



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 1983

S O M M A I R E

	page
1. La désinformation du public et de l'Etat	1
1.1. La fin anti-sociale justifie-t-elle la propagande trompeuse?	1
1.2. La politique d'austérité, succès des manoeuvres anti-salariales	2
1.3. Les prophètes du malheur démentis par l'évolution budgétaire	2
2. La situation actuelle des finances publiques	6
2.1. Le décompte final de l'exercice 1981	6
2.2. L'exercice 1982: premières tendances	9
2.3. L'exactitude des prévisions budgétaires	11
2.4. Le déficit budgétaire et la dette publique	17
2.4.1. Considérations générales	17
2.4.2. La situation luxembourgeoise	19
2.5. Evolution dans le moyen terme des priorités politiques vue à travers les données budgétaires	28
2.6. Le problème des impôts à collecter	31
3. La situation économique du pays après les mesures d'austérité	33
3.1. Dévaluation, austérité, inflation	33
3.2. Le pessimisme officiel, prélude à de nouvelles mesures d'austérité?	35
3.3. Quelques vérités sur le chômage au Luxembourg	36
3.4. La sidérurgie: un gouffre?	37
3.5. Notre sidérurgie a-t-elle encore une chance?	38
3.6. Les aides à l'investissement pour la sidérurgie	39
3.7. La restructuration de notre économie	40
3.8. Le tourisme, une mine cachée attendant d'être exploitée	42
4. La situation monétaire du pays	44
4.1. La question juridique	44
4.2. Un contrat léonin avec un partenaire peu attrayant	45
4.3. Consensus pour l'autonomie monétaire	46
4.4. La tentative d'abolir le franc luxembourgeois	49
4.5. Le projet de loi sur l'IML	50
5. Le budget des recettes et la politique fiscale	53
5.1. Les prévisions relatives aux recettes	53
5.2. La politique fiscale axée sur le soutien du pouvoir d'achat des ménages	54
6. Famille, logement social et solidarité sociale	56
7. Les problèmes spécifiques de la Fonction publique	58
8. Questions institutionnelles	61

1. LA DESINFORMATION DU PUBLIC ET DE L'ETAT

1.1. La fin anti-sociale justifie-t-elle la propagande trompeuse?

Les avis que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis au cours des dernières années à propos du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat se sont régulièrement distingués par des positions originales qui n'ont pas été du goût de tout le monde. Les thèses de la Chambre ont toujours été étoffées par une documentation dense et chiffrée, ce qui n'a empêché les propagandistes des milieux d'affaires d'essayer de la couvrir de ridicule, et leurs représentants au Parlement d'ignorer ses positions et ses propositions.

Si les prévisions de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics concernant l'évolution des finances publiques ont été en contradiction ouverte avec l'opinion de la presque totalité des milieux parlementaires et d'affaires, il s'est régulièrement montré que ce sont ses pronostics qui ont été confirmés par l'évolution réelle, et non pas ceux de ses contestataires de tout gabarit. La présentation partielle des finances publiques offerte par ceux-ci a été et reste une pièce maîtresse de la stratégie destinée à imposer à la population des mesures d'austérité excessives.

Au Parlement la propagande anti-sociale dirigée contre le salariat dans son ensemble et contre la fonction publique en particulier a été dans le passé surtout le fait de la Commission des Finances et du Budget. Ces dernières années les rapports de cette commission concernant le projet de budget ont été d'une rare partialité. Un vocabulaire pseudo-scientifique a caché le creux des arguments, le manque de preuves et la déformation systématique des faits.

Le fameux slogan de la compression de l'incompressible ne visait toujours que l'indexation des salaires et traitements de la fonction publique et des allocations sociales pour les petites gens, mais s'arrêtait net devant l'idée qu'on pourrait réduire les dons de l'Etat à la sidérurgie. L'hypocrisie manifeste pratiquée dans le cadre de toute cette discussion a été et reste du plus mauvais goût.

