

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS
LUXEMBOURG

Luxembourg, le 17 octobre 1979.

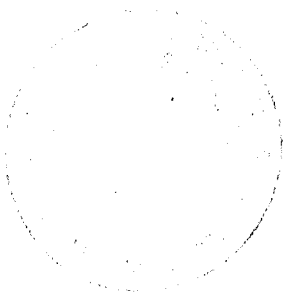
Monsieur le Président
du Conseil d'Etat
L u x e m b o u r g

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe 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 1980.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de
ma plus haute considération.

Le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,



F. Hecoy

Ministère des Transports, des
Communications et de
l'Informatique

Luxembourg, le 12 novembre 1979

N° 22.94

Monsieur le Président
de la Chambre des Fonctionnaires
et Employés publics

11, avenue de la Porte-Neuve
L u x e m b o u r g

Monsieur le Président,

Dans son avis au sujet du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1980, votre Chambre signale e. a. qu'elle a été informée que l'Administration des Postes et Télécommunications prépare un projet de restructuration de ses services postaux sans y associer les représentants du personnel. De plus elle fait entendre que le plan en question pourrait aller contre l'intérêt public. Enfin elle demande que les efforts de rationalisation devraient respecter un plan d'ensemble à élaborer par le Gouvernement. Ces constatations n'ont pas manqué de susciter un certain étonnement aussi bien auprès des services intéressés que de moi-même.

Elles comportent les explications suivantes:

L'Administration des Postes et Télécommunications est en train de faire une très importante réorganisation de ses services postaux, laquelle comprend l'élaboration d'un programme directeur ayant comme objectif la réduction du nombre des bureaux distributeurs, la multiplication des bureaux guichets ainsi que la publication d'un code postal.

Or cette réorganisation postale se fait dans le cadre du plan d'aménagement du territoire et l'on peut même dire que cette initiative gouvernementale était à l'origine du projet. La demande de votre Chambre d'englober les projets de rationalisation dans un plan d'en-

./.

semble à établir par le Gouvernement semble dès lors sans fondement, du moins en ce qui concerne l'Administration visée.

L'élaboration des plans de cette réorganisation suit une planification bien déterminée. Cette planification a prévu la consultation de tous les associations professionnelles et syndicats de l'Administration des Postes et Télécommunications vers la mi-octobre, chose entamée à l'heure actuelle. Les syndicats toutefois, en particulier la Fédération des Facteurs, demandent une consultation dès le début des études. Il semble néanmoins indispensable, avant de vouloir entamer le dialogue et afin d'éviter tous malentendus et mauvaises interprétations, de disposer d'une proposition concrète qui sert de base de discussion.

Enfin la restructuration des bureaux distributeurs, tout en constituant en premier lieu une réorganisation purement interne des services postaux, se répercutera également sur les relations avec le public lequel bénéficiera d'une amélioration sensible de la qualité de la distribution. Il en va évidemment de même de la multiplication des guichets postaux.

J'espère que ces quelques éclaircissements serviront à dissiper toute interprétation erronée faite sans doute un peu hâtivement. L'Administration des Postes et Télécommunications est toute prête à soumettre ses programmes et plans, mais il est compréhensible qu'elle le fasse au moment où elle y voit clair elle-même.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Ministre des Transports, des
Communications et de
l'Informatique,



AVIS

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 1980

S O M M A I R E

Pages

I INTRODUCTION

1. Remarques générales.....1
2. Projet de budget pour 1980.....2
3. Déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979.....3

II BUDGET ET CHOIX POLITIQUES

A) Budget des Recettes

1. Charge fiscale globale et justice fiscale.....5
2. Abattement compensatoire pour salariés.....6
3. Délais de perception pour les impôts des non-salariés.....6
4. Mesures en faveur de l'épargne.....7
5. Impôts directs et impôts indirects.....8

B) Equilibre budgétaire et situation des finances publiques

1. Evolution budgétaire pour 1978.....9
2. Situation actuelle des finances publiques.....10
 - a) Dette publique.....11
 - b) Réserve budgétaire.....12
 - c) Avoirs en fonds spéciaux.....13
 - d) Impôts restant à percevoir.....13
 - e) Situation globale.....14
3. Perspectives d'avenir.....15

C) Budget des Dépenses et action politique

1. Politique anti-crise.....18
2. Politique anti-inflationniste.....20
3. Politique de la famille.....22
4. Politique énergétique.....24
5. Autres accents de la politique gouvernementale.....24
6. Divers Ministères.....24

III BUDGET ET FONCTION PUBLIQUE

1. Questions statutaires.....27
2. Recrutement.....27
3. Réforme administrative.....30
4. Sécurité du personnel.....30
5. Politique salariale.....31

IV QUESTIONS INSTITUTIONNELLES33

I INTRODUCTION

1. Remarques générales

En abordant le projet de budget 1980, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se laisse guider par le même esprit critique et par le même esprit constructif qui ont été les siens au cours des dernières années. Dans le passé, ses observations et ses suggestions n'ont, hélas, pas toujours été accueillies avec toute la sérénité seyant aux organes suprêmes de l'Etat; aussi la Chambre se permet-elle, à l'occasion de la mise en place d'une nouvelle coalition gouvernementale, d'exprimer le souhait de trouver dans le Gouvernement et dans le Parlement des interlocuteurs réceptifs, pleinement conscients du rôle institutionnel des chambres professionnelles dans le cadre de notre démocratie parlementaire, prêts à admettre des points de vue divergents et des critiques sans y voir des crimes de lèse-majesté, prêts également à échanger des arguments, à discuter leurs options, à les améliorer et à les compléter le cas échéant. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est consciente du fait qu'elle ne peut espérer raisonnablement que tous ses souhaits soient réalisés intégralement et instantanément, mais de par sa nature et de par sa représentativité, elle est en droit d'attendre des instances gouvernementales et législatives qu'elles la consultent et qu'elles prennent sérieusement en considération ses avis et ses propositions.

L'examen et la critique du projet de budget 1980 doivent tenir compte des circonstances exceptionnelles de son élaboration. A la suite du revirement politique lors des élections législatives et de la formation d'une nouvelle coalition gouvernementale juste avant la période des congés, le projet a non seulement été achevé par des auteurs différents de ceux qui ont présidé à sa préparation administrative, mais en plus les options politiques ont dû être prises de façon bien plus hâtive et par là sans doute également de façon moins réfléchie. De ce fait, le projet possède certains traits d'un budget de transition, dont on doit tenir compte dans l'appréciation générale. Les quelques choix politiques déjà contenus dans ce projet ont retenu toute l'attention de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, mais elle saisit également l'occasion du présent avis pour commenter la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979 puisque le contenu de ce document est normalement destiné à influencer de façon décisive les budgets successifs de la première moitié des années 1980.

2. Le projet de budget pour 1980

Pour ce qui est plus particulièrement du projet de budget qui lui est soumis pour avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à relever avec satisfaction que les élections législatives et la formation d'un nouveau gouvernement n'ont pas empêché l'élaboration du projet dans les délais habituels, de sorte que le vote de la loi budgétaire se fera normalement avant le 1er janvier 1980. La même performance avait du reste été réalisée lors du changement de gouvernement en 1974 pour le budget de 1975. C'est ainsi que le dernier recours au mécanisme des "douzièmes prévisionnels" - qui a eu lieu au début de 1969, à la suite, il est vrai, d'une crise gouvernementale et d'élections anticipées - date d'il y a plus de dix ans. On ne peut que s'en réjouir puisque ce procédé ne constitue qu'un pis-aller en contradiction plus ou moins ouverte avec le grand principe de l'"unité budgétaire".

S'il est donc, en raison des circonstances, compréhensible que le présent projet de budget ne traduise pas encore dans tous les domaines les options politiques de la nouvelle coalition et qu'il se contente plutôt de certaines mesures de réorientation - parfois plus symboliques que substantielles - par exemple, dans le sens d'une revalorisation de la politique pour la famille ou d'une limitation de l'autodynamisme de la charge fiscale, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette vivement qu'une partie des options politiques n'aient pas été retenues dans le projet déposé, mais réservées à une décision ultérieure en automne: il s'agit plus précisément des enveloppes globales pour amendements de 490 millions respectivement 10 millions dans le projet aux articles 26.0.01.00 et 56.0.01.00 sous l'intitulé "Divers Départements - Provision globale pour amendements et pour nouvelles mesures dans l'intérêt notamment de la mise en oeuvre du programme gouvernemental". Cette façon de procéder va à l'encontre du principe de la "spécificité budgétaire" en ce qu'elle informe trop tardivement l'opinion publique, le Parlement et le Conseil d'Etat de la nature précise des dépenses en question pour permettre des prises de position réfléchies et une discussion sérieuse. Les chambres professionnelles notamment se voient en fait privées par cette manoeuvre de toute chance de pouvoir prendre position sur le bien-fondé des dépenses en question. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a, au cours des dernières années, stigmatisé à diverses reprises cette procédure regrettable et elle espère vivement que le nouveau gouvernement ne compte pas l'institutionnaliser. Ce ne serait là en tout cas pas une mesure allant dans le sens de la revalorisation du Parlement qui est cependant inscrite en termes clairs dans la déclaration gouvernementale.

Une autre pratique hautement malencontreuse du précédent gouvernement que l'on ne voudrait en aucun cas voir reprise par son successeur est celle des amendements budgétaires massifs présentés régulièrement en dernière minute, c'est-à-dire au cours des débats parlementaires en novembre et décembre, et qui ont parfois substantiellement altéré le projet initial, après que celui-ci avait été examiné par les chambres professionnelles.

