

A-447/81-42

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 1982

## SOMMAIRE

	page
1. En guise d'introduction: un post-scriptum .....	1
2. Un procès d'intention inacceptable .....	2
3. Le sort réservé aux suggestions avancées lors des débats budgétaires ...	3
4. Une proposition concrète pour améliorer le rendement des débats budgétaires .....	5
5. La situation actuelle des finances publiques .....	6
5.1. Le compte provisoire de l'exercice 1980 .....	6
5.2. L'évolution de la dette publique .....	8
5.3. La réserve budgétaire .....	10
5.4. Les avoirs en Fonds spéciaux .....	10
5.5. La situation globale .....	10
5.6. La comparaison internationale .....	12
6. Le scandale des impôts à collecter .....	15
6.1. Une voix criant dans le désert .....	15
6.2. Des proportions devenues indécentes .....	15
6.3. Des répercussions budgétaires considérables .....	18
6.4. La fin de toute justice fiscale .....	19
6.5. Les causes du problème .....	19
6.6. En conclusion: des propositions concrètes .....	23
7. Les mesures fiscales du budget 1982 .....	24
8. La place financière de Luxembourg .....	26
9. La restructuration industrielle .....	28
10. La situation monétaire du pays .....	28
11. Les remarques et les suggestions concernant certains départements ministériels .....	32
11.1. Ministère d'Etat .....	32
11.2. Fonction publique .....	32
11.3. Education nationale .....	35
11.4. Famille, logement social et solidarité nationale .....	37
11.5. Santé .....	41
11.6. Environnement .....	41
11.7. Travail et Sécurité sociale .....	42
11.8. Economie et Classes moyennes .....	43
11.9. Transports et communications .....	43
11.10. Energie .....	44
12. Les questions institutionnelles .....	44

Par dépêche du 8 septembre 1981, 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 1982.

1. En guise d'introduction: un post-scriptum

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut s'empêcher d'introduire son avis sur le projet de loi par quelques remarques concernant l'accueil et les échos rencontrés par son avis relatif au budget précédent.

Il s'agit d'abord de relever la façon violente dont une certaine presse hebdomadaire, connue pour ses partis-pris à l'égard de la Fonction publique, a systématiquement déformé le contenu et les conclusions de cet avis et a prêté à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics de basses motivations pour les propositions et suggestions formulées. Plutôt que de présenter correctement les faits et les chiffres contenus dans le document et, le cas échéant, de les réfuter concrètement, on a qualifié le travail de recherche de la Chambre comme des réflexions unilatérales servant à prouver que ses revendications étaient réalisables et on a accusé la Chambre de se comporter en syndicat professionnel. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime avoir, en tout temps, rempli correctement les obligations et devoirs lui imposés par la loi et elle n'entend pas encaisser sans réplique pareilles calomnies. Elle regrette au plus haut degré que ni le Parlement ni le Gouvernement n'aient senti le besoin, dans le cadre des débats budgétaires, de rappeler à ce propos le droit des Chambres professionnelles de dire des choses qui ne plaisent pas à tout le monde.

Il reste loisible à quiconque de relire en toute sérénité l'avis incriminé pour se convaincre de son contenu véritable. La Chambre a parfaitement été dans son rôle et elle n'a nullement adopté un point de vue inacceptable en invitant le Gouvernement à ne subsidier l'ARBED qu'après avoir obtenu suffisamment de garanties, en suggérant au Gouvernement d'épargner de l'énergie au niveau du chauffage des bâtiments publics, en regrettant que le niveau de notre enseignement soit en chute libre et l'exécution de nos constructions routières des plus défectueuses, en demandant plus de dynamisme dans les politiques en faveur de la famille, de la santé publique ou de la protection de la nature. L'avis en question est exempt de toute revendication particulière, quelle qu'elle soit, en faveur des agents de la Fonction publique. Ce qu'on ne peut pas forcément dire de l'avis de telle autre Chambre professionnelle qui a été couverte de louanges dans la même presse. Les questions relatives à la Fonction publique ont, dans cet avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, occupé moins d'une page et demie sur un total de 49 pages: il s'agissait essentiellement de diverses suggestions concernant la formation du personnel des administrations publiques (programmes scolaires spécifiques, initiation professionnelle en cours de stage, formation continue) et l'humanisation du travail (horaire mobile, morcellement des tâches). On ne veut quand même pas interdire à la Chambre de relever et d'encourager les efforts louables du Gouvernement pour aboutir à une gestion automatisée du personnel de l'Etat ou de formuler toute sorte d'observations du même genre.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui tient sa légitimation des dispositions légales ayant présidé à sa création et des élections démocratiques déterminant sa composition, tient en tout cas à souligner qu'elle continuera à user de ses droits et de ses prérogatives et qu'elle ne se laissera ni réduire au silence ni censurer par un organe de presse qui semble tirer sa légitimation et sa survie surtout des aides et des subsides qui lui proviennent des deniers publics et de sources moins bien connues.

## 2. Un procès d'intention inacceptable

Ce qui est toutefois beaucoup plus grave que ces polémiques de journalistes, c'est le fait que le rapporteur parlementaire du budget se soit livré - plus indirectement et en termes plus modérés, il est vrai - à des procès d'intention analogues, au nom de la Commission des Finances et du Budget et donc avec l'accord exprès de cette dernière. Et ceci sans que les porte-parole des groupes politiques et sans que les députés individuels se soient distancés de ces accusations. Quand la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prouve, chiffres à l'appui, que la dette publique est passée entre 1969 et 1979 de 119% à seulement 58% des recettes publiques annuelles, que la réserve budgétaire est passée, au cours de la même période, de 0,1 à 6,3 milliards, que les réserves disponibles des différents Fonds spéciaux sont parallèlement passées de 1,4 à 10,8 milliards, le rapporteur préfère ne pas citer ces faits mais les discrédite globalement par des tournures oratoires du genre "On ne peut que marquer son étonnement en comparant l'optimisme totalement infondé exprimé par l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aux très dures réalités économiques risquant de faire culbuter sous peu nos finances publiques."

Ce n'est pas la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qui a abordé la discussion du projet budgétaire avec une opinion préconçue, se limitant à compiler les seuls arguments favorables à la thèse préconçue. C'est plutôt le rapporteur parlementaire qui semble avoir été guidé par une telle approche, puisqu'on cherche vainement dans son rapport de nombreux éléments d'information contraires à ses thèses. Le problème des milliards et des milliards de francs d'impôts restant à collecter a pris une dimension telle qu'il est irresponsable de le passer sous silence. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait soulevé la question, la Commission des Finances et du Budget du Parlement en a discuté longuement et a reçu de la part de l'Administration des Contributions des chiffres précis et alarmants, mais le rapport de la Commission les passe sous silence. Il nous semble nécessaire de revenir plus loin en détail sur ce point dans l'espoir que le rapporteur de cette année place plus judicieusement les accents.

En montrant que la situation des finances publiques luxembourgeoises reste fondamentalement saine, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a tenu à ramener un peu de sérénité dans un débat risquant d'être déséquilibré, parce que mené de façon affective et sans connaissance de tous les faits. La Chambre continue à estimer que la présentation faite par le Gouvernement de la situation économique et financière est beaucoup plus correcte et beaucoup plus équilibrée que le tableau brossé par certains Parlementaires et notamment les deux derniers

rapporteurs budgétaires. Il y a dans la vie politique de notre pays, ces dernières années, une sorte de démagogie à rebours qui consiste à présenter comme irresponsable la politique de continuité du Gouvernement sur le plan social et à préconiser des mesures d'une extrême gravité, sous prétexte que seules celles-ci pourraient encore nous sauver du cataclysme général. Ils ne sont pas particulièrement crédibles, ces députés, qui finissent chaque fois par voter le projet de budget du Gouvernement après avoir déployé tous les efforts imaginables pour se profiler en se distançant verbalement de ce projet qu'ils accusent de ne pas être suffisamment rigoureux.

Ne partageant pas les vues de ceux qui veulent démonter l'acquis social de ce pays sur tous les plans, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a tenu à souligner également les aspects positifs du tableau. Ce faisant, elle a souligné les possibilités réelles des autorités publiques d'agir concrètement pour faire face aux indéniables problèmes de certains secteurs et aux répercussions négatives qui s'en suivent pour l'ensemble de notre économie et de notre pays.

Même si la situation économique de notre pays était beaucoup plus grave qu'elle ne l'est effectivement, on aurait tout avantage à garder sa sérénité et à ne pas tomber dans l'hystérie. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il est irresponsable de faire accréditer l'opinion que nos finances publiques sont au bord de l'abîme alors que le simple examen des chiffres généralement connus révèle que la situation du Luxembourg en ce domaine est une des plus saines dans le monde.

L'histoire économique nous enseigne que dans l'avènement de toutes les grandes crises économiques l'élément psychologique a joué un rôle déterminant. Vu sous cet angle, les prêcheurs de la morosité et du cataclysme général se couvrent d'une responsabilité considérable. Pour autant que leurs propos soient pris au sérieux par la communauté économique, ils risquent d'avoir un effet extrêmement néfaste sur la volonté d'investir notamment, mais également sur la propension à la consommation et à la demande économique. Sans parler de l'effet néfaste qu'auraient les mesures d'austérité préconisées sur la dépense et sur le niveau conjoncturel. On serait tenté de dire: heureusement que notre économie dépende tellement de la demande étrangère sur laquelle ces prophètes du mal n'ont pas d'influence.

Ce ne sont du reste pas les slogans magiques du genre "compresser l'incompressible" qui sauveront le pays. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne se oppose pas, bien entendu, à la suppression des innombrables subsides aux communes et aux organisations et associations les plus diverses; elle doute simplement du courage politique des champions de la compression de s'attaquer à cette plaie.

### 3. Le sort réservé aux suggestions avancées lors des débats budgétaires

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas seulement à se plaindre de ce que ses suggestions et propositions aient été déformées et mal interprétées. Elle estime également que les avis des Chambres professionnelles en gé-

néral et les siens en particulier ne trouvent pas les suites qu'ils mériteraient. Il est certes vrai que ses critiques et suggestions trouvent, au cours des débats du Parlement, de nombreuses réactions positives, des mentions bienveillantes mais sans lendemain. Tel a été l'année passée le cas par exemple pour ses observations relatives aux méthodes de fonctionnement des Fonds spéciaux et des Fonds d'Investissement de l'Etat (pages 4 à 10 de l'avis de l'année passé).

Mais il ne suffit pas, hélas, que "les opinions des chambres professionnelles sont discutées par les commissions de la Chambre des Députés", comme le formule le rapporteur du budget; il ne suffit pas non plus que tel ou tel député aborde le sujet en réunion plénière et qu'un membre du Gouvernement estime que la suggestion mérite d'être étudiée. Pour en rester à l'exemple choisi, celui des carences en matière de Fonds spéciaux, il peut être prouvé à tout moment que la Chambre soulève ce sujet avec une rare régularité (v. Avis 1973, pages 1 à 2, Avis 1974, pages 12 à 14, Avis 1975, pages 3 à 5 etc etc etc.) sans qu'on soit avancé d'un seul pouce.

La situation est écoeurante: veut-on que la Chambre répète chaque année les mêmes arguments non écoutés ou veut-on qu'elle se taise et fournisse un avis de complaisance rempli de niaiseries et de flatteries?

Le problème n'est du reste pas spécifique aux avis des Chambres consultatives. Il y a eu au cours des dernières années de nombreuses suggestions précieuses, notamment dans les différents rapports de la Commission des Finances et du Budget ou des autres commissions parlementaires, mais également dans les interventions des porte-parole des groupes politiques et de députés individuels. Certes, beaucoup de bonnes idées sont notées par les Ministres et effectivement mises en application, mais beaucoup d'autres suggestions ne sont jamais examinées sérieusement. Ce gaspillage d'énergie - pour ainsi dire l'opposé de ce qu'on appelle "brain storming" - est typique pour l'amateurisme qui caractérise nos travaux parlementaires et gouvernementaux et qui n'est pas de nature à rehausser le prestige de la Chambre des Députés. S'il est vrai que notre société et notre économie se trouvent confrontées à une situation critique et à des défis sans précédent, il devrait être accepté que des efforts d'imagination sans précédent sont nécessaires.

Au risque de redire des choses écrites en d'autres termes dans différents de ses avis antérieurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à confirmer une nouvelle fois sa conviction qu'au cours du passé les différentes coalitions gouvernementales et les différentes majorités parlementaires n'ont pas accordé aux avis des chambres professionnelles l'attention qu'ils méritaient. Ces avis, élaborés dans des délais extrêmement réduits et de ce fait moyennant des efforts considérables, ne devraient en aucun cas être considérés comme des formalités pures et simples, inéluctables, mais sans intérêt réel. De nombreux orateurs s'efforcent certes de prouver la justesse et le poids de leurs propres thèses ou propos en citant des passages d'avis allant dans le même sens, mais on rechigne à s'expliquer au sujet des passages aux idées divergentes et moins commodes. Il est en fait assez rare de voir le Gouvernement répliquer sérieusement à une objection ou répondre en détail à une question contenue dans l'avis d'une chambre consultative.

Notre système législatif - qui est unicaméral faut-il le rappeler? - gagnerait beaucoup en efficacité si l'on prenait réellement au sérieux les observations, les suggestions et les conseils émis par les diverses instances consultatives prévues, lesquelles disposent souvent, en raison de leur composition spécifique, d'informations précieuses et d'une expérience non négligeable dans tel ou tel domaine particulier. Le travail de ces institutions est d'autant plus nécessaire et d'autant plus utile que la vie politique, économique et sociale devient plus complexe d'année en année et que notre pays est particulièrement dépourvu de collèges de réflexion d'un certain niveau intellectuel et scientifique et d'une certaine indépendance politique, et que l'on y cherche vainement une large prise de conscience politique libre des polémiques stériles de tous les jours.

Il ne s'agit nullement de nier que la loi de 1924 sur les chambres professionnelles n'ait doté celles-ci que d'un rôle consultatif. Mais il s'agit de souligner tout l'intérêt qu'il y a à utiliser à plein tout ce potentiel de discussion enrichissant. Le Parlement et le Gouvernement décident seuls et sous leur seule responsabilité: s'ils ont parfaitement le droit de décider à l'encontre des recommandations reçues de la part des organismes consultatifs, ils n'ont toutefois pas le droit d'ignorer les avis légalement prévus. Et il va certainement à l'encontre de l'esprit de la loi s'ils se limitent à feuilleter superficiellement les avis en question et à les ranger ensuite bien soigneusement dans des dossiers de leurs archives.

