gouvernement à répartir différemment les crédits demandés suivant qu'il s'agit de traitements, d'indemnités, de frais de route et de séjour, de l'acquisition de matériel et de services, à respecter dans son agencement des codes fonctionnels et économiques contraignants dont l'exécution est surveillée de près par la Chambre des Comptes, alors que la Chambre des Députés se croit autorisée à se soustraire au principe du "contrôleur contrôlé", à s'appliquer à elle-même des règles différentes dont l'extension à d'autres organes ne serait nullement tolérée, ni par l'opinion publique, ni d'ailleurs par la Chambre des Députés elle-même.

L'esprit des règles qui gouvernent le fonctionnement de nos institutions ne devrait-il donc pas amener la Chambre des Députés à se soumettre à son tour et de bon gré à un contrôle, quelque sommaire qu'il fût, de la part du public? Ce petit contrôle est d'autant plus nécessaire qu'il préviendrait la naissance de soupçons malsains qui poussent à la recherche de secrets pourtant inexistantes.

Cette concession à l'esprit démocratique permettrait d'ailleurs aussi à l'opinion publique de vérifier le sérieux avec lequel la Chambre des Députés applique en son for intérieur les règles qu'elle édicte pour le bonheur de nous tous.

La liste civile de S.A.R. le Grand-Duc ressort avec précision du projet de budget, qui fournit aussi tous les détails sur les traitements des membres du Gouvernement. Pourquoi alors passer sous silence le montant des indemnités des honorables membres de la Chambre des Députés?

Le personnel de toutes les institutions - à l'exception de celui de la Chambre des Députés - figure dans le projet de budget, jusqu'à l'unité près. Pourquoi la Chambre des Députés se gênerait-elle de montrer au public avec quel minimum d'infrastructure administrative elle vaque à ses lourdes responsabilités? Le budget reprend de façon minutieuse les traitements de toutes catégories de personnel, en diversifiant, si faire se peut, selon les fonctions. Notre Chambre, dont relève le personnel de la Chambre des Députés du point de vue de la représentation professionnelle, ne peut même pas vérifier si ce personnel se voit appliquer les mêmes normes en matière de traitements, de congés, de réglementation des heures supplémentaires, d'allocations spéciales etc. que le reste du secteur public. Les droits syndicaux prévus par la Constitution, et qui devraient garantir une intervention d'une représentation syndicale ou professionnelle en faveur d'une minorité négligée, semblent être tout simplement déclinés à cette catégorie d'agents publics.

Nous le répétons: L'introduction d'un contrôle public plus poussé des moyens financiers mis à la disposition de la Chambre est absolument nécessaire si la Chambre ne veut pas perdre, en ce domaine aussi, une partie de sa crédibilité et du respect qu'elle est en droit de se voir témoigner. Elle ne verserait pas pour autant dans un modernisme outré.

3. Si la situation financière du Grand-Duché est fondamentalement saine, c'est surtout l'incidence de la place financière de Luxembourg qu'il faut mettre en vedette. Les quelque 100 banques de la place ont réussi, non seulement à maintenir la stabilité des emplois dans leur secteur, mais surtout à faire l'apport des moyens financiers qui ont permis à l'Etat de constituer des réserves considérables. Le secteur des finances, de l'épargne et du crédit a pris une importance vraiment nationale. Le contrôle et la gestion de ce secteur - qui sont les garants du succès de la place - sont donc manifestement d'intérêt public.

Or, force est de constater que le législateur, et l'exécutif aussi, a abandonné tout ce domaine à un seul employé, le commissaire au contrôle des banques. En abandonnant en 1945 une partie de l'autorité publique à une seule personne, en concentrant dans les mains de celle-ci une plénitude de pouvoirs, de préro-

gatives et de privilèges, le législateur a peut-être tenu compte de considérations qui pouvaient jouer en ces temps d'après-guerre mais qui sont incompréhensibles de nos jours. Peut-on imaginer (à l'instar des fermiers généraux de l'ancien régime) un administrateur des contributions, nommé au choix de l'exécutif, chargé de faire rentrer - avec l'assistance d'auxiliaires qu'il choisit librement - les impôts dus par les contribuables, de prélever sur le produit ses frais d'administration et de virer le reste sur l'un des comptes de la Caisse de l'Etat? Est-il concevable que les pouvoirs publics confient les missions de police et de surveillance des personnes et du territoire à un organisme privé? Et pourtant, l'inimaginable s'est fait réalité dans le secteur bancaire.

Il ne s'agit bien entendu pas de discuter les mérites éminents des successifs commissaires au contrôle des banques. Mais il faut se rendre à l'évidence que l'importance prise, pour le bien-être de la nation tout entière, par le secteur bancaire ne tolère plus que l'organisation de ce secteur, son contrôle et sa surveillance se fassent selon des méthodes empiriques avec un personnel d'appoint, sans autre statut que celui de la soumission sous l'autorité personnelle du commissaire, en dehors du contrôle parlementaire et sur une base juridique plus que modeste.

L'exercice d'une partie de la souveraineté nationale ne peut être abandonnée à un particulier, employé temporaire.

L'instrument de la politique bancaire de l'Etat ne peut être qu'une administration de l'Etat, organe public relevant d'une autorité politiquement responsable. Une administration avec un chef, bien entendu, mais aussi avec du personnel-fonctionnaire assermenté, dont le statut, le mode de recrutement et d'indemnisation, le régime disciplinaire, le régime de pension ne seraient plus abandonnés à l'appréciation personnelle de leur seul supérieur hiérarchique.

La situation ambiguë actuelle - l'article 35,2 de la Constitution interdit la création de fonctions salariées en dehors d'une loi alors que le personnel auxiliaire du commissaire est manifestement indemnisé par le biais du budget de l'Etat - n'a d'ailleurs pas échappé à la Chambre des Députés, dont la Commission de la Fonction Publique a proposé dès 1970 de clarifier la situation en accordant au personnel en question le statut des fonctionnaires de l'Etat. Le problème est devenu encore plus pressant du fait qu'à ce moment-là, le commissaire n'avait sous ses ordres que 12 personnes alors que son équipe éclipse maintenant numériquement la plupart des banques de la place.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 octobre 1978.

Le Secrétaire,



Le Président,