3. La déclaration gouvernementale

La déclaration gouvernementale possède deux aspects distincts qui s'entremêlent tout au long du document. Il s'agit d'une part une analyse de la situation générale du pays - qui ne contient bien entendu guère de révélations par rapport aux nombreux inventaires du même genre qui l'ont précédé au cours des derniers temps - et d'autre part une déclaration d'intention pour l'action gouvernementale au cours de cette législature. C'est-à-dire un catalogue plus ou moins formel, plus ou moins précis et plus ou moins détaillé des mesures politiques, législatives, réglementaires ou autres qui de l'avis du gouvernement s'imposent dans le contexte actuel et vont de ce fait être mises en chantier et réalisées dans un proche avenir, afin d'écartier du pays les menaces qui le guettent et de développer les potentialités dont il dispose. Ce qui intéresse dans le présent contexte, c'est bien entendu le second aspect, c'est-à-dire l'expression concrète de la volonté politique des dirigeants actuels, pour la bonne raison que les budgets annuels ne sont d'un point de vue politique rien d'autre que l'expression chiffrée et prévisionnelle à court terme de la détermination du gouvernement en place d'influencer dans la mesure du possible le cours naturel des choses.

D'un point de vue général, et sans entrer dans des détails, la Chambre peut dire qu'elle a trouvé dans le document un certain nombre de déclarations de principe répondant à ses préoccupations et à ses revendications de toujours, p.ex., la promesse de ne pas toucher au statut de la Fonction publique, la volonté de contenir les dépenses de l'Etat et la charge fiscale globale, l'intérêt accru pour les problèmes de la famille, de l'épargne-logement, etc.

A côté de ces aspects positifs, la Chambre y voit également des lacunes évidentes et des formulations vagues ainsi qu'un certain penchant pour la mise en chantier d'études de tout genre et l'installation de commissions de toute espèce. Ce dernier aspect mérite une mise en garde très sévère: beau-

coup d'observateurs politiques estiment que la défaite du gouvernement précédent est due dans une moindre mesure à ses décisions politiques contestées qu'à son immobilisme en début de législature et sa hâte excessive et néfaste en fin de mandat.

Le nouveau gouvernement serait bien avisé s'il se gardait de la manie des comités interministériels et des commissions de tout gabarit, des éternelles études et des rapports coûteux - parfois plusieurs sur le même sujet, comme on l'a vu pour la situation démographique et la politique de la famille - ne débouchant souvent sur aucune mesure concrète. Pour que les réalisations concrètes ne contrastent pas trop avec les promesses grandiloquentes de réformes globales et fondamentales, il ne faut pas s'éterniser dans des concilia-bules, mais il faut agir sans tarder. Les points les plus faibles de la présente déclaration gouvernementale sont les formulations du genre: "Il procédera à une nouvelle étude sur l'opportunité de créer..." ou "Aussi se propose-t-il d'instituer... un groupe d'experts chargé d'élaborer des propositions en vue d'une révision ...". La Chambre se demande d'ailleurs déjà si chaque Ministère serait à même de fournir au pied levé un relevé complet de toutes les commissions qui sont censées travailler sous son autorité ou pour son compte.

Il faut certes réfléchir avant d'agir, mais les meilleurs experts et les meilleurs techniciens ne sauront élaborer des solutions si les hommes politiques n'assument pas leurs responsabilités. Après un bref inventaire, un "brainstorming" rapide, les autorités doivent prendre de premières options, définir des lignes de force, indiquer des priorités, afin que les experts puissent sans retard attaquer les difficultés techniques et établir des avant-projets et des projets en langage juridique, susceptibles d'être soumis à l'appréciation des forces vives de la nation.

II BUDGET ET CHOIX POLITIQUES

A) Budget des recettes

1. Charge fiscale globale et justice fiscale

La charge fiscale croissante et de plus en plus accablante a été un des thèmes de la campagne électorale après avoir été à l'ordre du jour maintes fois au cours des dernières années. La déclaration gouvernementale dit notamment à ce sujet qu'"il importera de ne pas alourdir au cours de la présente législature la charge fiscale globale et d'atténuer les effets de la progressivité des barèmes."

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut qu'approuver le choix du gouvernement de mettre un terme à l'expansion continuelle de la charge fiscale. Certes, l'Etat a un besoin régulier de rentrées fiscales suffisantes pour répondre aux nécessités de redistribution sociale et d'investissements collectifs dans l'intérêt général. Mais à des périodes où les rentrées dépassent de loin les possibilités matérielles de les mettre utilement en oeuvre, sans les gaspiller, l'Etat se doit de réduire la pression fiscale risquant de devenir démesurée. La Chambre aurait donc préféré un langage plus clair, p.ex. une référence à un allègement substantiel de la charge fiscale globale. Néanmoins elle tient à saluer expressément le fait que, dès son premier budget, le Gouvernement s'est mis à oeuvrer dans ce sens, accordant notamment au-delà de l'adaptation indiciaire - pratiquement automatique - de l'ordre de 7% un ajustement général et linéaire de 2% du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait proposé à maintes reprises un tel allègement en vue notamment de rétablir un certain équilibre entre la charge fiscale des personnes physiques et celle des grandes sociétés, pour lesquelles la progressivité du taux n'existe pas. La Chambre tient donc à encourager le Gouvernement de poursuivre dans cette voie, après avoir posé cette année un premier geste. Ceci est d'autant plus justifié que les entreprises profitent et continueront à profiter à leur tour d'autres allègements fiscaux, comme l'abolition successive de l'impôt sur la somme des salaires et la réduction de l'impôt commercial sur le capital d'exploitation, deux mesures qui se justifient certainement dans la perspective des efforts nationaux aux fins de créer de nouveaux emplois et d'attirer de nouveaux investissements.

2. Abattement compensatoire pour salariés

Le relèvement de l'abattement compensatoire de 15.000 à 18.000 francs répond également à une revendication que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a cessé de rappeler, comme en témoigne le passage suivant de son avis relatif au projet de budget de 1976, qui garde tout son intérêt:

"L'introduction, en 1974, d'un "abattement compensatoire" pour salariés (Arbeitnehmerfreibetrag) de 10.800 francs a, selon les estimations de l'époque, diminué de 650 millions (en 1974) l'impôt sur les salaires et traitements. Cette mesure était justifiée et saluée, mais aujourd'hui - nous venons de le voir - elle s'avère dépassée quant à son importance. L'abattement n'a pas été relevé ni adapté à l'évolution galopante de l'indice des prix à la consommation. Les avantages des non salariés, que cet abattement est appelé à compenser, évoluent pourtant sans cesse: il ne fait donc pas de doute que des adaptations périodiques de l'abattement compensatoire sont indispensables. Par ailleurs, l'on peut estimer que lors de son introduction déjà, la compensation n'était guère suffisante. Le Ministre des Finances de l'époque n'a-t-il pas laissé entrevoir dès le début l'intention de procéder l'année suivante déjà à un relèvement substantiel; l'opposition de l'époque ne revendiquait-elle pas, déjà pour 1974, un montant de 24.000 francs, voire plus?"

Si la Chambre ne peut donc que marquer son accord avec le principe du relèvement de cet abattement compensatoire, elle ne peut en aucun cas cacher sa déception devant l'insuffisance du montant envisagé et elle propose d'amender le projet de budget sur ce point pour porter le montant compensatoire à 24.000 francs. Que le gouvernement se sente également encouragé à se montrer plus généreux l'année prochaine: trop longtemps déjà la charge fiscale effective a continué à glisser de plus en plus et avec une vitesse croissante sur le dos des salariés et des appointés de tout genre: ouvriers, employés privés et publics, fonctionnaires, retraités et pensionnés.

3. Délais de perception pour les impôts des non salariés

En effet, les salariés sont à plus d'un titre des contribuables désavantagés: non seulement ils ne jouissent pas des mêmes possibilités en matière de déductions et d'amortissements que les indépendants et les sociétés, mais encore se voient-ils payer leurs impôts avant même de toucher leurs revenus, alors que les autres catégories jouissent de délais de perception de plus en plus scandaleux.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a mis de façon répétée le doigt sur cette plaie béante sans

que les gouvernements successifs n'aient pris des mesures pour y porter remède. Dans l'espoir que l'on ait enfin un sens plus aigu de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, la Chambre rappelle ce qu'elle a écrit sur ce thème il y a deux ans: "La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime (...) que les impôts non enrôlés représentent un montant d'un ordre de grandeur égal à celui de la réserve budgétaire. Il s'agit en premier lieu d'impôts sur le revenu des collectivités, notamment en provenance des banques internationales de la place financière. Beaucoup de ces instituts ont, au cours des dernières années, doublé d'exercice en exercice leur bénéfice imposable sans que les avances payées aient été ajustées de façon adéquate. Avec les délais de plusieurs années qui existent pour l'établissement des décomptes, des montants énormes se sont accumulés et n'attendent qu'à être collectés. L'on pourrait encore comprendre que le Gouvernement renonce à la perception prompte de ce qui lui est dû pour ne pas mettre en danger la liquidité de secteurs économiques éprouvés par un ralentissement économique, mais il est assez inexplicable que l'Etat en fasse autant envers des secteurs florissants. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime par ailleurs que les délais de plus en plus longs qui existent pour la perception des impôts sur le revenu des collectivités et des impôts fixés par voie d'assiette constituent une injustice flagrante envers les contribuables salariés, dont les impôts sur le revenu sont déjà déduits avant que ce revenu ne soit touché."