Les propositions concrètes qui restent sans réponse sont, comme il vient déjà d'être souligné, d'origines fort diverses: à relire le rapport de la Commission des Finances et du Budget de l'année passée, on y trouve de nombreuses suggestions, p. ex. au sujet de la restructuration de notre économie, de la diversification et de l'innovation, qui ne sont peut-être pas aisément réalisables, mais qui méritent toutefois qu'on les discute à fond.

La chose publique et la démocratie seraient mieux servies si on pouvait mettre au point une procédure où le Gouvernement et les groupes politiques du Parlement devraient justifier formellement et articuler concrètement leur position à l'égard de chaque critique avancée et de chaque contreposition élaborée. De la sorte les concernés réfléchiraient une nouvelle fois sur leur choix et leurs priorités et pourraient le cas échéant les modifier.

#### 4. Une proposition concrète pour améliorer le rendement des débats budgétaires

Les travaux budgétaires de notre Parlement doivent se dérouler dans des délais raisonnables et il s'agit de ne pas les alourdir outre mesure. Pour cette raison, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait rappeler une nouvelle fois la suggestion présentée l'année dernière et qui a été formulée dans les termes suivants:

"En ce qui concerne plus précisément les avis relatifs aux projets de budget, on y rencontre deux sortes de remarques: celles qui ont directement trait aux dispositions de la loi budgétaire - et notamment aux crédits inscrits dans le budget des dépenses - et celles qui concernent des problèmes d'ordre général ou de

principe et notamment la politique d'ensemble du Gouvernement et ses projets à moyen et à long terme ainsi que la situation générale du pays dans les domaines les plus divers. Si les remarques du premier genre appellent sans doute une réponse rapide, dans le cadre des débats parlementaires sur la loi budgétaire, ils seraient peut-être souhaitable que les problèmes plus fondamentaux et à plus long terme - c'est-à-dire dépassant le cadre du budget annuel - soient traités, avec une moins grande hâte, quelques mois plus tard. A leur sujet le Gouvernement devrait fournir un document détaillé dans lequel il prendrait clairement position sur toutes les questions, toutes les suggestions et tous les voeux. Ce document pourrait être discuté dans les diverses commissions du Parlement et ensuite en réunion plénière. Il ne serait pas inimaginable de combiner cette discussion avec celle du traditionnel discours du Président du Gouvernement dit "sur l'état de la Nation". Les remarques d'ordre général ne perdent en effet rien de leur importance en étant débattues avec un retard de quelques mois. La pratique actuelle, par contre, de les passer sous silence purement et simplement ne rend pas justice aux efforts déployés ni ne répond au vœu du législateur instituant les chambres professionnelles."

Il est sans doute inutile de souligner que la prise en considération de ces propositions donnerait au Parlement de nouveaux moyens de contrôle vis-à-vis du pouvoir exécutif et pourrait contribuer à une véritable revalorisation de la Chambre des Députés.

##### 5. La situation actuelle des finances publiques

Loin de renier son analyse de l'année passée, loin de la voir infirmée par les évolutions des douze derniers mois, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics serait même tentée de reproduire dans le présent avis une version intégrale mise à jour de ses recherches antérieures. Si elle se limite à ne fournir que très succinctement les éléments nouveaux, le lecteur pourra toujours se reporter à l'avis de l'année passée pour y trouver davantage de précisions.

##### 5.1. Le compte provisoire de l'exercice 1980

Le texte introductif du projet de loi sous avis présente le compte provisoire de l'exercice budgétaire écoulé: les chiffres présentés peuvent être considérés comme satisfaisants et conformes voire légèrement supérieurs aux attentes. Le compte ordinaire était censé, selon le budget définitif, se solder par un excédent des recettes sur les dépenses de 5,2 milliards: en fait cet excédent se monte à 6,2 milliards, soit une plus-value de 1 milliard. Si le budget extraordinaire a, de son côté, connu une augmentation des dépenses de 1 milliard et si le déficit extraordinaire s'en accroît d'autant, il faut avouer que ceci est dû en partie à des éléments exceptionnels, tels l'acquisition non prévue d'un immeuble à Kirchberg pour 427 millions de francs. Il est en tout cas remarquable que les dépenses du budget extraordinaire peuvent être couvertes à raison de plus de 75% par les surplus du compte ordinaire: une telle performance nous vaut l'envie de l'étranger où l'on considère les finances publiques comme saines tant que le budget ordinaire est équilibré.



En examinant de plus près l'évolution des principales recettes nous constatons que, à l'exception de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette, toutes les catégories de recettes ont produit des plus-values considérables, à la fois par rapport aux prévisions du budget définitif et par rapport aux recettes de l'exercice 1979, comme il ressort du tableau I qui suit.

Tableau I

(en millions de francs)					
	Recettes selon Compte provisoire 1980	Recettes présumées selon Budget voté 1980	Plus- values ou Moins- values	Recettes en 1979	Variations 1980/1979
1. Part dans les recettes UEBL (douane et accises)	5.179	3.925	+1.254	3.402	+ 1.777
2. Impôt retenu sur les traitements et salaires	11.572	10.350	+1.222	10.293	+ 1.279
3. Taxe sur la valeur ajoutée	5.978	5.500	+ 478	5.886	+ 92
4. Intérêts sur Fonds en dépôt	1.384	800	+ 584	1.080	+ 304
5. Redevance RTL	860	650	+ 210	640	+ 220
6. Part dans les bénéfices BNB	296	25	+ 271	125	+ 171
7. Impôt sur le revenu des collectivités	6.776	8.500	-1.724	7.093	- 317
8. Impôt sur le revenu fixé par voie d'as- siette	4.273	4.750	- 477	4.090	+ 183

Pour ce qui est de la performance décevante des postes 7 et 8 de ce tableau, il faut savoir qu'elle est due en premier lieu, et probablement de façon exclusive, à une perception moins prompte des montants dus: le recul des recettes correspond donc à un gonflement des impôts à collecter de même importance. La Chambre reviendra plus loin sur ce problème qui devrait commencer à inquiéter sérieusement les autorités.

Le gonflement des recettes UEBL s'explique par l'établissement du décompte pour 1977 et les années suivantes. La Chambre, qui a consacré un chapitre à cette matière dans l'avis précédent (voir le chapitre 3.4. La clef de répartition des impôts perçus par l'UEBL, pages 14 et 15 de l'avis relatif au Budget 1981), ne veut plus s'étendre ici sur cette matière regrettable, mais tient à souligner que les nouvelles règles acceptées pour le décompte sont nettement moins favorables pour notre pays.

Pour ce qui est des intérêts sur les fonds en dépôt, la plus-value confirme une nouvelle fois la justesse des remarques faites l'année passée concernant la sous-estimation systématique de ce poste (voir le chapitre 5.2. Les intérêts touchés sur les fonds en dépôt, pages 30 et 31 de l'avis en question).

## 5.2. L'évolution de la dette publique

Entre le 31 décembre 1979 et le 31 décembre 1980, le volume global de la dette publique est passé de 24.613 à 26.356 millions de francs, soit une croissance de 7,1%, contre une croissance des recettes publiques de 13,3%. En conséquence, la dette publique ne représentait plus que 55% des recettes publiques annuelles ou 6,6 mois de recettes, contre 58% ou 7,0 mois l'année précédente.

L'évolution récente a donc encore renforcé le trend favorable des dernières années qui se dégage du tableau II qui suit.

Il est du reste intéressant de noter qu'au cours de 1980 la dette consolidée, c'est-à-dire les emprunts obligataires, a même décliné de 8.481 millions à 8.291 millions de francs. La dette flottante, qui en majeure partie ne porte pas d'intérêts, ne s'est accrue que modérément de 2.067 à 2.181 millions alors que la dette à terme non-défini, rémunérée à 4,25% resp. 4% seulement, s'accroît de 14.066 à 15.884 millions de francs. Cette évolution confirme le trend des années précédentes comme il ressort du tableau III.

Tableau II

Année	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>
1. Dette publique globale au 31 décembre (en millions de francs)	14.737	16.451	26.356
2. Recettes publiques de l'année (en millions de francs)	13.461	28.370	48.244
3. Dette publique relative			
a. en % des recettes annuelles	109%	58%	55%
b. en mois de recettes	13,1	7,0	6,6

Tableau III

Année	(en millions de francs)		
	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>
1. Dette totale	14.737	16.451	26.356
2. Dette à long terme (Dette consolidée)	8.281	8.246	8.291
3. Dette à moyen terme	1.023	-	-
4. Dette à terme non défini	2.466	5.683	15.884
5. Dette flottante	2.966	2.522	2.181

### 5.3 La réserve budgétaire

En raison du déficit budgétaire de 980 millions en 1980, la réserve budgétaire, qui était de 6.251 millions au début de l'exercice, passe à 5.271 millions de francs. Malgré ce recul elle reste ainsi supérieure à son niveau de 1974, c'est-à-dire du début de l'actuelle récession économique, et se compare favorablement au niveau de 1970 (291 millions) et de 1975 (5.591 millions).

### 5.4. Les avoirs en Fonds spéciaux

Les avoirs en Fonds spéciaux ont connu au cours de l'exercice 1980 un recul sensible, qui se chiffre à 1.982 millions de francs alors qu'ils passent de 10.763 millions de francs à 8.781 millions. Dans ces chiffres sont inclus le Fonds de crise, le Fonds de chômage, les différents Fonds d'investissement ainsi que la SNCI et l'Office du Ducroire (voir page 23 de l'avis de l'année passée). Tout en étant en recul par rapport au volume record de l'année précédente, ce montant global se compare toujours très favorablement aux chiffres de 1970 (1.935 millions) et de 1975 (4.104 millions de francs).

### 5.5. La situation globale

En réunissant les différents éléments de la situation financière de l'Etat qui viennent d'être passés en revue, nous remarquons que l'année 1980 a été caractérisée par une progression de 1.743 millions de la dette publique, par un recul de la réserve budgétaire de 980 millions et par un recul des avoirs en Fonds spéciaux de 1.982 millions, soit une détérioration globale de 4.705 millions de francs. Face à une dette publique de 26.356 millions nous trouvons fin 1980 une réserve budgétaire de 5.272 millions et des avoirs en Fonds spéciaux de 8.781 millions, soit une dette ajustée pour les avoirs liquides de 12.303 millions, qui représente 25% des recettes publiques annuelles ou 3 mois de recettes publiques. Ce chiffre est en progression nette par rapport à la fin de 1979 où il était de 7.599 millions soit 18% des recettes annuelles respectivement 2,1 mois des recettes.

Si l'endettement net de l'Etat a donc manifestement progressé, on aurait cependant tort d'y voir une catastrophe. Que l'Etat ait diminué ses avoirs liquides et accru ses dettes financières de 4,5 milliards est un fait moins effrayant si on lui juxtapose le fait tout aussi réel qu'au cours du même exercice il a procédé à des investissements de plus de 4,2 milliards de francs - si on ne retient que les seules dépenses des 6 principaux fonds d'investissement. Si on veut mener, ne fût-ce que modestement, une politique économique anticyclique, il est strictement nécessaire de faire des déficits publics dans les années des vaches maigres. Et à quoi servirait-il d'amasser des fonds de réserve s'il était malsain de les dépenser dans les situations en vue desquelles ces fonds ont été créés?

Malgré le développement moins favorable en 1980, la situation est extrêmement satisfaisante en comparaison du passé. (cf. tableau IV)

Tableau IV

(1. à 6. en millions de francs)			
Année	1970	1975	1980
1. Dette publique globale en fin d'exercice	14.737	16.451	26.356
2. Réserve budgétaire	291	5.591	5.272
3. Avoirs en Fonds spéciaux	1.935	4.104	8.781
4. Réserves totales (2.+3.)	2.226	9.695	14.053
5. Dette publique ajustée (1.-4.)	12.511	6.756	12.303
6. Recettes annuelles	13.461	28.370	48.244
7. Dette publique relative			
a) - en % des recettes annuelles	93%	24%	25%
b) - en mois de recettes	11,2	2,9	3,0

Les données qui précèdent laissent toutefois hors de jeu plusieurs circonstances extrêmement importantes. Il s'agit, d'une part, du fait que les avoirs d'or détenus par le Gouvernement représentaient une plus-value non réalisée de plus de 6,8 milliards de francs (cf page 516 du projet de budget), et, d'autre part, du fait que des montants extrêmement élevés d'impôts restent à être collectés, à valoir sur les cinq derniers exercices fiscaux. Si on incluait dans les tableaux les estimations y relatives, la dette publique disparaîtrait virtuellement sous l'importance des avoirs disponibles et réalisables de l'Etat. Il ne fait par ailleurs pas de doute que l'exercice 1980 a donné lieu à un accroissement rapide de ces montants d'impôts restant à collecter. De sorte que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est convaincue de ce que l'année 1980 n'a nullement donné lieu à une réduction du patrimoine net de l'Etat luxembourgeois.

#### 5.6. La comparaison internationale

La même situation rassurante se dégage si l'on compare nos finances publiques à celles des pays étrangers. Il y a de nombreux critères de comparaison qu'on peut adopter: tous ont leurs mérites et leurs faiblesses, qu'il n'est toutefois pas nécessaire d'analyser en détail ici, d'autant plus que selon toutes les méthodes en usage la comparaison place notre pays soit dans la situation la plus favorable entre toutes soit au second rang parmi les pays industrialisés.