L'on sait aujourd'hui que l'aide de l'Arbed à la compilation de ces rapports de la Commission des Finances et du Budget ne s'est pas limitée à la fourniture des idées et des arguments mais que même la confection matérielle a été gracieusement offerte par les soins de son service d'impression. Ce téléguidage du Parlement par les grands patrons d'une entreprise industrielle privée, qui au surplus vit aujourd'hui en bonne partie de subventions publiques, démontre un enchevêtrement inadmissible dans un pays qui se veut démocratique. La revalorisation de notre Parlement, qui est tant demandée, ne dépend donc que de ceux qui le composent.

Si les prises de position de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'ont pas été complètement ignorées par la Chambre des Députés, il ne faut pas moins dire qu'elles y ont souvent été présentées de façon tendancieuse et que ses arguments ont été déformés. (Pour des exemples de tels procès d'intention particulièrement odieux, on est prié de se reporter à l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics de l'année passée, pages 1 à 3).

1.2. La politique d'austérité, succès des manoeuvres anti-salariales

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a cessé de dénoncer chaque année le pessimisme excessif prévalant en ce qui concerne l'évolution des finances publiques, et elle n'a cessé de mettre le Gouvernement en garde contre l'austérité outrancière revendiquée par d'aucuns, puisque celle-ci ne peut que renforcer les problèmes conjoncturels et structurels du pays. Elle n'a pas hésité à défendre l'attitude pondérée que le Gouvernement a longtemps maintenue face à ses critiques provenant même et surtout de la majorité parlementaire. La Chambre est d'autant plus déçue du fait que le Gouvernement ait, au printemps dernier, capitulé devant les assauts incessants des milieux anti-sociaux et anti-salariaux, qu'il ait donné suite à leurs exigences en réduisant d'autorité les salaires et traitements et en permettant la flambée des prix la plus spectaculaire que le pays ait connue depuis la guerre. Il faut souligner que ce ne sont pas les syndicats qui ont désinformé le pays. C'est le Gouvernement qui s'est laissé désinformer par une certaine presse, par certains groupements d'industriels et par certains parlementaires.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les atteintes à l'acquis social comme à la paix sociale ont été et restent des mesures injustifiées et injustifiables. Le Gouvernement s'est plié aux arguments de gens qui ont présenté une fausse image de la réalité, et on ne peut qu'espérer qu'il ne persévéra pas dans cette voie. La Chambre se plaît à constater à ce propos que les décisions de politique fiscale qui caractérisent le projet de budget 1983 sont très clairement inspirées par un esprit plus positif.

Pourtant, le matraquage spirituel et pseudo-scientifique des milieux les plus réactionnaires dans la presse et au Parlement a eu pour effet la résignation de l'opinion publique. Et ce n'est que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qui est restée durant des années une voix criant dans le désert, prouvant que nos finances publiques ne sont pas aussi délabrées que d'aucuns l'affirment, et partant qu'il n'y a pas de nécessité pour appliquer une super-austérité budgétaire. Il est dans ce contexte regrettable que les thèses de la Chambre, chaque fois soutenues par d'innombrables chiffres aisément vérifiables, n'aient pas été acceptées par les instances politiques.

1.3. Les prophètes du malheur démentis par l'évolution budgétaire

Pour montrer, une fois de plus chiffres à l'appui, les tours de force réussis par les défenseurs du démontage social, la Chambre doit proposer un petit regard en arrière. Dans le rapport de la Commission des Finances et du Budget du 5 novembre 1980 concernant le budget 1981 on lit en page 127: "On ne peut que marquer son étonnement en comparant l'optimisme totalement infondé exprimé dans l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aux très dures réalités économiques, risquant de faire culbuter sous peu nos finances publiques. La Commission des Finances et du Budget s'interroge sur les motivations de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qui sont à la base de sa déclaration". Plusieurs dizaines de pages fourmillant de faits et de chiffres soigneusement recherchés sont ainsi bousculées de la table par une seule phrase, par la

simple affirmation qu'il s'agit du produit d'un optimisme totalement infondé et de motivations plutôt douteuses. Des députés censés représenter chacun la nation entière croient avoir rempli leur devoir quand ils répètent les affirmations des milieux d'affaires et balaisent d'un coup de stylo, sans discussion et sans explication fondée, les faits qui s'opposent à ces intérêts partisans.