4. Mesures en faveur de l'épargne

Une autre mesure que la Chambre tient à saluer expressément parce qu'elle répond à une de ses plus vieilles revendications est constituée par le relèvement du montant des intérêts d'épargne exonérés de l'impôt sur les revenus. La Chambre approuve en outre le passage de la déclaration gouvernementale promettant d'encourager par l'intermédiaire de ce qu'on appelle des "eigentumspolitische Massnahmen" (à) la formation des patrimoines dans le chef des ménages" et exprime le souhait de voir démarrer incessamment les réflexions à ce sujet.

La Chambre a enfin noté avec un intérêt particulier le passage de la déclaration qui promet d'envisager l'inclusion dans les dépenses spéciales des cotisations dues à des organismes d'épargne-logement. Le gouvernement connaît l'intérêt des agents de la Fonction publique et de leurs organisations pour cette forme d'épargne. Il importerait de prendre

les mesures nécessaires dans les meilleurs délais, cela d'autant plus que des problèmes techniques ne semblent pas se poser en cette matière et que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a déjà saisi le Gouvernement d'une proposition de loi ad hoc en février 1977.

5. Impôts directs et impôts indirects

La déclaration gouvernementale stipule qu'"il est entendu qu'en matière de TVA tout doit être fait pour que les taux actuels en vigueur dans notre pays soient maintenus. Au cas où les taux de la TVA devraient être relevés dans le cadre d'une harmonisation sur le plan communautaire, le gouvernement procédera à un réajustement de l'impôt sur le revenu." Le point de vue de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur l'ensemble de cette matière a été exposé en détail dans son avis sur le projet de la loi du 12 février 1979 modifiant et complétant la loi du 5 août 1969 concernant la TVA.

La TVA étant un impôt supporté exclusivement par les consommateurs finals, elle frappe particulièrement les ménages à petits ou moyens revenus, et notamment les familles ayant des enfants à charge. Les taux luxembourgeois moins élevés que ceux des pays voisins sont donc à apprécier favorablement; il en est de même de la volonté gouvernementale de résister à tout alignement international vers le haut. Les conséquences d'un relèvement sont évidentes: hausses immédiates des prix à la consommation inévitables - sans doute plus importantes que le relèvement des taux de TVA lui-même - et, par le jeu de l'indexation des salaires, nouvelle relance des coûts salariaux, avec d'une part d'autres flambées des prix sur les marchés nationaux et d'autre part des pertes de compétitivité de nos entreprises exportatrices.

Mais les belles promesses de la déclaration gouvernementale contrastent quelque peu avec la réalité budgétaire: le 1er janvier 1980 marque en effet l'entrée en vigueur de la loi du 12 février 1979 et implique notamment l'application, à certains biens et services, d'un taux de TVA plus élevé que dans le passé. L'objet principal de cette loi est d'introduire dans la législation luxembourgeoise les mesures d'harmonisation européennes prévues dans la Sixième Directive communautaire en matière de TVA, laquelle abolira à moyen terme toute une série d'exemptions existant actuellement dans notre pays. Les promesses du nouveau gouvernement de ne pas renforcer la fiscalité indirecte sont donc de peu d'utilité puisque dès à présent - et même dès avant l'entrée en fonction du gouvernement actuel - les décisions sont prises et les jalons sont posés pour toute une série d'alourdissements de la charge fiscale en matière de TVA. Devant ce fait,

la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à réitérer sa proposition d'élargir résolument le champ d'application du taux spécial de 2% à tous les biens de consommation courante. Ce ne serait pas seulement un geste social en faveur des couches de la population à revenu faible et des familles ayant des enfants à charge, mais ce serait également une mesure intéressante pour la lutte contre l'inflation qui tient apparemment à coeur au gouvernement. Le regrettable renforcement de la TVA suite à la loi du 12 février 1979 et à la Sixième Directive, combiné à l'allégement - certes souhaitable - des impôts directs, risque en effet de modifier l'importance relative du rendement de ces deux grandes catégories d'impôts. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'une telle évolution doit être évitée à tout prix parce qu'elle conduit à une situation socialement regrettable, les impôts indirects étant, comme il est souligné plus haut, des impôts frappant surtout les couches à revenu faible et moyen et les familles ayant des enfants à charge.

B) Equilibre budgétaire et situation des finances publiques

1. Evolution budgétaire en 1978

Pour l'exercice 1978 la loi budgétaire prévoyait un déficit global de 502 millions de francs. Le compte provisoire aboutissait par contre à un excédent budgétaire de 3.217 millions de francs, qui a été réduit finalement à 1.017 millions à l'aide d'une dotation extraordinaire de différents fonds spéciaux pour un total de 2.200 millions. Le solde effectif s'écartait donc du solde prévu d'un montant de plus de 3,7 milliards de francs. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne s'étonne nullement de cette évolution parce qu'elle l'avait prévue et prédite en s'élevant régulièrement, depuis des années, contre le pessimisme officiel tout à fait déraisonnable et sans aucun doute destiné à "étouffer toute critique et surtout toute revendication par une référence à la gravité de la 'crise économique'".

Dans son avis relatif au projet de budget 1978 précisé-ment, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics écri-vait: "L'augmentation continuelle et rapide des recettes fiscales, tant au cours des dernières années que pour les premiers mois de l'exercice courant, est évidemment en contra-diction flagrante avec les affirmations répétées sur de pré-tendues moins-values fiscales dues à une crise économique

partiellement inventée". La Chambre tient surtout à rappeler cette prise de position parce qu'elle lui valait de sévères attaques: que ceux qui à l'époque présentaient son évaluation comme "originale partagée par aucun autre organisme" avouent donc aujourd'hui qu'elle était seule à voir clair quand elle s'élevait contre les mythes inventés en matière de recettes fiscales et en matière de finances publiques.

Rétrospectivement on peut constater aujourd'hui que les années "de crise" 1975 à 1978 ont permis au gouvernement de réaliser 5.963 millions de francs de surplus budgétaire au lieu des 1.261 millions de francs de déficit prédict, ce qui constitue en 4 ans une erreur d'appréciation globale des soldes de 7.224 millions de francs. Le surplus de 5.963 millions a été utilisé à raison de 3.825 millions pour des dotations supplémentaires des fonds spéciaux, de sorte que la réserve budgétaire a augmenté de 2.138 millions, passant de 5.177 millions à 7.335 millions. On peut et on doit certes se demander si une telle politique restrictive et de surplus budgétaire était la meilleure des choses dans une période de croissance faible, et ceci d'autant plus que les problèmes structurels du pays demandent des investissements publics considérables. Mais ce débat est aujourd'hui quelque peu dépassé et plutôt d'un intérêt purement académique.

Quoi qu'il en soit: au cours des dernières années les recettes publiques ont continué leur croissance, augmentant de 2,7 milliards en 1975, de 4,7 milliards en 1976, de 5,3 milliards en 1977 et de 4,2 milliards en 1978. Pour l'année courante, la Chambre des Fonctionnaires et Employés prévoit - notamment sur la base des statistiques des recettes fiscales au cours des neuf premiers mois de l'année - la poursuite de ce mouvement à un rythme qui laisse prévoir une fois de plus que le compte général se soldera par un surplus au lieu du déficit prévu. En effet, si actuellement certains impôts semblent accuser une stagnation, il s'agit en réalité d'un retard de perception dû au fait que l'Administration introduit le traitement électronique des données.

2. Situation actuelle des finances publiques

Il résulte des remarques ci-dessus que la situation budgétaire de l'Etat s'est révélée nettement plus favorable que les autorités ne l'ont laissé entrevoir dans le passé. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime donc utile de remettre à jour, sous une forme quelque peu abrégée, son appréciation générale de la situation financière de l'Etat, publiée il y a quelques années. Si les chiffres ont évolué, les principales conclusions restent valables.

a) Dettes publiques

L'évolution des recettes fiscales, dont il a été question plus haut, a permis aux gouvernements successifs de contenir, au cours de la dernière décennie, l'expansion de l'endettement de l'Etat. C'est ainsi que de 1968 à 1978 la dette publique globale n'a même pas doublé en termes nominaux alors que les recettes publiques ont été multipliées approximativement par quatre. De ce fait, la dette publique, qui représentait en 1968 encore 120% des recettes annuelles ou 14,4 mois de perception, ne représentait dix ans plus tard que 55% ou 6,6 mois (voir tableau I). Ces faits sont fort éloquents.

Cette dette publique, très amoindrie en termes relatifs, mérite du reste qu'on l'examine de plus près. Au 31 décembre 1978 elle se décomposait comme suit:

1) 9.240 millions de dette à long terme, surtout des émissions d'emprunts en francs luxembourgeois, la dette extérieure ne représentant plus que 441,5 millions de francs et venant à échéance en 1984. En 1974 et 1975 l'Etat a pu renoncer, en raison de l'évolution favorable des recettes fiscales, à tout emprunt nouveau. Dans les années suivantes les emprunts répondaient moins à un besoin de fonds qu'à la nécessité de satisfaire la demande du public amateur de papiers d'Etat, notamment les compagnies d'assurance et les organismes d'assurances sociales qui sont obligés de, respectivement intéressés à investir une certaine proportion de leurs réserves en fonds publics. Tant que l'Etat dispose toutefois d'une réserve budgétaire importante, généralement placée à un taux d'intérêt plus faible que le taux payé par l'Etat sur les emprunts, cette façon de procéder n'est pas particulièrement économique. La dette publique consolidée a été pratiquement stationnaire en termes nominaux au cours des dernières années.

2) 1999 millions de dette flottante, représentée par divers bons du trésor, émis en relation avec le droit d'émission de billets de banque de la Banque Internationale, en relation avec la dette monétaire, en relation avec notre participation au Fonds Monétaire International et en relation avec les dépôts aux comptes chèques postaux mis à la disposition de l'Etat. Ces bons, qui du reste ne portent pas d'intérêts, n'ont bien entendu pas été émis pour des motifs de liquidité.