(Source: Doc. parl. 2485<sup>(1)</sup> + OCDE + CEE, Rap. Econ. An. 1981.)

a) Dette publique par tête d'habitant/chiffres au 31.3.81

1. Belgique	350.000
2. Suisse	187.250
3. Allemagne	115.500
4. Autriche	91.000
5. <u>Luxembourg</u>	<u>75.120</u>
6. France	51.275

b) Dette publique en % du Produit National Brut/chiffres pour 1979 (1978 pour les pays marqués \*)

1. Irlande	90%
2. Italie	69%
3. Royaume-Uni	63%
4. Belgique *	57%
5. Norvège	55%
6. Suède	50%
7. Etats-Unis	49%
8. Pays-Bas	45%
9. Danemark	36%
9. Japon	36%
11. Autriche *	34%
12. Allemagne	29%
12. Suisse	29%
14. <u>Luxembourg *</u>	<u>22%</u>
15. France	16%

c) Dette publique en % des dépenses publiques totales/chiffres pour 1979 (1978 pour les pays marqués \*)

1. Irlande	177%
2. Royaume-Uni	164%
3. Etats-Unis	154%
4. Belgique *	150%
5. Italie	133%
5. Japon	133%
7. Norvège	118%
8. Suisse	108%
9. Pays-Bas *	96%
10. Suède	91%
11. Allemagne	88%
12. Autriche *	77%
13. Danemark	64%
14. <u>Luxembourg *</u>	<u>54%</u>
15. France *	51%

d) Service de la dette (intérêts payés) en % des dépenses totales de l'Etat/chiffres pour 1979

1. Irlande	14,9%
2. Royaume-Uni	11,4%
3. Etats-Unis	10,9%
4. Japon	10,7%
5. Belgique	8,4%
6. Norvège	7,9%
7. Italie	7,2%
8. Suède	6,9%
9. Autriche	6,8%
10. Danemark	6,0%
11. Allemagne	5,5%
12. Pays-Bas	5,2%
13. Suisse	4,8%
14. France	3,7%
15. <u>Luxembourg</u>	<u>2,9%</u>

e) Croissance de l'endettement en % entre 1974 et 1979 (1978 pour les pays marqués \*)

1. Danemark	+ 354%
2. Japon	+ 325%
3. Irlande	+ 229%
4. Italie	+ 227%
5. Norvège	+ 178%
6. Autriche *	+ 162%
7. France	+ 142%
8. Suède	+ 136%
9. Allemagne	+ 117%

10. Royaume-Uni	+ 82%
11. Pays-Bas	+ 78%
12. Belgique *	+ 72%
13. Etats-Unis	+ 63%
14. <u>Luxembourg *</u>	+ 41%
15. Suisse	+ 32%

f) Solde net à financer dans le budget 1979 en % du Produit Intérieur Brut/Gouvernement central

1. Irlande	- 13,7%
2. Italie	- 10,9%
3. Belgique	- 6,9%
4. Danemark	- 5,0%
5. Pays-Bas	- 4,4%
6. Royaume-Uni	- 3,9%
7. Allemagne	- 2,9%
8. France	- 1,6%
9. <u>Luxembourg</u>	+ 0,1%

g) Solde net à financer dans le budget 1979 en % du Produit Intérieur Brut/Sec-teur public total

1. Irlande	- 12,8%
2. Belgique	- 8,5%
3. Italie	- 8,5%
4. Danemark	- 3,3%
5. Allemagne	- 3,0%
6. Royaume-Uni	- 2,7%
7. Pays-Bas	- 2,3%
8. France	- 0,8%
9. <u>Luxembourg</u>	+ 0,1%

Devant cette toile de fond certains cris d'alarme perdent beaucoup de leur crédibilité. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime en tout cas que tout renforcement de la fiscalité est inopportun et que les appels à une austerité plus prononcée du côté des dépenses sont peu raisonnables.

Le budget de l'Etat se fait dans des conditions plus difficiles d'année en année, notamment en raison des aides considérables accordées pendant plusieurs exercices à la sidérurgie. Ceci justifie une discipline accrue, mais nullement des économies radicales et excessives ni une discontinuité de la politique sociale qui mettrait en cause notre paix sociale. En perdant la tête on ne peut qu'aggraver les problèmes réels du pays et on risque en même temps de créer des difficultés partout où il n'y en a pas: personne ne serait servi si par des mesures d'austérité excessives - que d'aucuns continuent à réclamer de la part du Gouvernement - on étouffait la consommation privée et publique dans ce pays.



## 6. Le scandale des impôts à collecter

### 6.1. Une voix criant dans le désert

Un des problèmes les plus graves et les plus urgents de notre pays, est constitué par le fait que nos administrations fiscales se montrent incapables de faire rentrer dans des délais raisonnables certaines catégories d'impôts, et que le Gouvernement ne parvient pas à prendre en main une situation qui a atteint au cours des dernières années des dimensions franchement scandaleuses. La limite de la bienséance est dépassée depuis pas mal de temps sans que ni le Gouvernement, ni la Chambre des Députés, ni la Commission des Finances et du Budget de celle-ci, ni les rapporteurs successifs ne se soient attaqués sérieusement à cette évolution dramatique. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qui est depuis des années, sur ce point précis, une voix solitaire criant dans le désert n'abandonne pas l'espoir de mobiliser enfin l'opinion publique et de guérir l'aveuglement incompréhensible dont les responsables ont fait preuve jusqu'à ce jour. Déjà en octobre 1977 elle écrivait (Avis relatif au projet de budget 1978): "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 de l'impôt 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 existant pour la perception de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt fixé par voie d'assiette constituent une injustice flagrante envers les contribuables salariés, dont l'impôt sur le revenu est déjà déduit avant que ce revenu ne soit touché."

### 6.2. Des proportions devenues indécentes

Ces remarques restent fondamentalement vraies: les bénéfices bancaires ne doublent certes plus d'année en année. Toutefois, alors que les bénéfices et l'impôt à payer sur les bénéfices sont stables pour l'ensemble des banques, comme en témoignent les comptes publiés par les établissements en question, les impôts effectivement encaissés par l'Administration des contributions sont en déclin rapide. Le retard de plus en plus grand dans la perception constitue la véritable cause du déficit constaté dans les comptes généraux des derniers exercices budgétaires.

Il est intéressant d'illustrer à l'aide d'un tableau et d'un graphique l'évolution récente de l'impôt sur le revenu des collectivités. La croissance de ce

poste de recettes a été tel que les recettes effectives sont passées entre 1971 et 1973 de 1,9 à 8,4 milliards de francs, et qu'elles ont dépassé chaque année les prévisions respectives de 0,5 à 3,2 milliards. Il est d'autant plus étrange que les recettes ont reculé en 1979 de 1,3 milliards, puis en 1980 une nouvelle fois de 0,3 milliards. Comme on sait que l'élément décisif, à savoir les bénéfices réalisés par les banques ont continué à augmenter légèrement en 1979 et n'ont reculé que très marginalement en 1980, le recul des recettes ne peut qu'être attribué aux retards de plus en plus grands dans la perception de ces impôts.

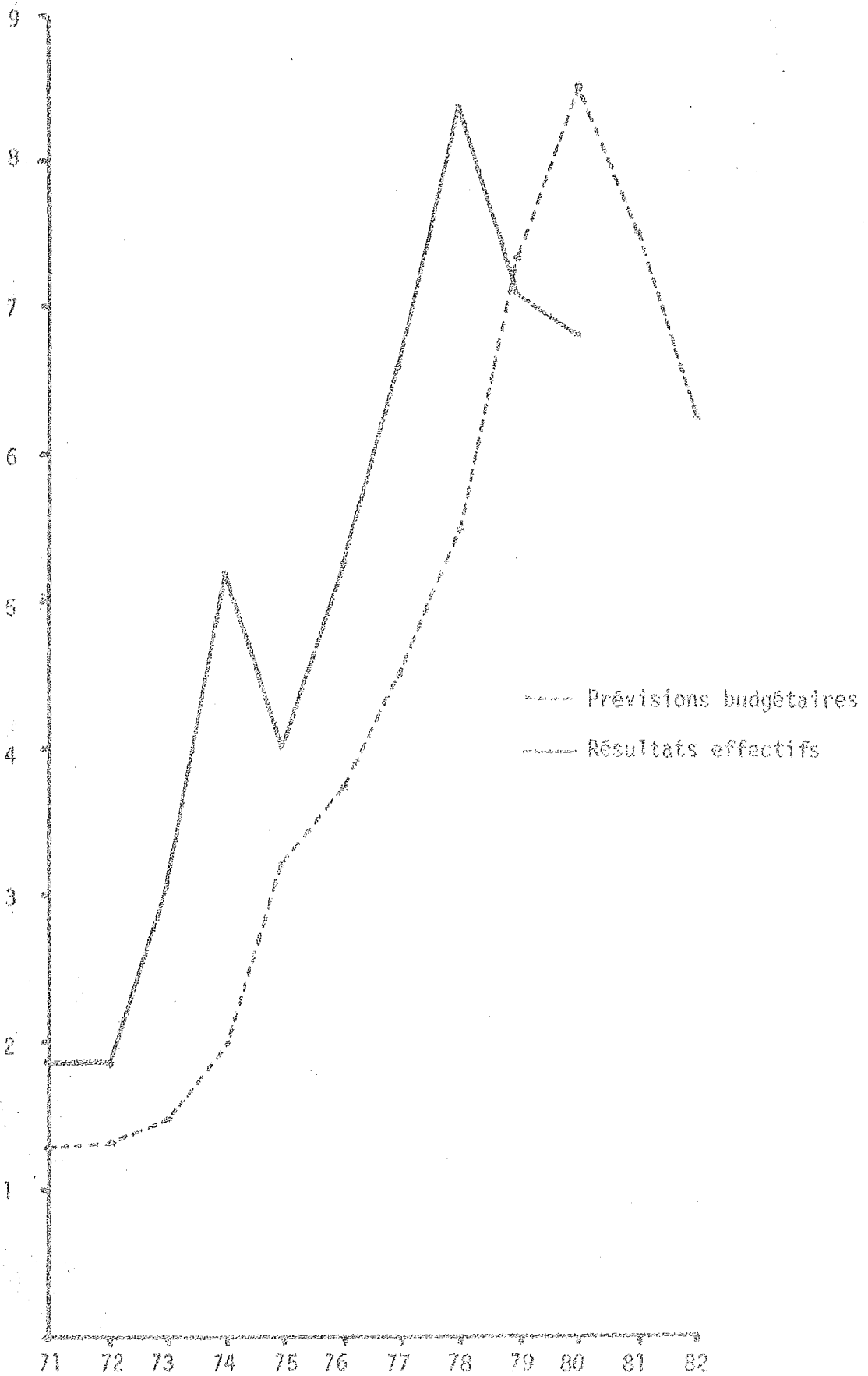
On pourrait analyser de la même façon d'autres impôts, surtout celui sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et la taxe sur la valeur ajoutée dont la croissance est restée anormalement lente, surtout si on la compare à l'évolution de l'impôt sur les traitements et salaires.

#### Impôt sur le revenu des collectivités

(en millions de francs)

Exercice	Prévisions selon budget définitif		Résultats selon compte général		Dépassement des prévisions
	Montant	Variation annuelle	Montant absolu	Variation annuelle	
1971	1.300	- 100	1.879,9	- 388,8	+ 579,9
1972	1.350	+ 50	1.881,9	+ 2,0	+ 531,9
1973	1.500	+ 150	3.056,2	+ 1.174,3	+ 1.556,2
1974	2.000	+ 500	5.200,9	+ 2.144,7	+ 3.200,9
1975	3.200	+ 1.200	3.979,1	- 1.221,8	+ 779,1
1976	3.750	+ 550	5.224,1	+ 1.245,0	+ 1.474,1
1977	4.500	+ 750	6.581,8	+ 1.357,7	+ 2.081,8
1978	5.500	+ 1.000	8.373,9	+ 1.792,1	+ 2.873,9
1979	7.500	+ 2.000	7.092,7	- 1.281,2	- 407,3
1980	8.500	+ 1.000	6.775,8	- 316,9	- 724,2
1981	7.500	- 1.000	...	...	...
1982	6.250	- 1.250	...	...	...

# IMPOT SUR LE REVENU DES COLLECTIVITES



Les dossiers non réglés s'entassent en effet non seulement pour l'impôt sur le revenu des collectivités, mais également pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette. Des estimations officielles sont difficiles à obtenir, mais d'après les éléments d'information que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a pu collecter, l'ordre de grandeur des impôts à collecter par l'Administration des contributions directes et des accises doit être au total de l'ordre de 10 à 15 milliards de francs.

Le problème est analogue pour la T.V.A., à cette différence près que les montants à collecter auprès des commerçants par l'Administration fiscale ont été déboursés par les consommateurs, contribuables supportant effectivement cet impôt, depuis de longs mois ou de longues années. Ces prêts gratuits que l'Etat consent aux commerçants, à un moment où l'on touche 15% d'intérêts pour les montants supérieurs au million, ne sont même plus des impôts supportés par le commerçant sur ses bénéfices mais ce sont des impôts payés depuis longtemps par les consommateurs. Il est encore plus difficile pour la T.V.A. que dans le cas des impôts directs d'estimer avec précision combien de milliards d'impôts restent à collecter, mais ce chiffre n'est de toute façon pas inférieur à 3 milliards.

### 6.3. Des répercussions budgétaires considérables

Les répercussions budgétaires de cette indescriptible affaire sont bien entendu énormes. Si en quelques années le volume global des impôts restant à être collectés a augmenté d'une bonne dizaine de milliards au total, ceci signifie logiquement que les recettes fiscales effectives ont été chaque année inférieures de plusieurs milliards à ce qu'elles auraient pu ou auraient dû être, et que le surplus budgétaire a été réduit d'autant, respectivement que le déficit a été gonflé du même montant.

Les décisions de politique budgétaire, fiscale, sociale, économique, à vrai dire toutes les décisions gouvernementales ayant une quelconque incidence financière ont évidemment été faussées de ce fait. Les finances publiques se présentant sous un jour excessivement lugubre, le Gouvernement a jugé indiqué de relever la charge fiscale là où il ne l'aurait pas fait (introduction de l'impôt de solidarité p. ex.), de ne pas la diminuer là où il l'aurait normalement fait (renonciation, cette année, à l'ajustement linéaire du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui du reste n'aurait pas constitué une réduction en termes réels), de ne pas poursuivre la réalisation du programme gouvernemental (p. ex. réduction des efforts dans la politique familiale, sociale etc., ralentissement des dépenses d'investissement).

Même si les montants à collecter n'étaient que de l'ordre de 10 milliards, les intérêts perdus pour le Trésor public sur ces fonds dépasseraient le milliard de francs par an. Il est en effet clair, à un moment où les taux d'intérêts pour des montants élevés atteignent et dépassent les 15%, que le Gouvernement pourrait, soit placer ces fonds à terme, soit réduire à due concurrence l'endettement public. En s'attaquant résolument et efficacement au problème des retards dans la perception effective des impôts de tout ordre on améliore de deux façons l'équilibre budgétaire: on voit affluer d'une part les montants considérables

restant à percevoir - seul pour l'impôt sur le revenu il s'agit de 10 à 15 milliards comme il a été souligné plus haut - et on gagne d'autre part soit sur le poste "intérêts touchés sur placements" soit sur le service de la dette publique - ces économies ou gains se chiffrent sans doute entre 1 et 2 milliards par an.