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à revenir sur cette question, c'est qu'elle est en mesure aujourd'hui de confondre définitivement ses contradicteurs, de confronter ex-post les prévisions fantaisistes de la Commission des Finances et du Budget à l'évolution effective des dernières années. Dans le rapport de la Commission qui vient d'être cité, et qui a été dans le temps présenté par l'honorable M. Pescatore, on parle à la page 24 de "l'envergure du problème auquel le Luxembourg se verra confronté dans peu de temps: d'une réserve totale de 12,3 milliards en 1979, nous passons à un découvert de 10 milliards en 1984 pour l'hypothèse très optimiste et de 24 milliards pour l'hypothèse très pessimiste". Cette affirmation a été clamée à tous vents, propagée par tous les moyens et servie à toutes les sauces, devenant l'argument-massue de ceux prêchant le démontage social et la super-austérité au dépens des salariés. Il est significatif que le Conseil Economique et Social cite la phrase incriminée dans son avis sur la situation économique en 1981 en page 84 et en 1982 en page 127, chaque fois en présentant l'affirmation comme ayant été démontrée.

La thèse en question se basait sur un tableau présentant différentes hypothèses et estimant que les réserves liquides de l'Etat respectivement son découvert de trésorerie allaient évoluer comme suit (voir page 23 dudit rapport).

fin 1979	+ 12,3 milliards de francs
fin 1980	+ 7,4 " "
fin 1981	+ 1,9 " "
fin 1982	entre - 2,9 et - 4,8 milliards selon les hypothèses
fin 1983	entre - 6,9 et - 13,0 " "
fin 1984	entre - 10,2 et - 23,9 " "