3) 12.019 millions de dette à terme non défini, représentée par des certificats émis au profit des régimes de

TABLEAU I - EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

millions de francs

Année	Dettes publiques au 31 décembre en millions de F	Recettes publiques de l'année en mil- lions de F	Dettes publiques relatives	
			en pourcent des recettes publiques an- nuelles	en mois de re- cettes publi- ques
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1968	13.096	10.904	120%	14,4 mois
1969	14.276	11.948	119%	14,3 mois
1970	14.737	13.461	109%	13,1 mois
1971	15.456	15.498	100%	12,0 mois
1972	15.605	17.405	90%	10,8 mois
1973	16.398	20.959	78%	9,4 mois
1974	16.405	25.692	64%	7,7 mois
1975	16.451	28.370	58%	7,0 mois
1976	18.863	33.112	57%	6,8 mois
1977	20.673	38.401	54%	6,5 mois
1978	23.258	42.604	55%	6,6 mois

pension contributifs et étant la contrepartie des contributions de l'Etat nécessitées par l'insuffisance croissante des capitaux de couverture de la plupart de ces régimes. Cette composante de la dette publique est en croissance rapide, ayant quadruplée entre 1971 et 1978, évolution très alarmante, mais qui est le seul point négatif dans le tableau par ailleurs positif de l'évolution de la dette publique.

b) Réserve budgétaire

Parallèlement à l'évolution favorable de la dette publique, les recettes fiscales abondantes ont également permis à l'Etat, au cours des dix dernières années, de créer et d'étoffer une réserve budgétaire considérable, qui atteignait à la fin de l'exercice 1978 un total de 7.335 millions de francs (voir tableau II, colonnes (2) et (3)).

Il est vrai que la réserve budgétaire n'est pas dans son entièreté disponible, plusieurs centaines de millions de francs étant, par exemple, engagés dans le stockage public de produits agricoles dans le cadre de la politique agricole communautaire. D'autres fonds sont consacrés aux opérations de crédits d'équipement; ils seront débloqués au fur et à mesure que les opérations anciennes viennent à échéance, tous les nouveaux crédits étant consentis par la SNCI. La partie de la réserve budgétaire nécessaire comme fonds de roulement pour couvrir les besoins courants de la trésorerie de l'Etat résultant du déphasage intra-annuel entre le mouvement de recettes et des dépenses publiques peut être estimée à environ un mois de recettes publiques. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que pour ses différents besoins de liquidité, le gouvernement dispose, outre la réserve budgétaire, d'un certain nombre de fonds en dépôt, notamment des fonds du système des comptes-chèques postaux, de lignes de crédits considérables - mais inutilisées depuis très longtemps - auprès de la Banque Nationale de Belgique, auprès de la Caisse d'Epargne de l'Etat et de la Banque Internationale.

De ces considérations il suffit de retenir que le Trésor est très liquide et en tout cas suffisamment fourni. Dans le présent contexte la réserve budgétaire nous intéresse davantage sous un autre aspect: la réserve budgétaire constitue en effet dans son entièreté, et quelle que soit son af-

fectation du moment, un avoir public qui fait contrepoids à la dette publique. Il est dès lors instructif de savoir qu'elle représente actuellement 31.5% de la dette publique alors qu'elle était inexistante il y a dix ans.

c) Avoirs en Fonds spéciaux

La limitation de la dette publique et le développement de la réserve budgétaire n'ont nullement été réalisés par un épuisement des fonds publics à destination spéciale: au contraire, les différents fonds d'investissement et autres ont connu, surtout à l'aide des excédents massifs de recettes des dotations très importantes, de sorte qu'ils disposent, malgré les dépenses accrues, de moyens plus importants que jamais. Le renforcement des moyens d'action de l'Office du Ducroire et la création de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement ont drainé des montants considérables. Dans le présent contexte il se justifie certainement d'ajouter les dotations en faveur de ces deux organismes publics à celles des fonds spéciaux proprement dits, puisqu'il s'agit de réserves de l'Etat prêtes à être utilisées dans les tâches de restructuration qui attendent le pays. En négligeant différents petits fonds d'un intérêt secondaire et en ne retenant que les principaux (cf note sub tableau II), on aboutit à des réserves totales, fin 1978, de 9.474 millions de francs contre 6.665 millions fin 1977 et 4.417 millions fin 1976 (cf. tableau II colonne (3)). A la fin de l'exercice 1978, les fonds spéciaux possédaient donc des avoirs représentant 39,3% de la dette publique. En y additionnant la réserve budgétaire on obtient un montant global de 16.809 millions représentant 72,3% de la dette publique (cf. tableau II colonne (4)).

d) Impôts restant à percevoir

La situation financière précise de l'Etat est voilée par l'absence de précisions sur le montant des impôts restant à percevoir. Normalement le montant en question devrait être faible; et il l'est en fait pour certains impôts, par exemple pour l'impôt sur le revenu des salariés. Pour d'autres catégories de revenus de l'Etat le restant est très important en raison du mode de collecte des impôts en question et/ou en raison des défauts qui existent dans les procédures d'enrôlement. Les doléances de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en cette matière ont été exposés plus haut. Qu'il suffise ici de préciser que l'ordre de grandeur des impôts à collecter peut être évalué à entre 5 et 10 milliards de francs. Il en découle que, si l'on ajoute

T A B L E A U II

EVOLUTION DE LA RESERVE BUDGETAIRE
ET DES RESERVES EN FONDS SPECIAUX

Année	Excédent des recettes budgétaires après dotation extraordinaires des fonds spéciaux	Réserve budgétaire en fin d'exercice	Avoirs des fonds spéciaux * en fin d'exercice après dotation extraordinaire	Total des réserves disponibles (3) + (4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1968	-	- 182	1.224	1.042
1969	+ 287	105	1.415	1.520
1970	+ 186	291	1.935	2.226
1971	+ 610	901	2.551	3.452
1972	+ 892	1.792	2.901	4.693
1973	+1.235	3.027	4.013	7.040
1974	+2.149	5.177	4.077	9.254
1975	+ 414	5.591	4.104	9.695
1976	+ 316	5.907	4.417	10.324
1977	+ 410	6.317	6.665	12.982
1978	+1.017	7.335	9.474	16.809

* 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.

ces réserves cachées aux réserves visibles de 16,5 milliards dont il a été question à la fin de l'alinéa précédent, l'on obtient un volume global de réserves qui égalise sinon dépasse la dette publique. Une situation analogue ne se présente sans doute dans aucun autre pays du monde.

e) Situation globale

La situation financière de l'Etat se caractérise donc par une dette publique qui doit être considérée comme tout à fait modérée, par des réserves budgétaires considérables, par des avoirs en fonds spéciaux plus substantiels encore et par des impôts restant à percevoir d'un ordre de grandeur exceptionnel. En tout état de cause il faut donc considérer que les finances publiques sont en excellente santé.

Ce qui est tout à fait remarquable, c'est l'excellent comportement des finances publiques au cours des dernières années, dites années "de crise". Laissant de côté les impôts à percevoir trop difficilement chiffrables avec précision l'on peut constater que l'évolution des réserves disponibles (réserves budgétaires et réserves en fonds spéciaux) et celle de la dette publique ont amené une situation plus avantageuse que jamais: la dette publique ajustée par les réserves disponibles ne représente fin 1978 que 15% des recettes budgétaires annuelles, soit moins de 2 mois de recettes publiques contre encore 111% ou plus de 13 mois en 1968 (cf. tableau III colonnes (4) à (7)).

T A B L E A U III

EVOLUTION DE LA

DETTE PUBLIQUE AJUSTEE

Année	Dettes publi- que globale en fin d'exer- cice	Réserves dispo- nibles selon tableau II	Dettes publique ajustée (2) moins (3)	Recettes publi- ques de l'exer- cice	Dettes publi- cettes annuel- les	en % des re- cettes publi- cettes publi- ques	relative en mois de re- cettes publi- cettes publi- ques
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(7)
1968	13.096	1.042	12.054	10.904	111%	13,3 mois	
1969	14.276	1.520	12.756	11.948	107%	12,8 mois	
1970	14.737	2.226	12.511	13.461	93%	11,2 mois	
1971	15.456	3.452	12.004	15.498	77%	9,3 mois	
1972	15.605	4.693	10.912	17.405	63%	7,5 mois	
1973	16.398	7.040	9.358	20.959	45%	5,4 mois	
1974	16.405	9.254	7.151	25.692	28%	3,3 mois	
1975	16.451	9.695	6.756	28.370	24%	2,9 mois	
1976	18.863	10.324	8.539	33.112	26%	3,1 mois	
1977	20.673	12.982	7.691	38.401	20%	2,4 mois	
1978	23.258	16.809	6.449	42.604	15%	1,8 mois	

3. Perspectives d'avenir

L'évolution des finances publiques dans l'avenir immédiat est évidemment tributaire de la constellation économique générale du pays. Les problèmes structurels fondamentaux sont bien connus, mais l'on sait également que des efforts de restructuration ont été et continuent à être entrepris et portent déjà leurs premiers fruits. L'amélioration conjoncturelle qui point à l'horizon ne peut plus être contestée. Mais l'on sait également que cette reprise pourrait être menacée par les séquelles possibles de la toute récente nouvelle hausse des prix pétroliers. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics laisse volontiers à d'autres le soin de développer en détail les différents aspects de la situation économique générale du pays. Elle se limite, dans le cadre du présent avis, à examiner un point particulier dont l'importance n'a pas été reconnue pleinement jusqu'à présent.