Si l'Etat prend la liberté de ne plus collecter certaines catégories d'impôts comme il le fait dans une certaine mesure à l'heure actuelle, il sera bien entendu possible de réaliser et même de dépasser les scénarios les plus lugubres avec des dizaines et des dizaines de milliards de déficit par an, scénarios que d'aucuns nous ont présentés ces dernières années. Et dans ce cas il n'est plus absurde de prédire le moment où les caisses seront vides. Le commerçant qui ne facture plus ses ventes va à la faillite: mais faut-il en accuser la conjoncture économique?

#### 6.4. La fin de toute justice fiscale

A un moment où le niveau des taux d'intérêt est de l'ordre de 15% et plus, même pour des dépôts à très court terme, les retards de perception des impôts ont également des implications particulièrement graves pour ce qui est de la justice fiscale. Si un commerçant ou une personne exerçant une profession libérale est à même de déferer d'un an le paiement d'un million de francs d'impôts, il a gagné, au taux courant, la jolie somme de 150.000 francs; la banque qui retarde d'un an le paiement de 100 millions y gagne 15 millions de francs.

La pratique actuelle constitue donc une injustice flagrante vis-à-vis des salariés qui sont la seule catégorie de contribuables devant payer leurs impôts avant même de toucher leur revenu. En raison des délais de plus en plus scandaleux dont jouissent toutes les autres catégories de contribuables, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime du reste qu'il s'impose de doubler l'abattement compensatoire pour les salariés et de l'indexer ensuite, afin de garantir un minimum de justice sociale.

#### 6.5. Les causes du problème

Si l'on examine les raisons qui sont à l'origine de cette évolution regrettable on constate qu'il y en a tout un faisceau.

Il y a d'abord le fait que les avances payées sont en règle générale trop peu élevées, ce qui implique que les soldes à régler ultérieurement deviennent trop importants. Ceci est du reste devenu une source continue de mécontentement: les montants extrêmement élevés à payer en rapport avec des exercices antérieurs sont une raison de rogne et de grogne chez les commerçants, les professions libérales et autres indépendants et chez les salariés ayant une deuxième fiche de salaire. Si ces contribuables ne font objectivement pas l'objet d'un quelconque désavantage - au contraire: l'Etat leur fait des crédits gratuits en leur permettant un délai de paiement - la pratique en question est hautement malsaine en ce qu'elle permet l'accumulation imperceptible de dettes considérables qui, au moment de leur règlement, causent des problèmes sérieux.

La deuxième source du mal est à voir dans les délais extrêmement longs avec lesquels se font les décomptes annuels et, en conséquence, le règlement des soldes. La justice la plus élémentaire vis-à-vis des salariés exigerait que tout soit mis en oeuvre pour réduire les délais en question.

Ceux-ci ne proviennent toutefois pas, en règle générale, de l'attitude négligente ou fautive des contribuables; elle est plutôt le fait de l'administration. Des dossiers de plus en plus nombreux attendent d'être traités tandis que les effectifs du personnel restent inchangés ou sont même en déclin parce que les départs naturels ne sont compensés que partiellement faute de candidatures en nombre suffisant. Le nombre des dossiers à traiter est passé pour les collectivités de 2.022 en 1970 à 4.397 en 1978, soit une progression de 117% en 8 ans, et pour les personnes physiques de 46.799 en 1970 à 64.737 en 1978, soit une hausse de 38% en 8 ans. La législation fiscale n'est au cours de cette période devenue ni moins volumineuse, ni plus simple. En même temps il faut tenir compte du fait qu'un nombre plus important de fonctionnaires hautement expérimentés ont fait valoir leurs droits à la retraite.

Le nombre des contribuables obligés ou intéressés à introduire une déclaration d'impôt annuelle a augmenté rapidement parce que les différents montants de référence prévus dans la législation (seuil à partir duquel une déclaration est obligatoire pour tous les salariés, forfaits pris d'office en compte pour les frais d'obtention et les dépenses spéciales) ne sont ni indexés, ni ajustés en rapport fidèle avec l'évolution générale des revenus. En relevant par exemple le forfait pour les frais d'obtention, l'Etat se priverait sans doute de quelques dizaines de millions de francs de recettes, et les personnes ayant peu ou n'ayant pas de frais d'obtention profiteraient par rapport aux autres, mais par une telle mesure l'administration réduirait sans aucun doute le nombre des demandes en modération et des déclarations introduites par des personnes dont les frais d'obtention effectives dépassent quelque peu le forfait mis en compte d'office.

Pour ce qui est de la complexité extraordinaire de notre législation fiscale, la Chambre reconnaît comme parfaitement justifié le souci de la plus grande justice possible qui a été à l'origine des dispositions de plus en plus sophistiquées. Il n'en faut pas moins reconnaître que nous en sommes arrivés à un point où la matière est devenue tellement complexe que seuls des experts fiscaux s'y retrouvent et que le contribuable moyen n'est plus à même de tirer profit de tous les avantages prévus pour lui. Le but visé n'est donc plus atteint: or, la complexité extrême de la législation est une des raisons de l'accroissement du volume de travail imposé à l'administration.

Tous ces facteurs ont contribué à aggraver la situation de façon dramatique. La Chambre tient à illustrer cette évolution à l'aide de données chiffrées. Entre le 31.12.1975 et le 31.12.1979 le nombre des dossiers attendant d'être traités est passé de 5.164 à 10.169 unités pour les collectivités et de 50.249 à 87.773 unités pour les personnes physiques. Pour les personnes physiques la proportion des dossiers à régler par rapport au total des dossiers des cinq derniers exercices est passé de 20,08% à 28,99% et se distribue comme suit par exercice:

Dossiers vieux de...	au 31.12.75	au 31.12.79
1 an	55,53%	71,45%
2 ans	24,81%	29,32%
3 ans	11,81%	19,60%
4 ans	4,06%	8,05%
5 ans	0,07%	0,22%
Total	20,08%	29,99%

Pour les collectivités la détérioration est encore plus sensible, le pourcentage en question étant passé de 41,45% à 52,72% avec la ventilation suivante:

Dossiers vieux de...	au 31.12.75	au 31.12.79
1 an	83,67%	91,04%
2 ans	57,35%	72,42%
3 ans	28,91%	52,11%
4 ans	14,42%	29,58%
5 ans	0,70%	0,99%
Total	41,45%	52,72%

En d'autres termes au 31.12.1979 près du tiers des dossiers relatifs à l'exercice 1975, plus de la moitié des dossiers relatifs à 1976, près des trois quarts des dossiers de 1977 et la quasi-totalité des dossiers de 1978 attendaient leur imposition.

En comparant les données relatives à 1979 avec celles relatives à 1975 on se rend compte de la rapidité avec laquelle les choses évoluent: dans le compartiment des sociétés le point de rupture est proche, puisque le délai de prescription en la matière est de 5 ans. L'administration sera bientôt à la merci des contribuables, alors qu'elle sera obligée de leur demander de renoncer librement au délai de prescription.

Tous les chiffres qui viennent d'être cités ont été communiqués à la Commission des Finances et du Budget l'année passée: il est d'autant plus étrange que le rapport de M. Pescatore n'ait pas fait mention de la situation très grave.

L'insuffisance des avances payées combinée aux délais extrêmes pour les décomptes est la principale source de la perception trop lente des impôts. D'autres facteurs s'y ajoutent: il s'agit de dispositions légales ou réglementaires ou d'usages administratifs qui nécessiteraient une modification plus ou moins profonde. C'est ainsi que l'administration n'est pas en mesure, sur base des dispositions en vigueur, de demander à un contribuable le paiement provisoire du solde de la déclaration annuelle en attendant qu'elle trouve le temps de procéder à l'imposition et à l'établissement définitif du solde à payer: si les avances ont été fixées à un niveau trop bas, le règlement du solde, même s'il atteint un multiple des avances, ne devient exigible qu'après l'imposition définitive, laquelle peut se faire attendre durant des années, étant donné le nombre de dossiers en souffrance. Ici il faudrait sans retard changer les règles du jeu et prévoir que le solde qui se dégage entre la déclaration et les avances payées devient exigible sans retard, et nonobstant tout redressement que l'imposition rendrait nécessaire ultérieurement. Une telle disposition devrait évidemment s'accompagner d'une rigueur plus grande appliquée au non-respect des dates limites prévues pour la présentation des déclarations: des pénalités sérieuses, proportionnelles à l'impôt dû, devraient automatiquement et obligatoirement s'appliquer à toutes les déclarations introduites en retard sans motif valable.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime par ailleurs qu'il serait normal que les dettes fiscales portent un intérêt de retard en faveur de l'Etat, que le taux de cet intérêt s'oriente pour les montants élevés selon les taux en usage sur les marchés monétaires, et que cet intérêt s'applique non pas à partir du moment où le décompte est signifié aux contribuables, mais dès le moment où l'obligation de payer cet impôt est née. Il serait en revanche normal que chaque fois que l'Etat a encaissé des impôts en trop, il rembourse les montants en question augmentés d'intérêts analogues.

Il mènerait trop loin que de vouloir énumérer toutes les absurdités du système actuel qui mériteraient des modifications de fond: le Gouvernement devrait en faire l'inventaire sans retard. Qu'un exemple supplémentaire suffise ici: les retenues de l'impôt sur les traitements et salaires sur les 2e et 3e fiches de salaire sont actuellement calculées de telle façon qu'en fin d'année des soldes considérables deviennent nécessaires, qui constituent autant de surprises désagréables. Les méthodes de retenue sur les fiches autres que la première nécessitent certainement une revue complète, dans le cadre de l'attention plus grande à accorder aux avances qui a été préconisée plus haut.



Mais au-delà des dispositions formelles il y a toute une mentalité à changer, une certaine approche dénuée de bon sens dont font preuve les responsables en la matière. On constate chez eux un certain fanatisme à s'acharner à des détails infinitésimaux qui est d'autant plus regrettable qu'il accompagne un aveuglement général pour ce qui est vraiment important. Nombreux sont les fonctionnaires de ces administrations qui sont attristés et frustrés au plus haut degré par les balivernes qu'on les oblige à faire à longueur de journées: au moment où les administrations concernées souffrent d'une pénurie aiguë de main d'oeuvre, avec les conséquences qui viennent d'être exposées plus haut, on ne se gêne pas d'occuper des fonctionnaires à éplucher le Mémorial des dernières décennies pour y dénicher une association sans but lucratif à laquelle on pourrait réclamer encore mille francs de taxe d'abonnement. Inutile de dire que les rentrées effectives d'une telle opération ne suffiront jamais à payer le traitement de ceux qui en sont chargés. Pour savoir si tel ou tel contribuable peut faire valoir comme frais d'obtention le coût de sa voiture il faut certes savoir si des transports en commun existent comme alternative: mais la vérification à la minute près des horaires d'autobus des diverses lignes devient quelque peu absurde au moment où cent mille dossiers se sont accumulés et où 10 à 15 milliards attendent à être collectés.

#### 6.6. En conclusion: des propositions concrètes

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, convaincue que la situation en matière d'impôts à collecter ne peut perdurer, en appelle au Gouvernement et au Parlement pour prendre sans retard toutes les mesures qui s'imposent:

- les dispositions fiscales en vigueur pour les principales catégories d'impôts doivent être modifiées de telle sorte que, du moins pour les contribuables ayant à payer un impôt d'une certaine importance, un décompte provisoire se fait dans les semaines ou les mois qui suivent la présentation de la déclaration d'impôt, sur base des seules données de cette déclaration et sans aucune vérification. Les soldes provisoires constatés entre ce décompte sommaire et les avances payées antérieurement deviennent exigibles sans retard; cette procédure est à appliquer aux avances attendant actuellement leur vérification, en commençant par les contribuables les plus importants;
- l'introduction tardive, sans motif valable, des déclarations d'impôt entraîne l'application automatique et obligatoire d'une pénalité plus rigoureuse que celle appliquée actuellement et proportionnelle au montant de l'impôt et, en cas de retard prolongé, proportionnelle à ce retard;
- le paiement ultérieur du solde final constaté lors de l'imposition (décompte définitif) comporte d'office le paiement d'intérêts de retard, dont le taux d'intérêt sera, pour les montants élevés, un taux inspiré de celui du marché monétaire, et pour les autres montants le taux légal. Ces intérêts n'ont aucun caractère de pénalisation, les retards en question étant du reste indépendants de la volonté du contribuable, et seront par ailleurs à payer également par l'Etat au cas où le solde à régler est en faveur du contribuable. Pour les besoins du calcul des intérêts les impôts sont censés payables dès leur genèse et

les calculs en sont simplifiés dans toute la mesure du possible (de faibles montants sont exemptés, les montants de l'impôt sont arrondis, seuls les mois entiers sont pris en considération) pour permettre une gestion automatisée et efficace ;

- afin de réduire l'importance des soldes à régler ultérieurement une attention accrue est accordée à la fixation des avances à payer par les entreprises et les personnes physiques non-salariées. Les méthodes de calcul pour la retenue de l'impôt sur les salaires sont revues pour les fiches de retenue autres que la première fiche par ménage;

- le Gouvernement doit donner des instructions précises aux administrations concernées pour assurer une réallocation des ressources humaines et autres, dans le but de freiner puis de réduire les retards accumulés en matière d'imposition. Il y a lieu notamment de réduire à leur juste valeur différentes préoccupations d'importance secondaire, de renforcer en personnel notamment les bureaux en charge des établissements bancaires et autres gros contribuables et les bureaux de recette, ceci par transfert temporaire ou définitif de fonctionnaires actuellement occupés dans d'autres services, il y a lieu d'évacuer avec plus de promptitude les recours et litiges en accordant une priorité au cas où des montants élevés sont en jeu;

- à long terme des efforts décisifs sont à entreprendre par le législateur pour réduire la complexité de notre législation fiscale et par là la tâche administrative incombant aux services fiscaux de l'Etat. Dans un avenir immédiat il devrait être examiné par quelles mesures (p. ex. relèvement et indexation des plafonds et forfaits prévus dans la législation) il est possible de réduire le nombre des déclarations d'impôt. Un inventaire des possibilités doit être dressé sans retard par une commission d'experts dont les conclusions sont à publier par le Gouvernement;

- compte tenu des considérations qui précèdent, les recettes fiscales de l'article 65.0.37.01 - Impôt général sur le revenu: impôt sur le revenu des collectivités - dans le projet de budget 1982 sont à relever d'un montant de 2 milliards de francs au moins. De ce fait, les recettes totales s'accroissent parallèlement et le solde négatif actuellement prévu se mue en un surplus net appréciable, nonobstant d'autres amendements à prévoir, comme par exemple le relèvement de l'abattement compensatoire pour salariés.