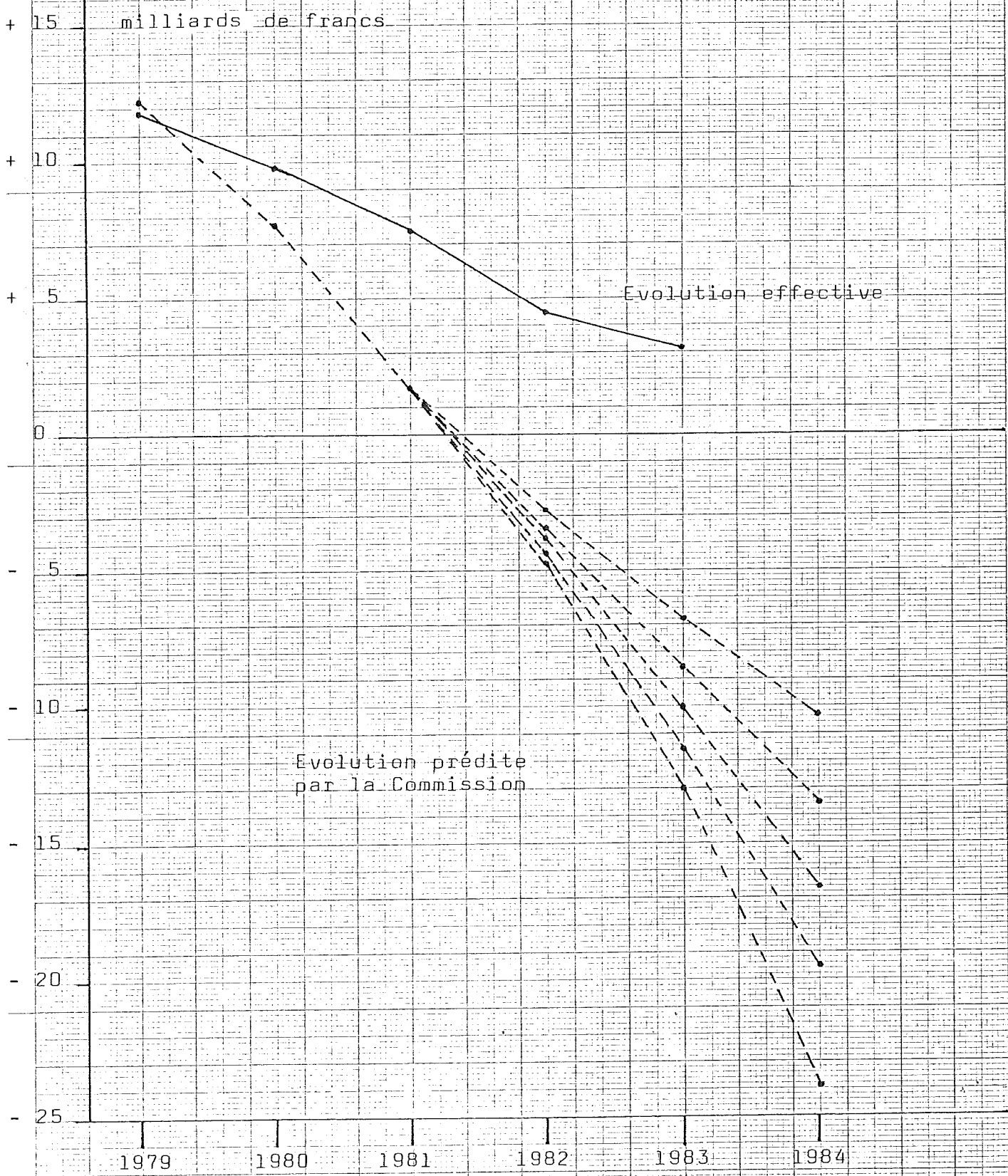
Or, il est possible aujourd'hui, sur base des comptes définitifs pour 1979 et 1980, des comptes provisoires pour 1981, du budget définitif pour 1982 (nous repreneons les chiffres du budget, mais il est intéressant de noter que les experts s'attendent actuellement à ce que le déficit effectif sera moindre que celui que le législateur a prévu) et du projet de budget pour 1983, de porter des jugements assez valables sur la réalisation des prophéties de la Commission. Ce jugement est plutôt accablant pour les experts parlementaires. L'évolution effective des réserves a été ou va être la suivante:

fin 1979	+ 11,9 milliards de francs
fin 1980	+ 9,8 " "
fin 1981	+ 7,5 " "
fin 1982	+ 4,6* " "
fin 1983	+ 3,1* " "

(* prévisions)

Excédents ou déficits cumulés

milliards de francs



On constate donc au total un déclin de 8,8 milliards de francs en 4 ans, alors que la Commission prédisait un recul de 19,2 (hypothèse très optimiste), de 20,8 (hypothèse optimiste), de 22,3 (hypothèse centrale), de 23,8 (hypothèse pessimiste) ou de 25,3 (hypothèse très pessimiste) milliards.

Après les années grasses, les années maigres! La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a jamais nié que les finances publiques se portent moins bien qu'il y a quelques années et qu'aux exercices à surplus budgétaire ont succédé des exercices déficitaires. Mais elle s'est toujours inscrite en faux contre les prophètes du malheur criant à la faillite et semant la panique, en manipulant les chiffres présentés par le Gouvernement dans ses budgets successifs. La Chambre constate avec satisfaction que le Ministre des Finances a, le 8 septembre dernier, dénoncé en toute clarté cette attitude perverse en s'écriant: "D'aucuns ont interprété ces chiffres de façon volontairement subjective ou sont même allés jusqu'à les déformer à un point tel qu'ils semblaient avoir goûté au plaisir d'entrevoir ou d'annoncer l'écroulement des finances publiques."