Il s'agit de l'impact sur l'économie du pays du développement, au cours de la dernière décennie, du secteur tertiaire, surtout dans le domaine des établissements financiers. L'exposé introductif du projet de budget (cf p. 59, 4e al.) souligne à ce propos: "En définitive, tout comme au cours des exercices antérieurs, l'essentiel du rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités supputé pour l'exercice 1980, soit quelque 8,5 milliards au total, doit donc être attribué à l'impôt en provenance du secteur financier." Mais les banques ne sont pas seulement le premier contribuable du pays, elles sont également un important employeur pour environ 7.000 personnes occupées - dont sans doute plus de 4.000 dans les opérations bancaires internationales - et un important client pour les entreprises luxembourgeoises les plus diverses.

Pour des raisons politiques hautement opportunistes, les discours des dirigeants du pays ont, au cours des dernières années, systématiquement passé sous silence - ou presque - cette évolution pourtant tout à fait exceptionnelle. La non-réalisation de nombreuses promesses électorales devait continuellement être justifiée par des références à l'omniprésente crise économique avec les énormes moins-values de recettes fiscales qui s'en suivraient. Dans cette présentation partisane, il n'y avait normalement pas de place

pour la réalité. Depuis des années, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a toutefois essayé de dévoiler la réalité de secteur bancaire en pleine expansion et des nombreuses répercussions directes et indirectes pour le Trésor. A l'occasion des négociations sur l'ajustement des rémunérations de la Fonction Publique, le gouvernement a rejeté l'appréciation favorable de la situation budgétaire par les syndicats et il a notamment présenté les revenus dus à l'activité internationale des banques comme un "phénomène exogène à notre économie" et comme "susceptible de subir des fluctuations imprévisibles".

L'exposé introductif du projet de budget 1980 (cf. p. 31*) reconnaît pratiquement que cette présentation est incorrecte, puisqu'il constate notamment ce qui suit: "En raison de l'existence d'un important secteur financier dans notre économie, les revenus de facteurs - qui comprennent surtout les intérêts et les dividendes reçus et versés par les instituts financiers - méritent évidemment une attention toute particulière dans le cadre de l'évaluation du produit national brut de notre pays. Or, selon les comptes nationaux récemment révisés par le STATEC, cet élément - insignifiant jusqu'au milieu des années soixante - a progressé à vive allure, surtout depuis le début de la décennie courante, à tel point qu'il a représenté en 1977 quelque 24% du produit intérieur brut aux prix du marché."

Les auteurs du budget expliquent dans le même contexte que ces revenus de facteurs sont dans nos comptes nationaux (établis selon le système européen des comptes économiques intégrés, en abrégé "SEC") pris en considération pour le PNB, mais non pour le PIB. Le tableau IV montre que, de 1970 à 1980, le PNB augmente de 187% contre seulement 139% pour le PIB. La marge de différence entre les deux agrégats se multiplie dans le même laps de temps par 22; on ne peut certes pas identifier purement et simplement cette marge avec la contribution des banques à notre économie nationale, mais l'on ne pourra pas non plus nier qu'elle constitue pour le moins une approximation de cette contribution.

Le secteur bancaire paye dans notre pays des milliards de francs comme impôts, des milliards de francs comme salaires et des milliards de francs comme dépenses courantes. Il serait dès lors insensé de vouloir ignorer son existence en analysant la situation du pays. Le nouveau gouvernement s'en rend bien compte quand il ne base plus sa norme d'augmentation annuelle des dépenses publiques sur la seule évolution du PIB, mais tient compte de l'élasticité des recettes publiques ordinaires par rapport à la croissance du PNB.

T A B L E A U IV

EVOLUTION DES AGREGATS DES
COMPTES NATIONAUX

Année	Produit National Brut (PNB)	Produit Intérieur Brut (PIB)	Marge de différence	Variation de la marge
1970	54.874	53.547	1.327	
1971	57.715	55.462	2.253	69,8%
1972	65.936	61.442	4.494	99,5%
1973	83.806	75.607	8.199	82,4%
1974	102.727	91.373	11.354	38,5%
1975	101.069	84.515	16.554	45,8%
1976	117.433	97.794	19.639	18,6%
1977	125.485	101.186	24.299	23,4%
1978(1)	133.687(1)	108.092(1)	25.595(1)	5,3%
1979(2)	145.362(2)	117.938(2)	27.424(2)	7,1%
1980(2)	157.585(2)	128.026(2)	29.559(2)	7,3%
crois- sance 1980/70	187%	139%	21,28%	

(1) estimation

(2) prévision

Les affirmations de l'ancien gouvernement voulant faire passer la présence d'une place financière internationale comme un phénomène purement passager ne tiennent pas debout face aux chiffres du tableau IV. Il serait bien entendu peu raisonnable de s'imaginer que des taux annuels de croissance de l'ordre de 40 à 100% pourraient se maintenir ad aeternam. Mais même une sorte de stabilisation au niveau très élevé déjà atteint actuellement du secteur bancaire international constituerait une source exceptionnelle de richesse pour le pays. D'après les estimations des experts, mentionnées à plusieurs endroits de l'exposé introductif, l'activité bancaire pourrait en 1979 et 1980, tout en maintenant une croissance quantitative remarquable, connaître une stagnation ou même un recul net des bénéfices imposables et donc des impôts à payer. Ceci reflète les conditions du marché temporairement plus difficiles, mais ne signifie pas la fin de la place financière. Faut-il rappeler que, bon an mal an, on inaugure une douzaine de nouvelles banques à Luxembourg et que notre place bancaire n'a cessé au cours des dernières années d'étendre sa part de marché dans les euromarchés?

Il est intéressant de citer le gouvernement à ce propos (cf. p. 31*): "Certes la situation actuelle sur les euromarchés est susceptible d'évoluer de nouveau dans un sens plus favorable. Toutefois, sauf changement radical des conditions économiques - à la suite notamment d'une reprise vigoureuse des investissements industriels -, la croissance des revenus de facteurs dus à l'activité de la place financière ne devrait guère retrouver, dans un avenir rapproché, l'expansion dynamique des dernières années. Tout en adoptant à l'égard de cette nouvelle situation une attitude empreinte de circonspection, le Gouvernement estime néanmoins qu'une politique adéquate et résolue permettra, à moyen et à long terme, la consolidation et le développement de la place financière ainsi que la diversification et l'élargissement de ses activités. De cette façon, le rythme moyen de croissance annuelle du produit national brut sera évidemment susceptible d'excéder de nouveau à l'avenir celui du produit intérieur brut en valeur. Il paraît dès lors défendable de prendre en considération, en vue de la définition d'une norme de progression annuelle du total des dépenses publiques, un facteur d'ajustement tenant compte de ce phénomène."

C) Budget des dépenses et action politique

La volonté d'agir reflétée par la déclaration gouvernementale sera traduite dans les faits essentiellement par le budget des dépenses de l'Etat, même si certaines mesures législatives ou réglementaires seront moins coûteuses que d'autres, en termes de dépenses publiques, et même si un certain nombre d'accents de la politique gouvernementale sont plutôt mis en oeuvre par le canal du budget des recettes, comme il a été souligné plus haut.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette vivement de ne pas pouvoir commenter en détail toutes les facettes de la déclaration gouvernementale et tous les accents fondamentaux du budget des dépenses pour 1980. Dans le souci toutefois de ne pas dépasser un volume raisonnable pour le présent avis, limitée également par le temps très réduit dont elle dispose pour la préparation de celui-ci, la Chambre doit se contenter d'aborder quelques points seulement de l'action gouvernementale. Elle compte revenir sur d'autres aspects dans ses avis sur les prochaines exercices budgétaires.

1. Politique "anti-crise"

Dans sa présentation du projet de budget, le Ministre des Finances a cité parmi les accents principaux de la nouvelle politique gouvernementale le renforcement du potentiel de production de l'économie et la promotion du plein emploi des travailleurs. Ces thèmes ont du reste occupé une place de choix dans la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend note des intentions du gouvernement de proroger la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

La Chambre voudrait à ce sujet saluer en tout premier lieu le fait que le gouvernement entend poursuivre une politique basée sur le dialogue avec les partenaires sociaux et sur leur consultation avant la prise de décisions importantes en matière économique. Soucieuse du bien-être de tous les citoyens et par solidarité avec tous les travailleurs, les agents de la Fonction Publique voudraient réitérer leur accord de principe avec les mesures essentielles de la législation "anti-crise" prises en 1977.

Comme les dispositions en question ont toutefois été adoptées sous la pression de la situation économique du mo-

ment, le détail de certaines d'entre elles mérite d'être revu à l'heure actuelle. Il s'agit notamment de certaines mesures à caractère incisif et touchant à l'acquis social des travailleurs. Etant donné que les prévisions pessimistes d'alors ne se sont pas réalisées, du moins pas dans la mesure annoncée, et que l'on court de moins en moins de risque de les voir se réaliser, le gouvernement serait bien avisé de renoncer définitivement aux mesures prévues dans les chapitres 5 et 6, relatives notamment à la suspension de l'échelle mobile des salaires et des dispositions du même genre.

En ce qui concerne le Comité de coordination tripartite et les pouvoirs lui attribués par la loi du 24 décembre 1977, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à souligner de façon générale qu'elle a une conception différente, d'une part, du rôle des associations des employeurs et des syndicats des travailleurs et, d'autre part, de la responsabilité des instances politiques qui leur a été confiée en vertu d'un mandat particulier.