Dans la mesure où les propositions faites ci-dessus sont mises en application il est bien entendu possible d'augmenter dans les années à venir les rentrées fiscales de l'ordre de 10 à 15 milliards au moins.

## 7. Les mesures fiscales du budget 1982

Par souci de concision la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne veut pas analyser tous les accents que le projet de budget 1982 pose ou ne pose pas en matière fiscale: elle se limite à différents points précis qui lui tiennent particulièrement à coeur.

Sur base de son analyse générale de la situation des finances publiques, présentée dans le chapitre 5 et accessoirement dans le chapitre 6 qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime injustifiés et contraires à la lettre et à l'esprit du programme gouvernemental tout accroissement de la fiscalité et tout renoncement à l'allègement fiscal promis.

C'est ainsi que la Chambre doit marquer son désaccord fondamental avec la décision du Gouvernement d'escamoter l'adaptation linéaire du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, telle qu'elle est prescrite par l'article 125 LIR pour tenir compte des effets d'une hausse des prix supérieure à 5%. Le Gouvernement est parfaitement dans son rôle quand il propose une adaptation sélective en faveur des revenus moins élevés mais il ne peut pas renoncer pour autant à l'ajustement linéaire s'imposant en raison de l'inflation, sous peine de procéder en fait à un accroissement réel de la charge fiscale frappant de larges couches de la population. Ceci ressort par ailleurs clairement des prévisions gouvernementales citées dans l'exposé des motifs du projet: l'ajustement linéaire prévu par l'article 125 LIR pour tenir compte de l'inflation se serait traduit par un déchet de 840 millions - ou plus correctement: par une réduction de la croissance de 840 millions - tandis que l'adaptation sélective retenue par le Gouvernement n'a qu'un impact de 565 millions. Le renforcement de la fiscalité dû à cette soi-disante "procédure de modulation" se chiffre donc à 275 millions de francs.

Toute tentative de présenter l'adaptation sélective comme une mesure allant dans le sens de l'allègement de la charge fiscale doit donc être dénoncée comme étant tout à fait incorrecte. Pour les revenus les plus modestes cette mesure ne fait que neutraliser le renforcement automatique de l'impôt dû à l'inflation: même pour ces couches de la population il n'y a donc pas un allègement en termes réels. Pour tous les autres contribuables il y a un alourdissement net de la fiscalité, non seulement en termes nominaux mais surtout aussi en termes réels: il s'agit de tous ceux disposant d'un revenu imposable annuel dépassant 279.000 francs dans le cas des célibataires, 558.000 francs dans le cas d'un ménage sans enfants, 725.000 francs dans le cas d'un ménage avec un enfant, et ainsi de suite.

La Chambre n'est pas non plus d'accord avec le maintien à son ancien niveau de l'abattement compensatoire pour les salariés. Etant donné la hausse des prix très importante depuis la fixation de cet abattement à son montant actuel on assiste ainsi à un renforcement camouflé de la charge fiscale. La Chambre estime qu'il serait opportun de doubler le forfait actuel et de l'indexer dans l'avenir.

La Chambre ne peut pas non plus marquer son accord avec les diverses augmentations de la fiscalité indirecte prévues dans le présent projet. Elle ne s'oppose nullement à un relèvement des taxes sur le tabac et sur l'alcool p. ex., qui se justifie sans doute en tant que mesures en faveur de la santé publique, mais tous les relèvements de taxes décidés pour un motif ou pour l'autre devraient être contrebalancés par des réductions d'impact analogue dans d'autres domaines.

En examinant le projet de budget pour 1982 sous l'aspect de l'accroissement de la charge fiscale globale, il ne faut pas perdre de vue que le 1er janvier voit également la mise en vigueur du doublement de l'impôt de solidarité décidée l'été dernier. A propos de cet impôt la Chambre tient à rappeler une fois de plus qu'elle juge injustifiée la charge inégale qui frappe d'un côté les personnes physiques (5%) et de l'autre les collectivités (2% seulement).

La constatation la plus frappante pour le lecteur du projet du budget des recettes est celle de l'alourdissement rapide des charges imposées aux revenus moyens qui prend de plus en plus l'allure d'une véritable saignée: relèvement de diverses taxes dont celle des véhicules automoteurs - par les amendements au projet de budget 1981 -, dédoublement de l'impôt dit "de solidarité" - par la loi sur la tripartite sidérurgique -, non-ajustement complet des barèmes de l'impôt sur le revenu et relèvement de divers impôts indirects - par le présent budget 1982 -, etc.

Cette offensive contre le petit contribuable et le consommateur normal est d'autant plus odieuse qu'elle se joue devant la toile de fond d'autant de milliards et de milliards d'impôts non collectés auprès des gros contribuables.

#### 8. La place financière de Luxembourg

Ce serait gravement méconnaître les structures économiques du pays que de ne pas consacrer un chapitre particulier de cet avis à la place financière. Celle-ci a déjà été brièvement mentionnée dans les pages consacrées aux finances publiques, quand la Chambre a souligné que le recul non négligeable des recettes pour l'impôt sur le revenu des collectivités n'est nullement dû à un recul sensible de la capacité contributive des banques de la place. Il est indéniable que les impôts à payer par les banques, qui ont connu dans la première partie des années soixante-dix des taux de croissance de 30 et 50% par an, connaissent aujourd'hui un plafonnement, mais un plafonnement à un niveau très élevé.

Le ralentissement de la croissance surtout de l'impôt sur le revenu des collectivités dans le chef des banques est dû à différents facteurs :

- le volume d'activité des banques se développe à un rythme certes satisfaisant, de l'ordre de 25% par an, mais qui n'approche plus l'exubérance des années de naissance de la place financière;
- les marges bénéficiaires dans différents domaines d'activités sont moins élevées, suite à une concurrence renforcée, tandis que la politique de diversification entamée depuis quelques années ne fait que commencer à produire ses effets;
- certaines circonstances exceptionnelles sont à l'origine de déchets fiscaux temporaires: aux taux d'intérêts élevés correspondent des cours boursiers déprimés, lesquels obligent les banques à constituer des provisions substantielles au détriment du bénéfice imposable. Dans la mesure où ces moins-values ne constituent pas des pertes réelles mais de purs ajustements comptables passagers, elles viendront gonfler les rentrées fiscales dans les années à venir;

- les différentes mesures d'allégement fiscal pour les banques introduites depuis 1978 pour assurer ou rétablir la compétitivité de la place vis-à-vis d'autres centres bancaires ont évidemment affecté le rendement fiscal du secteur bancaire, sans qu'il soit facile de chiffrer cet impact avec précision.

Mais il convient de souligner que nous assistons à une stagnation des rentrées fiscales et non pas à des "moins-values de plusieurs milliards de francs" comme on l'entend dire régulièrement dans les discussions les plus diverses. Le rapport annuel du Commissaire au contrôle bancaire de l'année passée a établi, dans un passage consacré au rôle du secteur bancaire dans l'économie nationale, que "la contribution des banques aux recettes fiscales a connu au cours des dernières années un ralentissement net de sa croissance", et que pour l'exercice 1979 "l'ensemble des impôts, taxes et redevances dus a augmenté de 5%". Pour 1980 le Commissaire a mentionné, vis-à-vis de la presse financière étrangère, que les bénéficiaires imposables ont reculé de 5% environ; pour l'année courante et, l'année à venir, les milieux professionnels s'attendent par contre à une nouvelle reprise du mouvement ascendant des bénéficiaires et des impôts. Ceci n'est pas étonnant si l'on sait que les marges pour les crédits internationaux se sont légèrement améliorées et que la somme de bilan de toutes les banques de la place a accusé fin juillet 1981 une croissance de 38,2% en douze mois.

On estime généralement que l'impact de la place financière est de l'ordre de 20% pour le PNB, et de 25% pour les recettes fiscales. Les banques occupent près de 8.000 personnes et créent 500 emplois additionnels par an. L'importance de ce secteur exportateur de services vers l'Europe et vers le monde entier est donc telle que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que féliciter le Gouvernement d'avoir, dans la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979, accordé un haut degré de priorité au maintien et au développement de la place financière. Les faiblesses de structure de notre place sont connues depuis des années. Il s'agit de tout mettre en oeuvre pour diversifier les activités sous tous les aspects pour nous prémunir contre les répercussions adverses que pourraient avoir dans l'un ou l'autre domaine des mesures hostiles de la part d'autorités étrangères.

Des mesures législatives pour améliorer le statut et la surveillance des banques et d'autres établissements du domaine financier ont été prises ou sont sur le point d'être adoptées. Des améliorations ponctuelles du cadre légal général (Code de commerce, Code civil, etc.) sont à l'étude ou ont déjà été proposées dans le but de favoriser différents types d'opérations bancaires actuellement peu connues chez nous. Tous ces efforts louables trouvent l'encouragement formel de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Celle-ci tient toutefois à regretter que les mesures d'innovation dans le domaine de la formation professionnelle dans les carrières du secteur financier n'ont jusqu'ici pas fait l'objet d'une sollicitude analogue de la part du Gouvernement. Toutefois, à lire le dernier communiqué sur la réunion du Gouvernement en conseil, celui-ci semble maintenant se préoccuper du problème.

## 9. La restructuration industrielle

Les secteurs de pointe ne sont pas les seuls à mériter une attention particulière. Il en est autant du grand malade de notre économie. L'aide à la sidérurgie affecte d'une façon profonde le budget des dépenses de l'Etat. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a, dans son avis du 19 juin 1981, marqué son accord de principe avec les nouvelles aides de 11,5 milliards à la sidérurgie. Elle n'en a pas moins soulevé des réserves très sérieuses sur les procédures de mise en oeuvre.

L'entreprise qui a sollicité et obtenu des subventions publiques - et dans des proportions jamais vues dans ce pays - devrait avoir la décence de comprendre que la communauté nationale a désormais un droit de regard dans ses affaires internes. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas été d'accord pour que le fameux impôt dit "de solidarité", touchant l'ensemble des contribuables, y compris les salariés les plus modestes, serve à garantir et à maintenir au même niveau le traitement des dirigeants et les pensions supplémentaires que l'entreprise paye à ses anciens directeurs, revenus et pensions qui atteignent un ordre de grandeur inconnu même dans les secteurs les plus florissants de notre économie. Les gaspillages les plus scandaleux restent monnaie courante sans que les autorités publiques n'aient le moindre moyen d'intervention.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a demandé dans son avis du 19 juin 1981 que l'ARBED publie pour 1980 et les exercices ultérieurs un bilan consolidé et un compte de profits et pertes consolidé pour tout le groupe, tant au Luxembourg qu'à l'étranger. La Chambre reste d'avis que le Gouvernement et le Parlement ont accordé à l'ARBED des aides gigantesques sans avoir eu connaissance de la situation réelle du groupe. Aussi n'est-il pas assuré que les sacrifices consentis par l'ensemble de la communauté luxembourgeoise auront le résultat qui répondrait aux légitimes attentes des contribuables.

## 10. La situation monétaire du pays

Les accords relatifs à l'Union Economique et à l'Association Monétaire, qui lient notre pays à la Belgique, ont sans aucun doute produit des résultats satisfaisants au cours des temps passés. Malgré les divers sujets de mécontentement dans les relations belgo-luxembourgeoises - qui ne sont pas à analyser dans le présent contexte - on peut dire que les liens qui unissent les deux partenaires continuent à fonctionner de nos jours de façon acceptable.

Au cours des derniers vingt mois, la faiblesse répétée du franc belge sur les marchés des changes internationaux a, à différentes reprises, ému le public luxembourgeois. Il ne fait pas de doute que cette faiblesse a été en partie le fait de mouvements spéculatifs; mais d'un autre côté, nous devons reconnaître également que la situation belge n'est pas des plus brillantes, avec une balance des paiements en déséquilibre depuis des années, des déficits budgétaires croissants, un endettement public de plus en plus alarmant, un climat politique des

plus malsains avec ses crises gouvernementales de plus en plus fréquentes et de plus en plus difficiles à résoudre, ses gouvernements labiles et ses interminables querelles linguistiques, un taux de chômage record, des industries de moins en moins compétitives en raison d'une fiscalité extrêmement lourde et, dans certains secteurs importants surtout, en raison d'un équipement vétuste dû à l'absence persistante d'investissements suffisants, étant donné que l'épargne privée est dévorée par les déficits de l'Etat. La situation est donc à considérer comme sérieuse, d'autant plus qu'elle porte en son sein les racines d'une aggravation constante et rapide, à moins qu'on ne parvienne très vite à adopter et mettre en oeuvre des actions très énergiques. Les liens étroits qui nous unissent à la Belgique nous valent donc d'être embarqués sur un navire caduque traversant de fortes tempêtes.

Mais les dangers se situent moins dans l'immédiat que dans le long terme. Jusqu'à présent, le taux d'inflation belge a pu être maintenu à un niveau qui se compare favorablement avec l'étranger, et les réserves de change de la Banque Nationale sont très importantes. Comme les autorités belges restent fermement convaincues qu'une dévaluation massive du franc ne résoudrait aucun problème mais en créerait de nouveaux, il est permis d'admettre qu'une dévaluation massive du franc vis-à-vis de l'ensemble ou de la majorité des devises étrangères n'est pas pour demain. Le réalignement général des monnaies du Système Monétaire Européen du 4 octobre 1981, qui a comporté une réévaluation du Mark et du Florin et une dévaluation du Franc français et de la Lire, n'a affecté qu'indirectement les Francs belge et luxembourgeois qui, faut-il le rappeler, n'ont été dévalués qu'une seule fois au cours des 35 dernières années, à savoir en septembre 1949. La position de nos autorités à l'occasion du récent réalignement était sans doute la plus sensée. En effet, vis-à-vis des deux économies les plus fortes, l'Allemagne et les Pays-Bas, nos exportateurs obtiennent un léger avantage. Par contre, toute dévaluation du franc au-delà de ce qui est impliqué par le renchérissement du Mark et du Florin aurait mis en péril notre stabilité des prix. On peut donc espérer que les marchés des changes restent plus calmes dans les prochains mois.

La catastrophe n'en semble pas moins inéluctable à moyen terme, sauf revirement décisif en Belgique. Cette perspective ne peut en aucun cas laisser indifférents les Luxembourgeois. Si la Belgique continue sa dégringolade, le jour viendra où les réserves de change, encore substantielles à l'heure actuelle, seront épuisées: une dévaluation massive du franc ne pourra alors plus être évitée et elle risquera d'entraîner rapidement d'autres dévaluations. Les conséquences qui peuvent découler pour le Luxembourg d'une telle évolution, et les mesures nécessaires pour éviter le pire doivent faire l'objet de réflexions et de discussions dans notre pays aussi longtemps qu'il est encore possible de réagir. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas de remède-miracle à proposer, mais elle n'en tient pas moins à souligner l'urgence de la matière.