Non, la fin du monde n'aura pas lieu, ni en 1983, ni en 1984, malgré les présages de la Commission des Finances et du Budget. Cette dernière voyait du reste d'un très mauvais oeil les remarques sceptiques que la Chambre avait eues au sujet des projets d'assainissement pour la sidérurgie de l'époque, puisque dans le rapport du 5 novembre 1980 présenté par M. Pescatore on peut lire: "En ce qui concerne l'opportunité de fabriquer ou non de la fonte et de l'acier au Luxembourg, la Commission des Finances et du Budget estime qu'il faudrait laisser ces cogitations entre les mains de spécialistes". Après le démenti que les faits ont apporté aux prophéties de la Commission, celle-ci n'estime-t-elle pas qu'elle devrait à son tour laisser ces cogitations-là à des spécialistes? Quant à la fonte et à l'acier, force est de constater que l'on fait déjà pour la troisième fois consécutive en quelques années appel aux deniers des contribuables, parce que ceux qui se disent spécialistes en la matière sont à bout de cogitations. Le peuple n'aurait que le droit de payer mais pas celui de demander pourquoi il paye?

2. LA SITUATION ACTUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

Un examen objectif des chiffres disponibles montre clairement que la situation des finances publiques de notre pays n'est pas aussi tendue ou malsaine que d'aucuns ne le prétendent.

2.1. Le décompte final de l'exercice 1981

Le décompte de l'exercice 1981 vient d'être publié dans la documentation qui accompagne le projet de budget 1983. Il est intéressant de noter que le déficit effectif n'a été que de 1.562,7 millions de francs, alors que la loi budgétaire prévoyait un déficit de 1.750,4 millions. Le solde a donc été de 187,7 millions plus favorable que les attentes. Ceux qui avaient accusé le Gouvernement de présenter des chiffres frisés et de pécher par optimisme devraient avouer s'être trompés.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que les Gouvernements successifs ont été, au cours des dernières années, particulièrement prudents dans leurs estimations puisque depuis 1969 un seul exercice (1979) a donné lieu à un solde moins favorable que prévu. Douze fois le législateur s'attendait à un déficit et une fois à un surplus; en fait il y a eu dix exercices excédentaires et trois exercices déficitaires. En tout, la réalité a dépassé les attentes de quelque 11.200 millions de francs en treize ans.

Déficit et surplus du budget 1969-1981

Année	Solde prévu (budget voté)	Solde effectif (compte général)	Plus ou moins value du solde
1969	- 96,4	+ 287,0	+ 383,4
1970	- 318,6	+ 186,1	+ 504,7
1971	+ 10,1	+ 609,5	+ 599,4
1972	- 298,0	+ 891,5	+ 1.189,5
1973	- 490,0	+ 1.234,9	+ 1.724,9
1974	- 389,2	+ 2.149,3	+ 2.538,5
1975	- 266,8	+ 414,1	+ 680,9
1976	- 521,3	+ 316,2	+ 837,5
1977	- 756,4	+ 410,4	+ 1.166,8
1978	- 501,7	+ 1.017,3	+ 1.519,0
1979	- 719,1	- 1.087,9	- 368,8
1980	- 912,8	- 674,4	+ 238,4
1981	- 1.750,4	- 1.562,7	+ 187,7
Total 1969- 1981	- 7.010,6	+ 4.191,3	+ 11.201,9

Déficit et surplus annuel du budget



2.2. L'exercice 1982: premières tendances

En ce qui concerne l'exercice 1982, le budget définitif voté prévoit un déficit de 1.283,0 millions de francs. Les premiers éléments d'information sur l'évolution budgétaire permettent d'escompter que le solde sera plus favorable que prévu notamment en raison de recettes fiscales accrues. Ci-dessous la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reproduit un tableau relatif à douze des principales recettes de l'Etat au cours des neuf premiers mois de 1982, tout en les comparant à la même période de l'année antérieure.