La Chambre se joint ensuite à tous ceux qui se demandent, en raison de l'ampleur des aides que la communauté nationale a concédées à la sidérurgie par la loi du 8 juin 1979, si cette générosité excessive doit rester sans contrepartie adéquate. On aurait tort de rater la dernière occasion pour discuter de cette matière et pour trouver un accord.

Pour ce qui est de la question fondamentale de la prorogation de la loi du 24 décembre 1977, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'une pareille mesure ne s'impose nullement. A part les mesures d'exception mentionnées plus haut et dont la Chambre conseillerait d'abolir la possibilité purement et simplement, la loi en question prévoit d'un côté des mesures d'intervention sur le plan économique et d'un autre côté des mesures d'intervention sur le marché de l'emploi. Dans le premier groupe de mesures il s'agit de la garantie de l'Etat pour des prêts aux entreprises industrielles et des aides à la création de nouvelles entreprises commerciales et artisanales ainsi qu'à l'adaptation des entreprises existantes aux nouvelles conditions du marché: ces dispositions pourraient utilement être définitivement inscrites respectivement dans la loi du 28 juillet 1973 ayant pour objet de stimuler l'expansion économique et dans la loi du 28 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat. Ces "lois-cadres" devraient en effet de toute façon être révisées pour répondre à la situation économique mondiale profondément modifiée au cours des dernières années.

L'ère d'expansion générale que le monde industrialisé a connue depuis la fin de la seconde guerre mondiale semble en effet définitivement révolue, et le défi des nations pauvres en voie d'industrialisation rapide risque de forcer les économies occidentales à de continuelles réadaptations structurelles ou ponctuelles.

En ce qui concerne les mesures d'intervention sur le marché de l'emploi, certaines mériteraient de se voir conférer un caractère permanent par l'incorporation p. ex. dans la législation sur le Fonds de chômage. Il s'agit des primes de formation aux entreprises industrielles, de l'organisation de cours d'initiation et d'orientation professionnelle, de l'indemnité de recyclage aux travailleurs menacés de chômage et des mesures incitant les jeunes à la formation professionnelle complémentaire, mais également de l'indemnisation des chômeurs partiels et de la garantie des salaires en cas de faillite de l'employeur. Il semble en effet hautement probable, dans le contexte économique international décrit plus haut, de voir s'installer durablement ou du moins de voir réapparaître régulièrement - selon les flux et reflux de la conjoncture - un certain taux de chômage sectoriel ou ponctuel.

Quant aux dispositions réglant l'indemnité d'attente en cas de préretraite, elles peuvent être abandonnées, le but recherché ayant été atteint. Les dispositions traitant du régime spécial des heures supplémentaires, de l'emploi des retraités et du cumul d'emplois salariés ont été largement inopérantes, sauf l'augmentation incontestable de la paperasse et la création de quelques cas de rigueur dans le secteur public: on pourra donc y renoncer sans regret.

2. Politique anti-inflationniste

Si la hausse des coûts de la vie a été quelque peu moins rapide en 1978 et 1979, le nouveau relèvement des prix pétroliers risque de compromettre à nouveau cette tendance vers un plus grand équilibre. Que le gouvernement inscrive donc parmi ses objectifs budgétaires l'intensification de la lutte contre l'inflation doit donc certainement être salué. Dans son exposé introductif (cf. pp 35* et 36*), le gouvernement donne toutefois l'impression de croire qu'il suffit de présenter un budget plus ou moins en équilibre pour avoir intensifié la lutte contre l'inflation. La Chambre des Fonctionnaires ne peut qu'exprimer sa déception devant ce manque d'imagination ou plutôt ce manque de détermination. Les bons remèdes que l'opposition parlementaire d'il y a quelques années possédait à l'époque ne sont guère devenus inutilisables par le seul passage dans la coalition gouvernementale. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a, à de multiples reprises (voir p. ex. son avis relatif au projet

de budget 1974), avancé des propositions concrètes qui n'ont jamais été écoutées par les autorités gouvernementales, sans doute moins soucieuses de protéger les victimes de l'inflation que de ne pas indisposer leur clientèle électorale parmi les responsables de l'inflation.

En ce qui concerne la surveillance des prix et de l'évolution des prix, il semble qu'un effort considérable devrait être entrepris pour freiner les hausses injustifiées et les marges bénéficiaires abusives. L'Office des Prix doit être mis en possession de tous les moyens dont il a besoin pour exercer une surveillance constante et vigoureuse, et le gouvernement devrait faire usage de toutes les possibilités qu'offre la loi. Il n'est pas normal que les entraves aux dispositions légales existantes restent généralement sans poursuite. Ne devrait-il pas être possible d'élaborer une réglementation qui permettrait de prendre des sanctions immédiates.

Dans le même contexte la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait exprimer son espoir que le projet de loi sur la protection du consommateur sera incessamment adopté par le Parlement. La Chambre rappelle ses propositions d'amendement contenues dans son avis relatif à ce projet.

3. Politique de la famille

Dans sa déclaration du 24 juillet 1979, le gouvernement avait annoncé qu'il accorderait une importance de premier plan à la politique familiale.

Pour améliorer la situation matérielle des familles, il a prévu de présenter un programme cohérent pluriannuel.

Dans une première phase il est prévu de généraliser l'indemnité de maternité et de créer un fonds de garantie des pensions alimentaires.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qui, dans ses avis sur les projets de loi concernant les prestations familiales et dans ses avis annuels sur le projet du budget de l'Etat, n'a jamais manqué de demander la réalisation d'une politique plus dynamique et plus cohérente en faveur des familles, se félicite de ce programme. Elle est d'autant plus satisfaite que, dans une proposition de loi qu'elle avait transmise au gouvernement en février 1978, la Chambre avait elle-même pris l'initiative de la généralisation de l'indemnité de maternité. La Chambre doit cependant constater que les crédits de respectivement 87,5 et 10 millions prévus au projet de budget pour 1980 pour réaliser ces mesures nouvelles ne permettront pas d'allouer aux mères non salariées une indemnité d'un montant égal au salaire social minimum. La Chambre demande donc au gouvernement d'augmenter en conséquence le crédit budgétaire affecté.

La Chambre constate également avec satisfaction que le gouvernement se propose de relever en 1980 les allocations familiales en faveur du deuxième enfant à charge. Des crédits d'un montant de 60 millions ont été inscrits à cet effet au projet de budget de 1980. La Chambre regrette cependant que ce relèvement ne doit entrer en vigueur qu'à partir du 1er juillet 1980 et elle demande au gouvernement de reconsidérer la question et de prévoir les moyens nécessaires pour faire démarrer cette augmentation au début de l'année.

Afin d'améliorer la situation démographique toujours désastreuse dans laquelle se trouve notre pays, et afin d'arrêter la dégradation du niveau de vie des familles, le gouvernement doit faire un effort financier spectaculaire dans le domaine des aides matérielles en faveur des familles. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande de ce fait au gouvernement de présenter dans les meilleurs

délais un programme à moyen terme sur l'ensemble des mesures à prendre dans le domaine de la politique familiale.

Un secteur qui est fortement lié à la politique familiale est celui du logement social. La déclaration gouvernementale n'indique guère dans quel sens le Gouvernement se propose d'améliorer la législation existante, à savoir la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Dans son avis sur le projet de cette loi et sur les projets des règlements d'exécution, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait insisté sur la nécessité de maintenir au logement social son orientation en faveur des familles et surtout des familles nombreuses. La Chambre est d'avis que le gouvernement doit réétudier l'ensemble de la législation sur le logement social et réintroduire dans le texte, entre autres, les dispositions qui permettent le réexamen du dossier et l'octroi des primes en cas de changement des activités professionnelles ou en cas de naissance d'un ou de plusieurs enfants. Le gouvernement doit en outre faire application de l'article 12 du règlement grand-ducal du 25 février 1979 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement et refixer les montants et les taux des aides prévues par la loi. Conjointement il est nécessaire de relever les limites de revenu appliquées en vue de l'octroi des différentes aides.

Dans le même ordre d'idées la Chambre rappelle la motion adoptée par le Parlement lors du vote de la loi sur l'aide au logement, motion qui avait demandé au gouvernement d'étudier sous quelles modalités les frais de l'acte notarié, documentant l'obtention d'un crédit en vue de l'acquisition d'un premier logement, peuvent être supprimés, tout en garantissant les intérêts des emprunteurs et des prêteurs.

Etant donné que l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque - sauf le salaire des formalités hypothécaires - ainsi que l'exemption du recours au notaire pour l'inscription des hypothèques, à l'instar de ce qui se fait d'ores et déjà auprès de la Caisse d'Epargne de l'Etat, constitueraient pour de nombreux emprunteurs une aide non négligeable, la Chambre demande au gouvernement de lui faire connaître les suites réservées à la motion ci-dessus.

La Chambre recommande en outre au gouvernement d'envisager la mise en place de services plus différenciés en faveur des personnes âgées. En dehors des maisons de retraite, qui constituent souvent un pis-aller, il convient de mettre en place dans notre pays des services de maintien à domicile, notamment par l'extension des repas sur roues et par la création de services d'aides-seniors.

Enfin la Chambre aimerait savoir du gouvernement où en est le projet de loi qui prévoit une organisation du personnel des maisons de retraite?

4. Politique de l'énergie

Le gouvernement est à féliciter des mesures concrètes entreprises pour réduire la consommation d'énergie: subventions des isolations, sensibilisation de l'opinion publique, etc. Il ne faut toutefois pas poser trop d'espérances dans les efforts du secteur privé aussi longtemps que l'Etat et les communes ne se décident pas eux-mêmes à économiser et à donner le bon exemple. Il y a des autoroutes splendidement illuminées à longueur de nuit, des bâtiments publics où l'on est déjà suffoqué par la chaleur dans le hall d'entrée.