Le renouvellement des accords relatifs à l'Union Economique fourniront une première occasion pour analyser la situation. Il devrait être indiscutable que nous n'avons pas, dans l'immédiat, d'alternative à l'alliance économique et monétaire avec la Belgique, et que nous devons donc prolonger l'Union Economique pour une nouvelle période de dix ans.

Mais il y aura lieu de se prémunir contre toutes les éventualités - d'autant plus que ces éventualités deviennent de moins en moins improbables - et il serait prudent de mettre en place des instruments de sauvetage permettant d'éviter le pire en cas de cataclysme.

C'est dans ce contexte que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait dire quelques mots sur les projets du Gouvernement de créer un Institut Monétaire Luxembourgeois. Déjà le regroupement des compétences monétaires actuellement dispersées sur différentes administrations ou organismes est une mesure louable, mais le véritable intérêt de cet Institut réside dans les potentialités à moyen et long terme qu'il renferme, notamment pour le cas où il faudrait un jour prendre ses distances vis-à-vis d'une Belgique en pleine crise économique et monétaire. La Chambre insiste pour que l'on crée un instrument puissant et crédible, chargé dès le départ notamment de l'ensemble des tâches actuellement confiées au contrôle des banques et à la Caisse Générale de l'Etat et de certaines matières actuellement gérées par le Ministère des Finances. Un renforcement de la présence luxembourgeoise et une amélioration de la collaboration dans les organismes de coopération monétaire au plan mondial et au plan européen deviennent possibles. De même, le secteur bancaire et financier pourrait à la longue tirer profit de la présence d'un tel Institut, par exemple dans le domaine du refinancement par réescompte. La crédibilité du futur Institut, notamment auprès des autorités monétaires étrangères, ne pourra toutefois être assurée que si on lui accorde, à l'instar des banques centrales étrangères, une certaine autonomie de fonctionnement. La Chambre estime toutefois qu'une surveillance étroite par les autorités politiques du pays est absolument indispensable, notamment par la présence dans l'organe de direction d'un Commissaire du Gouvernement avec droit de véto, et par la discussion à la Chambre des Députés du rapport d'activité annuel.

Gestionnaire pour le compte de l'Etat de toutes les réserves officielles (l'or appartenant à l'Etat, les comptes avec le Fonds Monétaire International et le Fonds Monétaire Européen), l'Institut Monétaire sera également l'organisme d'émission des signes monétaires luxembourgeois et l'organisme plaçant pour le compte de la Trésorerie les réserves liquides du Gouvernement.

Ces innovations doivent évidemment être décidées en pleine connaissance des répercussions pratiques. Il s'agira notamment de veiller aux droits acquis de tout le personnel impliqué, qui doit d'ailleurs être protégé par le régime statutaire de la Fonction publique authentique. Il s'agira également de garder à l'esprit que la Caisse Générale, sans être intégrée à la Caisse d'Epargne de l'Etat, était néanmoins rattachée jusqu'à présent à cette dernière. La Chambre propose qu'on assure clairement que l'Institut Monétaire continuera, comme le Gouvernement le fait actuellement, à considérer la Caisse d'Epargne comme le banquier attitré de l'Etat et qu'il continuera à placer les fonds publics auprès de la Caisse d'Epargne.

Les propositions de réorganisation de la Caisse d'Epargne sont un autre sujet important que la Chambre suit avec intérêt et avec vigilance. L'idée d'assurer une compétitivité plus grande entre la Caisse d'Epargne et les banques est bien



entendu une idée attrayante, mais qui ne doit en aucun cas induire l'Etat à oublier que la Caisse d'Epargne est un service public appartenant à l'Etat et indirectement contrôlé par le Gouvernement. Les discussions ont malheureusement pris une allure un peu unilatérale, comme si le seul objectif à poursuivre était celui de démanteler les "privilèges" de la Caisse d'Epargne. La Chambre voudrait donner une tournure plus positive au débat en proposant une absorption de la SNCI par la Caisse d'Epargne. La SNCI semble régulièrement se plaindre d'un manque de fonds pour remplir sa mission légale. Or, la Caisse d'Epargne dispose de ressources énormes actuellement placées au marché monétaire de Bruxelles et qui pourraient servir plus utilement au développement de l'économie luxembourgeoise. La Caisse d'Epargne, en revanche, n'est pas adéquatement capitalisée, ses réserves s'élevant (au 31.12.80) à 4.198 millions pour un bilan de 134.594 millions et ne croissant qu'au rythme dessiné par les bénéfices annuels. Or la SNCI dispose (au 31.12.80) de fonds propres (capital et réserves) d'un total de 2.363 millions pour un bilan de 3.090 millions. La fusion proposée renforcerait donc les réserves de la Caisse d'Epargne de 56% et constituerait en outre une importante mesure de rationalisation au sein du secteur public.

## 11. Les remarques et les suggestions concernant certains départements ministériels

Certaines des remarques et des suggestions qui suivent ont déjà été présentées dans des avis antérieurs de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Comme elles n'ont cependant trouvé aucune suite ni suscité aucune prise de position officielle, la Chambre estime indiqué de les réitérer dans l'espoir que les responsables voudront bien leur consacrer cette fois-ci l'attention qu'elles méritent.

### 11.1. Ministère d'Etat

Les crédits de la Chambre des Députés doivent être ventilés de la même façon que ceux destinés aux autres institutions de l'Etat, notamment au Conseil d'Etat. Ce qui est jugé convenable pour la Chambre Haute devrait l'être à plus forte raison également pour la Chambre Basse.

\* \* \*

Le projet reprend toujours, pour mémoire, la section 00.4 relative au Commissariat général au contrôle de la gestion administrative de l'Etat et des communes, ce qui semble indiquer que le projet de l'institution d'un "Ombudsman" n'est pas définitivement abandonné. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour sa part, reste d'avis que les intérêts des administrés sont suffisamment protégés par les institutions existantes et que la création d'une instance supplémentaire mais superflue reviendrait à une dilapidation injustifiée des deniers publics.

\* \* \*

Le crédit prévu pour l'aide directe à la presse écrite est en augmentation constante. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime toujours qu'il faut, ou bien étendre cette aide équitablement à toute la presse écrite, en l'octroyant donc également à la presse professionnelle et culturelle - dont il importe également d'assurer le pluralisme - ou bien la supprimer purement et simplement puisque dans sa limitation actuelle elle n'encourage que la désinformation partisane des citoyens.

### 11.2. Fonction publique

Le nouveau statut général des fonctionnaires de l'Etat est en application depuis deux ans. Comme il a voulu innover en certaines matières, il est inévitable que l'exécution révèle des lacunes. Aussi la Chambre invite-t-elle le Gouvernement à préparer rapidement un projet de loi modifiant et complétant la loi du 16 avril 1979 dans tous les points signalés par les administrations et par les organisations professionnelles.

\* \* \*

En ce qui concerne la réforme de l'administration, la Chambre maintient son opinion qu'il s'agit là d'une affaire de tous les jours. En effet, l'administration publique est, de par sa nature, un appareil aux fonctions très diversifiées. Il convient donc de veiller spécialement à ce qu'elle profite continuellement du progrès des techniques administratives dans le but d'améliorer son efficacité et de remplir ses multiples missions de la manière optimale. Pour mener à bien cette tâche continue, les impulsions de la direction politique et la collaboration du personnel sont également nécessaires. D'autre part, en vue d'assurer l'indispensable coordination des propositions et des projets, la réforme administrative doit être centralisée sous l'autorité du Président du Gouvernement.

Outre la bonne initiation du personnel et sa formation continue - points sur lesquels la Chambre reviendra dans la suite - les buts suivants devraient être atteints rapidement:

- révision périodique des structures administratives et leur adaptation aux données évoluées ainsi qu'aux conceptions modernes;
- institutionnalisation des conférences périodiques des directeurs d'administration sous l'autorité du Gouvernement;
- introduction d'une procédure administrative rationnelle. Un premier pas a été fait par la loi du 1er décembre 1978 sur la procédure administrative non contentieuse, qui vise cependant plutôt la protection des intérêts légitimes des citoyens contre l'abus de pouvoir. Cette première étape doit être suivie de règles précises tendant à simplifier, à standardiser et à coordonner les travaux administratifs en vue d'obtenir un maximum d'efficacité;
- création d'un système de classement uniforme pour l'ensemble des administrations publiques;
- poursuite des efforts pour regrouper les administrations publiques dans un centre administratif de l'Etat. L'éparpillement actuel des bureaux et services sur tous les quartiers de la capitale, outre qu'il coûte à l'Etat plus de 140 millions de loyer par an, cause aux administrés de nombreux déplacements souvent vains et des pertes de temps économiquement non défendables. Le regroupement des services permettrait en outre l'exploitation rationnelle de centres communs de calcul, de dactylographie automatisée, d'impression, de copie, de documentation, etc.;
- rapports annuels des administrations et services publics au Gouvernement sur les résultats des mesures de rationalisation entreprises, rapports à transmettre à la Chambre des Députés avec le projet de budget pour l'exercice suivant.

Dans ce contexte, la Chambre condamne par exemple le projet de transférer l'Administration de l'Enregistrement de son siège actuel du Centre de la Ville sur le bâtiment abandonné par une compagnie d'assurances, et d'installer la NAMSA au plateau du Saint-Esprit. Ne serait-il pas plus rationnel de laisser l'Enregistrement à son siège actuel, près de l'Administration des Contributions et de la plupart des Ministères et de déplacer la NAMSA à la route d'Esch?

L'effectif total du personnel de l'Etat a toujours intéressé la Chambre au plus haut point et elle a toujours préconisé sa limitation aux besoins réels. Aussi la Chambre salue-t-elle la volonté du Gouvernement de limiter les engagements nouveaux. Dans ce contexte, la Chambre voudrait savoir où en est la gestion automatisée du personnel, rationalisation qui devra permettre au Gouvernement de planifier sur des bases solides sa politique de recrutement et d'emploi du personnel. Dans ce même contexte, la Chambre recommande en outre au Gouvernement d'harmoniser la fixation des postes de promotion. Leur désignation en pour cent de l'effectif total pour certaines carrières et en nombres absolus pour d'autres carrières risque de mener par endroits à des gonflements et des inégalités.

\* \* \*

La Fonction publique -- au service de la communauté nationale -- doit avoir un personnel d'une solide formation professionnelle. L'Etat se doit donc de recruter aux différents niveaux d'études les meilleurs éléments sur la base d'une sélection rigoureuse, afin de garantir la défense appropriée de ses intérêts et de ceux des citoyens. L'Etat se doit en outre d'assurer ensuite la formation professionnelle à proprement dire de tous ses agents, tant administratifs que techniques ou pédagogiques. En effet, il n'est guère indiqué de traiter la formation sectoriellement, car l'évolution touche tous les domaines et tous les secteurs. Par conséquent, l'amélioration de la formation doit être poursuivie sur tous les plans. Actuellement, la situation est la suivante:

En ce qui concerne les fonctions à caractère technique, la loi de réforme de 1979 est graduellement mise en exécution pour l'organisation des lycées techniques et la transformation de l'Ecole technique en Institut Supérieur de Technologie.

Pour le personnel enseignant, après la réforme et l'harmonisation du stage pédagogique, le projet de loi en instance, visant à améliorer la formation des instituteurs et des éducateurs, devrait enfin être définitivement mis au point et soumis à la sanction du législateur.

Quant au personnel administratif, une formation professionnelle à proprement dire n'existe pratiquement pas, certaines rares administrations mises à part. Les stagiaires sont formés sur le tas en travaillant dans un emploi de début de carrière. Les connaissances professionnelles restent donc limitées au domaine de l'administration d'attache du stagiaire et souvent au niveau de l'emploi lui confié. Une véritable formation administrative, coordonnée et bien programmée fait donc défaut sur presque toute la ligne, constatation qui vaut d'ailleurs aussi pour l'universitaire, qui doit s'initier lui-même à son travail très complexe.

En ce qui concerne la formation complémentaire ou continue -- également inexistante jusque récemment -- un début a été fait par des cours "de chefs" organisés par le Ministère de la Fonction publique pendant quelques semaines de l'année, d'ailleurs sur l'initiative de la CGFP. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que des cours de formation complémentaire doivent être généralisés.

Quant au stage administratif, la Chambre estime qu'il doit être organisé de telle façon qu'il constitue une vraie formation professionnelle. Des travaux préparatoires ont été faits depuis longue date, un projet d'institut administratif existe, sur lequel la Chambre avait d'ailleurs émis un avis favorable et dont les grandes lignes restent toujours valables. Aussi la Chambre demande-t-elle au Gouvernement de réaliser ce projet pour l'ensemble du personnel administratif, après en avoir adapté le texte aux circonstances nouvelles et aux besoins spécifiques des différentes administrations. En particulier, le projet - dont la réalisation n'engendrerait d'ailleurs pas de dépenses excessives surtout au regard de ses effets utiles - doit être amendé quant aux points suivants :

- suppression des dispositions relatives à la "carrière ouverte", celle-ci se trouvant entretemps réalisée par une autre voie;
- ajout d'une formation en sciences administratives des agents de la carrière supérieure, éventuellement par des stages à l'étranger;
- allongement du stage administratif à la durée de trois ans, la réduction opérée par le statut général de 1979 s'étant avérée être une mesure inappropriée du point de vue de l'amélioration de la formation administrative.

\* \* \*

En renvoyant à son avis sur le projet de budget 1981 pour la motivation de ses revendications en matière d'humanisation du travail, la Chambre reste d'avis que le Gouvernement doit incessamment élaborer une solution globale et ordonnée pour l'introduction de l'horaire mobile dans les administrations et services de l'Etat, réforme qui implique nécessairement la création de cantines pour le personnel suivant le modèle octroyé à l'Administration des P. et T.

D'autre part, une harmonisation s'impose quant à la durée du travail et quant au droit à congé, questions à régler par la voie du règlement toujours manquant prévu à l'article 28 du statut général.

Restent également à régler les questions du travail à mi-temps ou à temps partiel ainsi que de l'équitable compensation du travail supplémentaire. La Chambre aimerait être informée de l'avancement des travaux préparatoires afférents.

### 11.3. Education Nationale

Dans son avis relatif au projet de budget de l'année 1981, la Chambre avait consacré une part importante de ses réflexions à l'analyse des problèmes qui se posent dans le domaine de l'Education Nationale, mais elle n'a pas eu de réponse à ces réflexions pourtant pertinentes.