Recettes effectives des neuf premiers mois de l'année (en millions de F)

	1981	1982	Variation
1. Impôt sur revenu des personnes physiques	3.430	4.146	+ 20,9%
2. Impôt retenu sur traitements et salaires	9.401	10.263	+ 9,2%
3. Impôt sur le revenu des collectivités	4.289	5.597	+ 30,5%
4. Impôt commercial	2.182	2.667	+ 22,2%
5. Impôt retenu sur les revenus de capitaux	395	411	+ 4,1%
6. Impôt sur la fortune	501	570	+ 13,8%
7. Taxe de consommation sur l'alcool	237	507	+ 113,9%
8. Taxes sur les véhicules automoteurs	388	345	- 11,1%
9. Impôt de solidarité (pers.phys.et coll.)	315	724	+ 129,8%
10. Taxe sur la Valeur Ajoutée	5.567	6.515	+ 17,0%
11. Droits d'enregistrement	760	864	+ 13,7%
12. Taxe d'abonnement	949	1.123	+ 18,3%
TOTAL	28.414	33.732	+ 18,7%

En d'autres termes, pendant les neuf premiers mois la progression des recettes par rapport à l'exercice précédent a été, pour ces seules douze catégories d'impôts et de taxes, de + 5.318 millions de francs ou de 18,7%.

Si l'on sait que le budget ordinaire pour 1982 table sur une croissance des recettes de 8,1% par rapport au budget définitif (prévisions) de 1981 et de 3,0% par rapport au compte effectif provisoire de 1981, on peut imaginer aisément que les recettes effectives dépasseront de loin les attentes, et que le solde en sera amélioré. En supposant que les trois derniers mois de l'exercice 1982 montrent un comportement analogue à celui des neuf premiers mois, et que partant le taux de variation de la troisième colonne du tableau qui précède se confirme pour l'ensemble de l'année, l'on aboutit à l'extrapolation que voici (chiffres en millions de francs).

Extrapolation des recettes pour 1982

	Recettes selon budget voté 1982	Recettes extra- polées	Dépassement
1. Impôt sur revenu des personnes physiques	5.200	5.875	+ 675
2. Impôt retenu sur traitements et salaires	13.050	13.540	+ 490
3. Impôt sur le revenu des collectivités	6.250	8.998	+ 2.748
4. Impôt commercial	2.950	3.853	+ 903
5. Impôt retenu sur les revenus de capitaux	475	431	- 44
6. Impôt sur la fortune	700	818	+ 118
7. Taxe de consommation sur l'alcool	520	1.086	+ 566
8. Taxes sur les véhicules automoteurs	460	435	- 25
9. Impôt de solidarité (pers.phys.et coll.)	1.037	1.177	+ 140
10. Taxe sur la Valeur Ajoutée	8.300	9.016	+ 716
11. Droits d'enregistrement	1.175	1.266	+ 91
12. Taxe d'abonnement	1.375	1.503	+ 128
	41.492	47.998	+ 6.506

Ce qui signifie concrètement que 1982 pourrait, au cas où la tendance favorable se maintiendrait inchangée, aboutir à une plus-value des recettes de 6.500 millions de F pour ces douze sources fiscales (l'impôt commercial ne figure qu'au budget pour ordre, étant destiné aux communes; idem pour une fraction de la TVA perçue pour compte des Communautés Européennes). C'est-à-dire que les recettes effectives dépasseraient de 15,7% les recettes présumées.

2.3. L'exactitude des prévisions budgétaires

La valeur des prévisions budgétaires à la lumière de l'évolution effective a donné lieu dans le passé, à différentes reprises, à des analyses de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Le tableau qui suit indique, tant pour les recettes que pour les dépenses, la différence entre les prévisions, d'une part, et les chiffres effectivement enregistrés, d'autre part. Pour les treize exercices examinés, les dépenses aussi bien que les recettes ont chaque fois, sans exception aucune, été sous-estimées. Si l'erreur était tantôt à la baisse, tantôt à la hausse, on admettrait éventuellement qu'il est difficile de viser juste parce que des phénomènes aléatoires aboutissent à produire des mouvements erratiques non prévisibles. Mais puisque l'erreur est systématique, on doit conclure que les auteurs du budget voient et veulent voir régulièrement trop petit, et qu'ils feraient bien de ne plus sacrifier au mythe d'une croissance budgétaire modérée qu'ils ne sont de toute façon pas à même d'assurer, comme le prouve la réalité. La mystification budgétaire réside, par exemple, du côté des dépenses, dans les crédits non limitatifs irréalistes.