5. Autres accents de la politique gouvernementale

Parmi les autres mesures prévues par la déclaration gouvernementale et mises en oeuvre dès le premier projet de budget figurent la protection accrue pour les couches défavorisées de la population, les efforts pour assurer un revenu agricole décent, l'accroissement de l'aide au développement. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à marquer son accord avec ces mesures de solidarité nationale et internationale. Elle tient en outre à saluer les efforts entrepris pour développer les ressources touristiques et sanitaires de Mondorf-les-Bains, efforts qu'elle a demandés il y a de longues années.

6. Divers Ministères

Ministère d'Etat

Les crédits prévus pour la Chambre des Députés sont toujours inscrits globalement sans aucune ventilation suivant leur emploi. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit donc rappeler avec insistance qu'elle estime indispensable que surtout pour le Parlement les mêmes renseignements et détails soient fournis que pour les autres institutions de l'Etat. Cela semble d'autant plus indiqué que le crédit dont s'agit augmente, sans explication aucune, de 14% par rapport à celui prévu pour 1979.

De même, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a toujours pas obtenu satisfaction en ce qui concerne la ventilation, selon les départements concernés et suivant les catégories des bénéficiaires, des "Frais de route et de séjour à l'étranger". La Chambre reste d'avis qu'une information plus détaillée sur l'emploi de ce crédit de 26 millions

est, d'une part, parfaitement faisable et, d'autre part, hautement souhaitable du point de vue des fonctionnaires et employés publics.

Quant à l'"Aide directe de l'Etat à la presse écrite", qui est en augmentation continuelle, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime finalement qu'il s'agit là d'une subvention totalement injustifiée qu'il faut supprimer le plus vite possible. En effet, le public n'a guère pu constater une amélioration de l'information objective ou une élévation du niveau général de notre presse depuis l'introduction de cette aide, mais, au contraire, une sensible augmentation de la désinformation partisane et de la manipulation de l'opinion publique que l'Etat est mal placé d'encourager de de financer.

Dans ce contexte se pose d'ailleurs d'une façon pressante également la question de la neutralité de nos massmédia les plus puissants du point de vue impact sur le public, en l'occurrence la radio et la télévision. Par le fait que l'Etat, c'est-à-dire la communauté nationale, a renoncé à exploiter lui-même les fréquences que des accords internationaux mettent à la disposition du Grand-Duché et que le même Etat a accordé à une société commerciale privée la concession exclusive à ce sujet, cette dernière dispose d'un véritable monopole en la matière. Comme il s'agit en l'occurrence de l'exploitation de droits découlant de la souveraineté nationale, l'Etat a l'obligation de veiller à ce que la société qui les exploite fasse preuve de la plus stricte neutralité. Ceci n'ayant pas été le cas ces derniers temps, ni sur le plan politique ni sur le plan syndical, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande au gouvernement de faire pression pour aboutir à un juste équilibre de l'information.

Ministère des Affaires Etrangères

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics croit pouvoir constater qu'en général le pays reste dans l'ignorance de la façon dont l'engagent nos représentants auprès des organisations inter- ou supranationales. Aussi la Chambre souhaiterait-elle que le Ministère des Affaires Etrangères soit plus communicatif en ce qui concerne les problèmes en instance dans les diverses organisations auxquelles nous participons et les attitudes que le Gouvernement se propose d'y prendre. En effet, une discussion plus large des questions ouvertes et des options possibles pourrait contribuer à guider le Gouvernement dans ses décisions tout en enlevant au public l'impression d'une diplomatie secrète parfois en contradiction avec l'action politique interne ou l'opinion générale. La publication périodique d'un tableau synoptique des

votes du Luxembourg dans les organisations internationales contribuerait utilement à renseigner les citoyens sur la politique extérieure du pays.

Ministère des Transports et Télécommunications

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est informée que l'Administration des Postes et Télécommunications prépare un projet de restructuration de ses services postaux sans y associer les représentants du personnel. Comme ce projet risque d'affecter gravement tant la situation de certaines catégories du personnel que les usagers, la Chambre invite le Gouvernement à informer le public sur les intentions de l'Administration des Postes et Télécommunications afin d'éviter qu'une réforme élaborée en vase clos n'aille contre les intérêts publics bien compris.

Dans ce contexte, la Chambre constate d'ailleurs avec regret que certaines mesures de rationalisation ou de centralisation administrative, de même que la fusion des communes, ont pour effet de priver peu à peu les communautés locales d'agents publics vivant au contact de la population et qui lui étaient d'une utilité indéniable tant sur les plans sociaux que juridique et culturel (facteur, gendarme, employés communaux, instituteur, greffier, juge de paix, etc). La Chambre estime que les efforts de rationalisation, certes souhaitables du point de vue économique, devraient pourtant respecter un plan d'ensemble, à élaborer d'urgence par le gouvernement, tendant à éviter un appauvrissement structurel des communautés locales.

III BUDGET ET FONCTION PUBLIQUE

1. Questions statutaires

Après l'entrée en vigueur d'un nouveau statut général des fonctionnaires de l'Etat - applicable pour sa majeure partie également aux stagiaires et aux employés de l'Etat - la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note avec satisfaction que le gouvernement entend en préserver l'intégralité en promettant le maintien du régime de pension de la Fonction publique. La Chambre a toujours soutenu que ce régime de pension est un élément essentiel du statut qui, lui, est un préalable et la garantie de l'indépendance et de l'impartialité de l'administration publique.

En matière de statut, la Chambre estime absolument nécessaire de doter le personnel du commissaire au contrôle des banques, - dont les effectifs augmentent en proportion de la croissance de la place financière - d'un régime de travail de droit public. Cette institution surveillant, pour compte de la communauté nationale, le secteur bancaire, son personnel doit pouvoir travailler en toute indépendance morale et matérielle, d'une part, tout en disposant de l'autorité attachée à un mandat public. Ces préalables ne se trouvent remplis que dans un régime statutaire. D'ailleurs, la commission de la Fonction publique de la Chambre des Députés a, elle aussi, déjà itérativement invité le Gouvernement à préparer un projet de loi ad hoc.

Dans le même ordre d'idées, il échet de songer à la Caisse d'Epargne de l'Etat qui, provisoirement autorisée à pratiquer des opérations bancaires après la libération, tend à se muer en véritable "Banque de l'Etat". Le but de son activité se distinguant ainsi de celui poursuivi par les autres banques, il paraît nécessaire également de soumettre l'ensemble de son personnel à un statut de droit public. La loi-cadre afférente pourrait en outre utilement réformer le côté formel de la tutelle administrative de l'Etat sur cet établissement, les dispositions en vigueur ne répondant plus guère aux conceptions modernes en la matière.

2. Recrutement

La Chambre constate que, dans la loi budgétaire proprement dite, le gouvernement affiche à nouveau sa volonté de limiter à 75 unités les engagements nouveaux à effectuer en 1980. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics croit devoir répéter une nouvelle fois son opinion à ce sujet: Outre que l'on ne peut indéfiniment continuer à ajouter annuellement une centaine de personnes aux effectifs déjà au service de l'Etat, un tel nombre-limite n'a une réelle valeur que si le gouvernement et la Chambre des Députés ne le considèrent

pas comme une simple déclaration d'intention à laquelle on peut déroger à l'occasion de chaque loi-cadre qui sera modifiée au cours de l'exercice de référence.

La Chambre se réjouit cependant de la promesse ferme du gouvernement d'introduire la gestion automatisée du personnel ainsi que l'établissement et la révision annuelle d'un tableau général des effectifs, cela conformément aux recommandations que la Chambre n'a cessé de faire. Il paraît que les travaux préparatoires à ces mesures sont assez avancés pour qu'elles puissent être introduites prochainement. Elles aideront certes à planifier plus rationnellement les besoins en personnel du service public.

L'observation qui précède sur le "numerus clausus" n'entend pas affecter les candidats-professeurs de l'enseignement postprimaire qui, par suite d'une politique malencontreuse, attendent depuis des années une nomination. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui a déjà à différentes reprises plaidé pour une solution immédiate et humaine de ce problème, note avec satisfaction que le présent gouvernement se propose de le résoudre enfin. Il importerait cependant que les milieux concernés soient rapidement et objectivement informés des mesures concrètes que le gouvernement entend prendre, et que le projet de loi portant planification des besoins en personnel enseignant dans l'enseignement soit voté incessamment compte tenu des amendements proposés par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

La déclaration d'investiture du gouvernement annonce "une étude de tous les problèmes pratiques et juridiques d'une fonctionnarisation éventuelle des employés de l'Etat".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a déjà fait connaître dans la partie I de cet avis son opinion sur des formulations de l'espèce, qui renvoient aux calendes grecques la solution des questions visées. La Chambre se voit donc amenée une fois de plus à demander avec insistance que le gouvernement mette fin au 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 tout au long de leur service au même régime statutaire. Cela n'empêcherait nullement l'Etat d'engager, pour certaines tâches effectivement temporaires, des employés sous contrat à durée déterminée. Il importerait également de décider une fois pour toute une nomenclature officielle, simple et exacte, et de mettre

fin à ce foisonnement d'appellations (employés "temporaires, auxiliaires, publics, de l'Etat, privés de l'Etat", etc.) qui ne trompent pas seulement les intéressés eux-mêmes sur la nature de leur régime de travail, mais qui sont causes d'erreurs en matière d'appartenance aux corps ou groupes électoraux lors d'élections pour les chambres professionnelles ou les organes dirigeants des caisses de maladie.