L'hésitation et le tâtonnement avec lequel le Ministère procède à la réforme de l'enseignement, notamment celle de l'école primaire - inscrite dans le programme gouvernemental, mais dont la moindre trace d'une conception globale fait toujours défaut - nous amène à maintenir et à affirmer nos propos de l'année dernière.

La Chambre note que le taux d'accroissement des dépenses du Ministère de l'Éducation Nationale est en progression de 6,27% par rapport à l'année précédente et correspond donc au taux de croissance moyen du budget de l'État qui est de l'ordre de +6,5% pour l'exercice 1982.

Or, il s'avère à la lecture attentive du budget que cet accroissement ne concerne guère des réformes qualitatives et l'amélioration de l'équipement scolaire, dont les crédits sont même en légère régression.

La réforme de l'enseignement technique, réalisée à grands frais, se révèle toujours - quelques années après son démarrage - comme défectueuse. Pourvu que la structure générale de cet enseignement, réformé par la loi du 21 mai 1979, rentre encore dans la conception de l'actuel Gouvernement et afin d'éliminer ses déficiences, il est urgent de procéder à un certain nombre d'amendements en vue notamment de compléter la réforme au niveau administratif des différents bâtiments. La collaboration entre les classes préparatoires des centres d'enseignement complémentaires, d'une part, et des lycées d'enseignement technique, d'autre part, semble être positive; il y aurait donc lieu de l'intensifier et de l'élargir. Il s'avère cependant que les établissements d'enseignement secondaire technique sont parfois dépourvus des personnels enseignants requis et des locaux nécessaires, vu l'augmentation du nombre d'élèves admis qui normalement auraient continué leur scolarité dans les classes complémentaires. Il conviendrait, selon l'avis de la Chambre, de recourir dans une plus large mesure à la collaboration des enseignants des classes complémentaires dépeuplées par l'exode de leurs élèves vers les établissements d'enseignement secondaire technique, et d'intégrer ces enseignants, suivant un rapport équitable à fixer, dans l'enseignement secondaire technique. De ce fait la réforme amorcée solutionnerait également, d'une façon élégante, le problème du personnel excédentaire des classes complémentaires.

Il reste encore à remarquer que les conditions de travail (nombre d'élèves à enseigner par classe, leçons supplémentaires à assumer, etc.) varient considérablement d'un établissement de l'enseignement secondaire technique à l'autre. Une certaine harmonisation de ces conditions s'imposerait.

Dans ce contexte il y a lieu de rappeler également que les enseignants des écoles primaires et préscolaires sont toujours sensiblement défavorisés par rapport à leur collègues des autres ordres d'enseignement, notamment par l'absence de décharges pour ancienneté de service et quant à la durée de la tâche. Une solution réaliste ne devrait donc plus se faire attendre dans l'intérêt de cette catégorie d'enseignants. De même, le projet de budget faisant allusion à la nouvelle formation des instituteurs, qui pourra "très probablement débiter à la rentrée 1982/83", il y a lieu de relever que le projet de loi remanié devrait être soumis aux instances législatives et consultatives dans un délai très rapproché.

Quant à l'enseignement secondaire général, la Chambre se demande si l'introduction des sections E et F, qui d'après ses informations connaissent actuellement un résultat peu encourageant du fait qu'un nombre très restreint d'élèves s'est fait inscrire dans ces sections, n'exige pas un remaniement des conditions d'ad-

mission à la section F, actuellement trop exigeantes et un allégement des programmes jugés trop ambitieux. D'ailleurs il importerait de voir dans quelle mesure les études spécifiques de la section F (musique) font double emploi avec les études offertes aux Conservatoires?

La Chambre a été informée que les effectifs de certaines classes des enseignements secondaire technique et secondaire général sont nettement trop élevés (30 élèves et plus) et dépassent largement la moyenne généralement admise dans notre pays. Il est évident que cet état de choses ne permet plus un déroulement optimal de l'enseignement qui a tendance à se faire au détriment des élèves plus faibles ou moins soutenus dans leurs travaux à faire à domicile. Dans la mesure où ces effectifs élevés sont la conséquence d'un manque de salles de classe, comme cela est le cas pour le bâtiment trop exigüé de Verlorenkost, il faudrait résolument rechercher des solutions adéquates et accélérer la construction de bâtiments nouveaux.

C'est ainsi que le Lycée Technique du Centre compte actuellement plus de 4.000 élèves et risque de devenir "ingouvernable" par suite de surpeuplement. La Chambre demande donc au Gouvernement de réaliser sans perte de temps le projet prévoyant la création d'un nouveau Lycée Technique à Bonnevoie, construction pour laquelle le terrain est disponible et les plans sont élaborés.

Du reste, les plaintes des parents se multiplient au sujet de la valse des livres scolaires et des dépenses qui en résultent pour les familles ayant plusieurs enfants dans les lycées. La Chambre estime que les responsables devraient choisir du premier coup des manuels valables, qui seraient à maintenir jusqu'à ce qu'ils soient effectivement dépassés par l'évolution.

Quant au Service d'Orientation, il y a lieu d'observer que le conseil des psychologues scolaires est demandé très souvent déjà avant la reprise des classes en automne, mais également au cours des vacances scolaires. Ce fait prouve que ces services sont d'une grande importance non seulement durant l'année scolaire, mais également pendant les périodes de congé. Il est donc indispensable de revaloriser en conséquence la fonction des psychologues et de les doter d'un statut particulier, fixant les effectifs, le mode d'affectation, l'autorité à laquelle ils sont soumis, les conditions d'admission et de nomination, leur tâche et leur rémunération, en fonction du niveau et de la durée de leurs études ainsi que de leurs responsabilités.

#### 11.4. Famille, logement social et solidarité nationale

Dans ses avis sur les projets de budgets et sur la politique financière de l'Etat, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a toujours réservé un chapitre important à la politique familiale. Les critiques formulées au sujet de la politique gouvernementale, considérée souvent comme insuffisante et trop hésitante à l'égard de la famille, les revendications et les propositions de la Chambre se sont toujours orientées selon le principe que la famille, cellule de base de notre société, doit pouvoir bénéficier de conditions optimales en vue de sa création et de son développement harmonieux. Il existe des interrelations en-

tre la politique familiale proprement dite et tous les domaines de la politique gouvernementale et communale. Aussi est-il nécessaire d'examiner toutes les mesures d'ordre politique quant à leurs implications sur la politique familiale. Le budget de l'Etat, la politique financière et fiscale que les pouvoirs publics, Etat et communes, entendent poursuivre constituent le cadre dans lequel la politique familiale peut être développée. A la lumière des budgets annuels successifs, les chambres professionnelles et le Conseil d'Etat peuvent juger de la continuité et la cohérence de la politique familiale.

Dans la déclaration faite par le président du Gouvernement le 24 juillet 1979 à la Chambre des Députés, il avait été annoncé que le Gouvernement accorderait une importance de premier plan à la politique familiale.

Il est vrai qu'un premier paquet de mesures concernant l'extension de l'allocation de maternité, la création d'un fonds de garantie des pensions alimentaires et le relèvement des allocations familiales a été réalisé. Les crédits en faveur des maisons d'enfants et des foyers de jour ont été relevés. Pour 1982 il est prévu de majorer les allocations familiales à partir du 3e enfant à charge.

Le programme gouvernemental comporte cependant encore les mesures suivantes, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a déjà rappelées dans son avis sur le projet de budget 1981:

- l'ajustement périodique des prestations familiales à l'évolution générale des salaires, tout en garantissant aux enfants puînés le maintien des allocations familiales en cas de réduction du nombre des enfants bénéficiaires;
- la création d'une allocation d'éducation au foyer;
- la mise en compte, en faveur de la jeune mère, d'une année d'interruption de carrière pour le calcul de sa pension, avec maintien des droits de carrière.

Avec le vote du projet de budget de 1982, le Gouvernement et la Chambre des Députés commencent la seconde moitié de la présente période législative. Il semble donc indiqué de dresser maintenant le bilan des mesures réalisées et d'établir les priorités des points du programme gouvernemental qui restent encore à réaliser, notamment dans le domaine de la politique familiale. Si, en raison de l'évolution de la situation économique et conjoncturelle, il s'avérait impossible d'exécuter le programme gouvernemental tel qu'il a été arrêté en 1979, il faudrait redéfinir les objectifs à réaliser jusqu'en 1984, ceci à la lumière des nouvelles données de la situation économique, sociale et conjoncturelle de notre pays.

Abstraction faite de ces considérations d'ordre plus général, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait faire des propositions au sujet de deux domaines, intimement liés à la politique familiale, dans lesquels se posent des problèmes particulièrement cruciaux: le logement social et la situation des personnes âgées.

Le premier de ces domaines est donc celui du logement social.



Il résulte d'une enquête effectuée par différents services sociaux de notre pays qu'il existe actuellement un besoin très grand de logements à loyer modéré dans la capitale et dans certaines communes urbaines tant dans le nord que dans le sud du pays. Bon nombre de jeunes familles, de familles nombreuses, d'immigrés, de personnes handicapées ne peuvent payer des loyers dépassant 6.000 francs par mois.

Un deuxième fait consiste dans la régression de l'activité dans le secteur de la construction résidentielle. Le Gouvernement lui-même constate dans l'exposé introductif du budget que pour 1982 les perspectives ne sont guère meilleures et qu'une reprise de l'activité du secteur de la construction n'est guère probable.

Cependant, le secteur du bâtiment est l'un des secteurs économiques sur lequel le Gouvernement pourrait avoir une influence certaine en vue de relancer l'activité. C'est un secteur qui exerce une grande influence sur l'ensemble de notre économie. L'on comprend mal l'attitude résignée du Gouvernement à l'égard de ce secteur, alors qu'il faudrait prendre des mesures en vue de stimuler l'activité de la construction et plus particulièrement la construction de logements sociaux.

Le projet de budget pour l'exercice 1982 prévoit des crédits supplémentaires de l'ordre de 37 millions de francs à titre d'aides pour le logement collectif. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est toutefois d'avis que cette mesure est insuffisante. Aussi propose-t-elle au Gouvernement un ensemble de mesures dans l'intérêt de la relance de la construction de logements sociaux:

- la loi du 25 février 1979 sur le logement social prévoit que les aides individuelles sont à revoir tous les 3 ans. Rien ne laisse prévoir dans le projet de budget de 1982 que le Gouvernement procédera en 1982 à une révision des conditions d'octroi et des montants de ces aides. La Chambre demande au Gouvernement de commencer d'ores et déjà à réexaminer des aides tant individuelles que collectives prévues par la loi de 1979, ceci à la lumière des résultats obtenus jusqu'à présent;

- en attendant une révision de ces aides, il est nécessaire de relancer la construction résidentielle dès 1982. La Chambre propose au Gouvernement d'envisager une telle relance par l'introduction d'une prime substantielle au titre d'aide individuelle conjoncturelle à allouer aux personnes qui commencent la construction d'un nouveau logement entre le 1er janvier et le 31 décembre 1982 (à proroger le cas échéant);

- dans le cadre de la révision des aides, il y a lieu d'élargir le cercle des bénéficiaires en étendant l'allocation des aides aux personnes à revenu moyen;

- l'accent des aides doit être mis davantage sur les nouvelles constructions. Le relèvement des primes d'acquisition et l'extension du cercle des bénéficiaires de ces primes par la loi de 1979 peuvent être considérés comme éléments non négligeables du relèvement excessif des prix des anciens logements depuis 1979;

- les aides sont à orienter dans le sens d'une politique familiale plus cohérente et plus sélective dans ce secteur. Il faut aider davantage les catégories de personnes qui ne peuvent accéder à un logement sans l'aide de l'Etat, à savoir les familles nombreuses.

Enfin il faudrait orienter les aides collectives davantage dans le sens de la création de zones de réserve pour la construction. Les prix des terrains ne peuvent être maintenus dans des limites acceptables pour l'avenir que si les pouvoirs publics, surtout les communes, disposent à moyen et à long terme de réserves foncières adéquates.

Un deuxième domaine qui suscite dans notre population un intérêt croissant est la politique poursuivie à l'égard des personnes âgées.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande au Gouvernement de définir d'une façon claire les objectifs qu'il entend atteindre au bénéfice des personnes âgées et d'arrêter une politique globale et cohérente.

Au cours des derniers 30 ans, le Gouvernement a construit lui-même une douzaine de maisons de retraite pour personnes âgées valides, et il est intervenu par l'octroi de subsides dans la construction d'une dizaine de maisons de retraite privées ou communales. Le total des places disponibles est près de 2.000, dont 800 dans les maisons de retraite de l'Etat. En outre, quelques 450 lits supplémentaires sont en voie d'être créés.

Au cours des dernières décennies, la maison de retraite était la seule solution recherchée par les pouvoirs publics dans l'intérêt des personnes âgées.

Depuis quelques années, d'autres solutions sont venues s'y ajouter, à savoir les services des aides-seniors et les services de repas sur roues qui vont dans le sens d'un maintien à domicile des personnes âgées.

En outre l'on apprend que des institutions privées sont en train d'organiser des services infirmiers sur une base régionale.

Toutes ces institutions et tous ces services répondent à des besoins réels et il est nécessaire de les développer encore à l'avenir. Ces services et ces institutions s'adressent cependant surtout à des personnes valides. Or, il s'avère que pour les personnes âgées qui nécessitent des soins constants, il y a un manque important de lits. Des situations dramatiques se présentent, où des personnes âgées hospitalisées depuis des mois sont obligées de quitter l'hôpital alors qu'aucune institution ne se voit dans la possibilité de les accueillir. Il n'est pas rare que des personnes âgées se voient envoyées de service en service sans qu'on puisse trouver une solution à leurs problèmes.

Afin de pouvoir pratiquer à l'égard des personnes âgées une politique humaine, la Chambre demande au Gouvernement:

- de réunir la gestion des services et des institutions de l'Etat en faveur des personnes âgées (maisons de retraite, maisons de soins) au sein d'une seule et même administration;

- d'accorder une priorité au développement des services permettant le maintien à domicile des personnes âgées;
- de promouvoir la création de lits supplémentaires pour les personnes âgées qui nécessitent des soins et d'améliorer la qualité des soins dans ces mêmes institutions.

#### 11.5. Santé

L'Etat, en tant que promoteur du bien commun, a, entre autres, pour mission d'assurer que chaque citoyen puisse conserver, améliorer ou, dans la mesure du possible, rétablir son état de santé physique ou mental.