Plus-values des recettes et des dépenses en millions de francs et en % des prévisions

Exercice	Plus-values des Recettes		Plus-values des Dépenses	
	Millions de francs	% des prévisions	Millions de francs	% des prévisions
1969	945,0	8,6%	561,6	5,1%
1970	1.868,7	16,1%	1.364,0	11,5%
1971	2.029,8	15,1%	1.430,4	10,6%
1972	3.024,3	21,0%	1.834,8	12,5%
1973	4.103,2	24,3%	1.724,9	9,9%
1974	5.483,5	27,1%	2.945,0	14,3%
1975	1.996,8	7,6%	1.315,9	4,9%
1976	2.444,6	8,0%	1.607,1	5,2%
1977	2.476,4	6,9%	1.309,6	3,6%
1978	3.425,8	8,7%	1.906,8	4,8%
1979	423,1	1,0%	791,9	1,8%
1980	2.492,5	5,4%	2.254,1	4,8%
1981	2.644,5	5,2%	2.456,8	4,7%

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics retient cependant de ce tableau l'aspect positif, en soulignant que pour les derniers exercices les erreurs de prévision ont pu être réduites à un ordre de grandeur de 5%, alors que dans le passé un peu plus reculé on atteignait des marges d'imprécision de 10 à 15% pour les dépenses et même de 15 à 30% pour les recettes.

Ceci étant dit, il convient sans doute de souligner que la qualité des prévisions budgétaires est inégale. Pour certains articles du budget des recettes, les prévisions sont franchement farfelues. C'est le cas de l'article 65.3.26.00 "Intérêts de fonds en dépôt", auquel la Chambre a déjà à différentes reprises consacré des réflexions (voir notamment son avis relatif au budget 1981, pages 30 et 31: "5.2. Les intérêts touchés sur les fonds en dépôt").