En ce qui concerne les employés actuellement en service dans le secteur public, la Chambre reste d'avis qu'après le premier pas de 1972, qui leur a valu un régime à mi-chemin entre celui des employés privés et des fonctionnaires publics, le moment est venu de répéter la loi du 13 mai 1919 et de fonctionnariser tous les agents contractuels occupant un emploi permanent dans le service public.

La Chambre réitère en outre avec insistance sa demande au gouvernement de faire cesser le mode illégal de recrutement que certaines administrations pratiquent depuis un certain temps et qui consiste à engager du personnel sous contrat d'employés assorti de la condition de se soumettre au prochain concours de recrutement. Non seulement, cette pratique risque de poser des problèmes humains en cas d'échecs répétés aux examens-concours, non seulement ne garantit-elle pas aux administrations qu'en cas de réussite ses anciens employés lui reviennent comme stagiaires, 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, le recrutement déficitaire de certaines administrations, qui les décide à recourir à la pratique incriminée, paraît indiquer que les examens-concours de l'Etat s'éloignent trop de la réalité scolaire. Sans vouloir se voir reprocher de plaider pour un abaissement du niveau de la fonction publique, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le recrutement de l'Etat ne peut pas ne pas tenir compte des évolutions dans le domaine de la formation scolaire et professionnelle. Sans vouloir dans le présent cadre s'adonner à un examen détaillé de la situation, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que l'Etat doit garantir son recrutement par un triple train de mesures. Il s'agit d'abord de rester compétitif sur le marché de l'emploi en veillant à ce que les traitements de la Fonction publique évoluent dans la même mesure que les autres revenus, et la Chambre reviendra sur cette question. Il faut en outre dans une plus grande mesure adapter les matières, les épreuves des examens et les critères d'appréciation de celles-ci à ce qui se pratique dans les écoles préparant les candidats. Enfin l'Etat devra résolument

repenser la formation administrative et spéciale de ses aspirants avant et pendant le stage en s'inspirant des modèles différents existant dans certains Etats voisins.

3. Réforme administrative

La déclaration gouvernementale ne dit mot à ce sujet, peut-être puisque ses auteurs étaient d'avis que cette réforme est une affaire de tous les jours et ne mérite pas une mention spéciale en raison de son caractère permanent. Quoi qu'il en soit, la Chambre estime que - après l'oeuvre utile qu'a été la loi sur la procédure administrative non contentieuse - différentes autres mesures non moins utiles devraient être rapidement réalisées, par exemple, l'établissement des organigrammes des administrations et services, l'élaboration d'un dictionnaire et d'une description des fonctions et emplois publics, l'élaboration d'une procédure administrative interne, fixant d'une manière rationnelle les voies et délais de transmission des pièces ainsi que les délais de traitement et de réponse; l'introduction d'un système de classement uniforme, etc. D'autres mesures, qui ne sont réalisables qu'à moyen terme, devraient être mis en chantier incessamment, telles l'amélioration des conditions matérielles du travail dans certaines administrations, le regroupement des services d'une même administration dans un centre commun, la simplification du langage juridique et du langage administratif dans les formulaires, avis et explications destinés aux administrés, la codification (réelle, avec défrichage du dépassé, du superflu et du contradictoire) des différentes branches du droit, etc.

4. Sécurité du personnel

La Chambre a noté avec satisfaction que, suite à ses initiatives en la matière, le gouvernement et les administrations ont été sensibilisés pour la sécurité du personnel, notamment des services financiers, et ont entretemps réalisé d'importantes transformations dans les principaux centres administratifs où des fonds sont entreposés ou maniés.

Toutefois la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que des efforts devront encore être faits, notamment dans les agences et recettes du plat pays, qui s'offrent en proie facile même à des voyoux débutants. Parallèlement il s'agirait d'encourager le public au règlement scriptural des droits et taxes, mais aussi de détartre certaines prescriptions administratives, qui semblent s'y opposer.

Ce qui est grave cependant, c'est qu'aucun effort sé-

rieux n'est à enregistrer en ce qui concerne la protection des transports de fonds. Aussi la Chambre demande-t-elle avec insistance au gouvernement, d'une part, de faire réexaminer la nécessité de certains transports, d'autre part et surtout de veiller à ce que le matériel servant à ces transports garantisse effectivement la sécurité des agents qui en sont chargés.

En vue de fixer les responsabilités et les obligations en la matière, la Chambre demande la conclusion d'une convention de sécurité à l'instar de celle entrée en vigueur en France.

5. Politique salariale

Après que le gouvernement précédent, après 16 mois de manoeuvres dilatoires, a enfin pu être amené au respect de la seconde partie de l'accord salarial de 1976 et qu'une augmentation linéaire de 3% des traitements a été consentie à partir du 1er avril 1979, la question se pose si le retard des traitements publics par rapport à l'évolution générale des revenus est résorbé.

Sur ce point, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics partage l'opinion des organisations professionnelles, qui estiment qu'il y a toujours un certain retard à combler.

Aussi la Chambre salue-t-elle le fait que le nouveau gouvernement a incessamment ouvert des négociations tant sur la révision générale des barèmes, qui sera avancée, que sur une augmentation éventuelle de l'indice de base des traitements.

Sur cette dernière question, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette que le gouvernement n'ait pas prévu des crédits spécifiés comme tels au projet de budget pour 1980. La Chambre comprend toutefois qu'en raison des élections et de la formation subséquente du nouveau gouvernement, les négociations salariales n'ont pu avoir lieu plus tôt dans l'année. Pour l'avenir, il se recommanderait cependant qu'un accord salarial soit conclu avant que le gouvernement n'arrête définitivement son projet de budget pour l'exercice suivant. On éviterait ainsi de devoir amender le projet en automne pour y ajouter les crédits destinés à l'adaptation des traitements.

En ce qui concerne la remarque **sur** la périodicité bisannuelle des négociations sur les traitements, dont la déclaration gouvernementale fait état, la Chambre des Fonction-

naires et Employés publics voudrait l'interpréter en ce sens que des accords bisannuels ne devront pas exclure des étapes annuelles d'adaptation. En effet celles-ci sont indispensables pour garantir une évolution suivant d'assez près la réalité économique et pour éviter de devoir faire des rattrapages par à coups.

La Chambre constate que les rapports du STATEC signalent une bonne évolution économique pour l'année passée et une poursuite satisfaisante de l'expansion pour l'exercice en cours. Dans ce contexte, la Chambre se réjouit d'ailleurs que les facteurs corrigés confirment ses estimations de fin 1978, que le gouvernement avait trouvé exagérés. Tenant d'autre part compte des nouveaux contrats collectifs conclus dans différents secteurs ainsi que de l'évolution du salaire moyen du secteur privé, la Chambre estime que tous ces facteurs convergent pour démontrer un retard substantiel des traitements publics qui pourra et qui devra incessamment être comblé.

Cette mesure acquise, la révision générale de la grille pourrait ensuite se limiter à ce qui devrait être son but essentiel, à savoir la correction de la structure des barèmes et l'harmonisation intégrale entre les branches du secteur public, que le rapetassage des dernières années n'a pu réaliser. Or, il semble inadmissible que dans le secteur public des régimes différents continuent d'exister alors que le patron est le même.

IV QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

La Fonction publique étant l'organe exécutif du cadre institutionnel, celui-ci lui tient évidemment à coeur d'une façon toute particulière.

En ce qui concerne la constitution, le mandat de révision de la présente Chambre ne porte que sur les articles relatifs au serment. Néanmoins, le gouvernement annonce son intention de charger un groupe d'experts de l'examen détaillé de notre charte fondamentale en vue d'une révision générale de celle-ci au cours de la prochaine législature. Tout en approuvant cette proposition, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics formule le voeux que les conclusions de ce groupe d'experts soient publiées et soumises à une large discussion publique un an au moins avant les prochaines élections. En effet, les électeurs devront être conscients alors de ne pas choisir leurs représentants uniquement en vue de décisions dans les domaines économique et social, mais également en vue de décisions plus fondamentales en matière constitutionnelle.

En ce qui concerne la question de la mise en place d'une juridiction constitutionnelle, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui a toujours plaidé pour cette innovation, serait très intéressée de connaître le fruit de l'étude "poussée" que le précédent gouvernement, à en croire sa déclaration d'investiture, a déjà faite sur la question. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que la question de l'opportunité d'une telle réforme n'est plus à discuter, mais qu'il s'agit d'étudier enfin son insertion concrète dans le cadre de nos institutions.

Il en va de même quant à l'institution d'un tribunal administratif - surtout - d'une juridiction fiscale de première instance. La Chambre demande au gouvernement d'informer, lors des débats budgétaires, le Parlement et le pays de l'état d'avancement du projet de loi ad hoc qui avait été annoncé dans la déclaration gouvernementale de 1974. La Chambre estime scandaleux le fait que des recours en matière fiscale puissent traîner pendant 20 ans avant d'être vidés.


La Chambre remarque que les crédits de l'"Ombudsman" ont été supprimés dans le projet de budget de 1980. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reste d'avis que cette nouvelle création est superflue alors que nous disposons déjà de tout un arsenal de dispositifs protégeant le citoyen contre d'éventuels abus administratifs. Aussi la Chambre ne regretterait-elle pas que le projet de loi afférent soit définitivement abandonné.

Au sujet du contrôle bancaire, la chambre rappelle son avis relatif au budget de l'exercice 1979, où elle avait souligné qu'"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, en dehors du contrôle parlementaire et sur une base juridique plus que modeste. 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."


La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics maintient entièrement cette opinion et elle invite le Gouvernement à préparer incessamment le projet de loi afférent.

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 octobre 1979.

Le Secrétaire,


R. Nicolay

Le Président,


F. Haas