Il incombe donc à l'Etat de favoriser l'instruction et l'éducation sanitaire des citoyens, d'organiser un système de médecine préventive, de créer et d'entretenir l'infrastructure sanitaire et médicale nécessaire et de veiller à la répartition équitable des frais.

Sur la base de ces principes, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend fait et cause pour la garantie d'une médecine progressiste et libre, mais sans abus. Elle préconise donc le maintien du conventionnement des médecins et autres fournisseurs de soins ainsi que du droit au libre choix. Elle encourage les efforts tendant à améliorer l'infrastructure médicale et sanitaire dans les différentes régions du pays et elle invite le Gouvernement à veiller particulièrement à l'humanisation des cliniques, hôpitaux et maisons de soins.

En vue d'une médication économique, l'index officiel des produits pharmaceutiques admis à la vente est à limiter aux médicaments dont l'efficacité et l'innocuité sont suffisamment prouvées et dont le conditionnement est en rapport avec les besoins du traitement.

La Chambre prend note de la volonté du Gouvernement de continuer l'effort dans le domaine de l'éducation sanitaire, qui reste cependant à compléter par la généralisation progressive des examens médicaux préventifs et périodiques.

#### 11.6. Environnement

La sauvegarde de l'environnement naturel et la gestion rationnelle des ressources de notre territoire sont d'une importance vitale tant pour l'individu que pour la collectivité nationale. Leur protection inconditionnée s'impose donc.

Si aujourd'hui chacun affiche au moins son accord avec ce principe, la pratique reste toujours loin du minimum indispensable.

A titre d'exemple: le tiers de notre environnement naturel est constitué de forêts, dont le rôle éminemment important pour la conservation des équilibres biologiques n'est plus à prouver. Or, notre surface forestière a diminué de plus de 4.000 hectares au cours des derniers trente ans, et le Luxembourg est le seul

pays de la CEE où il n'est pas assuré que les défrichements pour des besoins agricoles, industriels et pour les besoins de l'infrastructure routière sont compensés par des reboisements de même importance.

Non seulement pour des raisons biologiques, mais également pour des motifs économiques (matière première, emplois, tourisme) cette déprédation doit cesser. Le Gouvernement devra veiller à ce que chaque défrichement autorisé soit immédiatement compensé par un reboisement adéquat. D'autre part, la Chambre estime que le Gouvernement pourrait utilement, dans le cadre des actuels travaux extraordinaires d'intérêt général, faire procéder à la plantation de nouvelles forêts pour réparer les sacrifices inconsidérés des dernières décennies.

Dans ce contexte, la Chambre estime qu'il devient indispensable de réglementer les espèces pouvant être plantées dans les différentes régions, notamment pour endiguer l'extension démesurée des épicéas.

De même, une véritable politique forestière demande une réglementation sur la finalité des bois dans les différentes régions (production forestière ou d'agrément).

Dans le même contexte, il convient de rappeler que la presque totalité du bois produit par nos forêts est exportée, et que nous importons ensuite la presque-totalité des produits ligneux dont nous avons besoin. La Chambre se demande donc si tous les efforts sont faits pour essayer d'implanter au pays quelques entreprises industrielles pour lesquelles la matière première se trouve sur place.

Sur le plan de l'embellissement des agglomérations, indispensable pour un pays à vocation touristique, la Chambre estime que des efforts plus considérables restent à faire. La création de commissions locales ad hoc pourrait utilement accélérer le rétablissement de l'aspect attrayant des quartiers, des villages et des sites naturels.

Enfin, la Chambre est d'avis que les autorités ne font aucun effort pour réduire les bruits nuisibles à un niveau tolérable. Il existe une législation sur la matière, mais elle n'est guère appliquée. Aussi la Chambre invite-t-elle le Gouvernement et les organes de surveillance à prendre des mesures énergiques en vue d'assurer le respect des normes établies.

#### 11.7. Travail et Sécurité sociale

Il revient à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics que le Gouvernement envisagerait, pour des raisons fiscales, la suppression des régimes de pension complémentaires que certaines entreprises ont créés au bénéfice de leurs collaborateurs.

La Chambre est d'avis qu'il s'agirait là d'une grave atteinte à l'acquis social de nombreux travailleurs du secteur privé de l'économie et elle plaide pour le maintien de ces régimes et même pour la prise de mesures favorisant la généralisation progressive de l'assurance pension complémentaire dans le secteur privé.

Dans le domaine de la sécurité sociale, la Chambre est informée d'une inquiétante augmentation des cas de non-respect des tarifs médicaux convenus. Aussi la Chambre demande-t-elle un contrôle plus strict et la sanction immédiate de tous les abus constatés. Le Code des assurances sociales doit être complété par une disposition ouvrant aux caisses de maladie un droit de recours direct en cas de non-respect des tarifs conventionnels.

#### 11.8. Economie et Classes moyennes

Pour les raisons exposées en détail dans son avis du 19 juin 1981 sur le projet de loi modifiant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est opposée à toute "modulation" de l'indexation, fût-elle temporaire ou définitive. La Chambre maintient cette attitude et elle est d'avis qu'il est d'autant plus inopportun de toucher à l'échelle mobile parce que le panier de biens utilisé pour l'établissement de l'indice des prix ne correspond plus aux habitudes de consommation actuelles et sousestime considérablement l'importance des services dans leur ensemble ainsi que des produits pétroliers et des loyers. La Chambre estime que le Gouvernement devrait informer le pays sur l'avancement des travaux de révision de la pondération des articles témoins.

D'autre part, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reste d'avis que l'inflation doit être combattue là où elle prend naissance, en l'occurrence dans la formation des prix, mais non dans l'adaptation des rémunérations à l'évolution des prix. La Chambre demande donc le contrôle effectif et efficace des prix et du blocage des marges bénéficiaires ainsi que des sanctions appropriées contre toutes les contraventions constatées. Du reste, la Chambre maintient son opinion que les contraventions de l'espèce sont à juger par les cours et tribunaux et que la législation afférente est à modifier et à compléter en ce sens.

#### 11.9. Transports et Communications

L'Administration des P. et T. se signale toujours par une pratique illégale en matière de recrutement du personnel. Au lieu de proposer en dû temps au législateur l'adaptation de ses effectifs en agents techniques et administratifs aux besoins accrus résultant de l'évolution continue des communications et du trafic postal, elle "emprunte" du personnel à des entreprises privées qui sont payées sur des crédits budgétaires prévus pour d'autres fins. A côté d'une cinquantaine de travailleurs de la DAC, les Services techniques des P. et T. emploient actuellement une centaine de salariés provenant de diverses firmes du pays, et dont le tiers environ sont des étrangers. Comme certains d'entre eux ont accès aux centrales, la question se pose si le secret des communications reste toujours garanti. La Chambre rappelle donc au Ministre compétent que des missions en rapport avec les pouvoirs souverains, et plus particulièrement encore si elles concernent également la sécurité de l'Etat, ne peuvent être confiées qu'à des fonctionnaires assermentés. La Chambre demande que les P. et T. abandonnent immédiatement cette pratique illégale, qui est d'autant plus choquante que 20 candidats-artisans, détenteurs du CATP et qui ont fait leur apprentissage aux

Services techniques des P. et T. mêmes, y travaillent actuellement pour le salaire de 7.000 Fr. par mois sans qu'il y ait possibilité de les nommer dans les cadres à défaut de vacances. Si l'admission d'apprentis aux Services techniques des P. et T. se justifiait peut-être pendant la période de haute conjoncture du début des années 70, elle est aujourd'hui contreindiquée, ceci d'autant plus qu'avec leur spécialisation en "basse tension" les artisans formés par les P. et T. ne trouvent guère de débouchés dans le secteur privé qui ne compte que quelques entreprises travaillant dans cette spécialité. Aussi la Chambre demande-t-elle au Ministre compétent de fermer définitivement cette "école" des P. et T. et de trouver une solution pour le problème des 20 candidats actuellement sans emploi approprié.

#### 11.10. Energie

En ce qui concerne l'approvisionnement du pays en énergie, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a toujours pas reçu de réponse à sa question, itérativement posée, de savoir si toutes les possibilités de production d'énergie électrique par l'exploitation de nos cours d'eau sont épuisées. Certains projets de centrales supplémentaires, notamment sur la Sûre, l'Our et la Wark, qui avaient été classés comme peu rentables avant le "choc pétrolier" mériteraient peut-être d'être repris en considération.

Quant à l'énergie nucléaire, la Chambre reste d'avis, d'une part, qu'il serait irréaliste et prétentieux de doter notre pays d'une propre centrale, d'autre part, que nous ne pouvons empêcher nos voisins d'en construire où bon leur semble. La solution qui nous reste est donc de rechercher des accords de participation et de nous assurer ainsi, outre la fourniture de l'énergie électrique dont nous avons besoin, un certain droit de regard sur les décisions qui seront prises en la matière, notamment quant à la sécurité.

#### 12. Les questions institutionnelles

Au moment où la crise économique se fait plus aiguë, où le corps social se ressent davantage des tiraillements auxquels se livrent les groupements d'intérêts, où l'Etat est mis à contribution à coups de milliards, où les politiciens osent tout juste établir des prévisions de trois mois en trois mois, où l'on parle tant de solidarité mais où on ne voit plus l'intérêt commun, à un moment comme celui-là, nos "autorités" devraient se reporter comme naturellement vers le domaine des institutions qui constituent le trait d'union de la nation. Le renforcement du noyau de base de la société devrait être considéré comme la mission essentielle et élémentaire à remplir en ce moment. L'adaptation, l'amélioration de nos institutions plus que centaines est maintenant prioritaire, mais ces réformes qui, il faut le souligner, ne coûteraient rien hormis un investissement en matière grise, sont reléguées aux fonds des tiroirs.

La Chambre pourrait citer des extraits de ses avis antérieurs concernant d'autres projets de budget, dans lesquels elle avait insisté sur la nécessité de procéder rapidement à certaines réformes. Mais à quoi bon, puisque tous ces bons conseils ont été mis aux oubliettes, délibérément.

Elle se bornera donc à revoir la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979 pour comparer les promesses aux réalisations.

La réforme de la Constitution, dont la nécessité est reconnue par le Gouvernement, devait être confiée à un groupe d'experts "chargé d'élaborer des propositions en vue d'une révision des articles de la Constitution, dont la modification s'impose pour des raisons objectives." A en juger d'après les bribes d'informations qui filtrent de haut lieu, ce groupe d'experts aurait été constitué - Dieu seul sait selon quels critères - et se serait mis à travailler, des consultations dont on ne sait si elles étaient inofficielles ou simplement officieuses, se seraient déjà déroulées dans certaines enceintes privilégiées, des projets d'avant-projets de textes circuleraient dans les milieux bien informés, mais le commun des mortels, qui se voit donner du "mon cher concitoyen" avant chaque élection, qui a élu une Constituante en juin 1979, reste sur sa faim. Le Gouvernement est parvenu pratiquement à mi-chemin de son existence sans rien dire sur ses projets en ce qui concerne cette réforme. La Constituante a oublié qu'elle en est une; ses Honorables Membres préfèrent s'élancer sur les champs de bataille des élections communales plutôt que d'abattre la besogne pour laquelle ils se sont fait élire. Sans doute le pays doit-il se préparer une nouvelle fois au spectacle honteux d'une Chambre constituante qui vote, à la va-vite et à la dernière extrémité, des textes composés des découpures des amendements auxquels personne n'a sérieusement réfléchi.

Le Gouvernement s'est proposé aussi de faire procéder à une étude "sur l'opportunité de la mise en place d'une juridiction constitutionnelle." Les intentions étaient bonnes - quoi que ne visant pas très haut - mais elles sont restées sans effet jusqu'ici. Il n'est pas exclu que quelque fonctionnaire studieux fût engagé dans de vagues recherches dans quelque coin oublié du labyrinthe administratif, mais l'opinion publique n'a pas encore eu connaissance de son existence, ni du fruit de son travail. Le Gouvernement semble préférer, comme ses prédécesseurs, patauger dans les eaux opaques qui séparent le constitutionnel de l'inconstitutionnel, le légal de l'illégal. Comme nous les comprenons. Ne dit-on pas que la gestion politique est à comparer à un art et que le génie ne se développe que s'il est libre de toute contrainte?

"Dans le cadre d'une révision générale de la loi électorale, le Gouvernement introduira la possibilité du vote par correspondance en faveur des ressortissants nationaux résidant à l'étranger et de ceux des électeurs justifiant d'un empêchement majeur pour se rendre aux urnes." La Chambre ne doute pas que, là encore, les bonnes intentions y eussent été. Seulement, à force d'espérer, elle n'ose plus croire. Deux ans et demi se sont passés depuis l'accès du Gouvernement au pouvoir, mais l'idée - même vague, même peu élaborée, même partielle - qu'il se fait sur le contenu de cette révision générale n'a pas encore vu le jour. Des discussions sur le vote par correspondance paraissent avoir eu lieu, mais il ne semble pas que quelqu'un ait songé à en tirer les conclusions. Manque d'intérêt ou désorganisation administrative, qui le dira?

Une autre étude a été annoncée sur l'"opportunité de l'établissement d'un statut pour les partis politiques". Là, il semble - comment savoir avec précision si la moindre information fait défaut - que la déclaration gouvernementale ait été trop téméraire et que quelques bonzes de quelques partis bien en place aient réussi à faire avorter jusqu'à l'idée même de l'étude.

Etait encore envisagée "l'institution d'un tribunal administratif de première instance ainsi qu'un tribunal fiscal de première instance." Au train d'enfer avec lequel sont réalisées les autres réformes, la Chambre ne serait pas surprise si le Gouvernement en était encore à essayer à définir l'activité politique qui rend le mieux le terme "envisager". Les choses n'ont pas progressé plus loin.

Après ce constat d'échecs, de promesses électorales non respectées, d'engagements politiques oubliés, la Chambre tient cependant à relever deux points qui sont à l'actif du Gouvernement: le projet de loi sur le statut juridique de l'Evêché a été évacué par la Chambre des Députés qui a en outre résolu le problème - qui s'en étonnera - de l'indemnisation des parlementaires. Il est vrai que ce dernier point continue à causer des remous dans les milieux parlementaires et autres.

Triste chapitre que celui des réformes institutionnelles! Que de temps perdu! Il faut se demander si le Gouvernement trouvera encore assez de force et suffisamment de consensus politique pour entamer les travaux les plus urgents au cours de la deuxième partie de son mandat.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 octobre 1981.

Le Secrétaire,



Le Président,