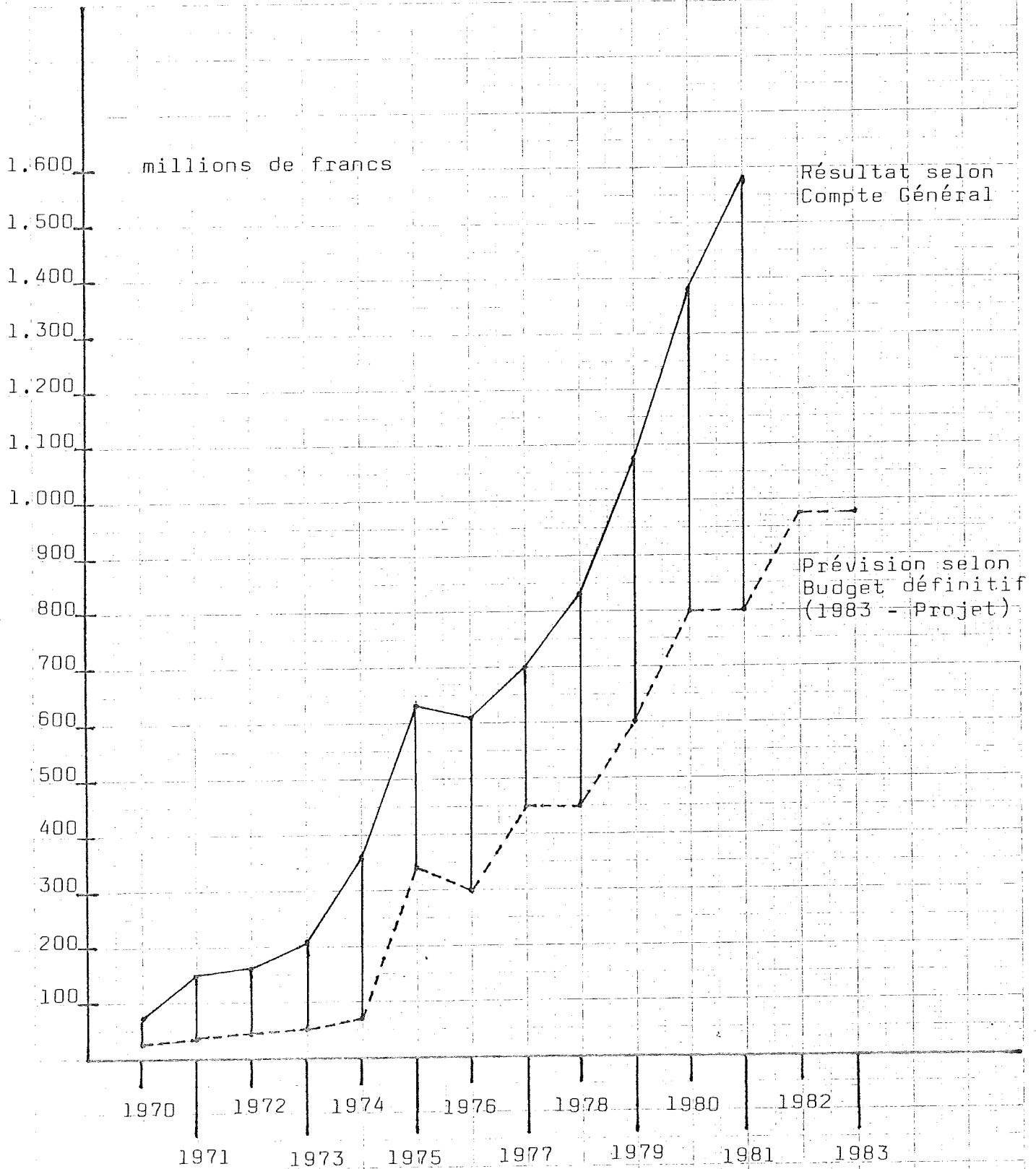
Le tableau qui suit montre que jamais, au cours des dernières années, les plus-values n'ont été, en termes relatifs, inférieures à 50% des prévisions, et qu'en termes absolus elles accusent au fil des années une croissance rapide et pratiquement ininterrompue. En 1974 le rendement de cet article a même failli atteindre le sextuple des prévisions. En 1980 la Chambre écrivait déjà à ce propos: "Pour juger de la parfaite possibilité de faire des estimations valables, il suffit de voir l'évolution tout à fait régulière, dépourvue de mouvements erratiques, des résultats effectifs. Il faut également garder à l'esprit, par exemple, qu'en arrêtant au cours de 1973 la prévision de 60 millions pour l'exercice 1974, les auteurs du budget connaissaient déjà les résultats de 1971 et 1972 (151 millions et 162 millions) et savaient qu'au cours de 1973 les réserves en dépôt - c'est-à-dire la base de calcul des intérêts - marqueraient une nette tendance à la hausse!"

Intérêts touchés sur les fonds en dépôt

Exercice	Prévisions budgétaires	Résultats selon Compte Général	Plus-values	
			en millions de francs	en % des prévisions
1970	25	69	+ 47	+ 176%
1971	35	151	+ 116	+ 331%
1972	39	162	+ 123	+ 315%
1973	45	208	+ 163	+ 362%
1974	60	358	+ 298	+ 497%
1975	345	637	+ 292	+ 85%
1976	300	623	+ 323	+ 108%
1977	450	694	+ 244	+ 54%
1978	450	835	+ 385	+ 86%
1979	600	1.079	+ 479	+ 80%
1980	800	1.384	+ 584	+ 73%
1981	800	1.575	+ 775	+ 97%
1982	975			
1983	975			

Le graphique qui suit permet d'apprécier l'évolution tant des prévisions que des recettes réelles, et l'importance du fossé qui les sépare.

Intérêts touchés sur les fonds en dépôt



Les revenus d'intérêts sur les fonds en dépôt sont toutefois loin d'être le seul exemple où les estimations gouvernementales sont défectueuses. Un autre exemple du même phénomène est celui de la participation de l'Etat luxembourgeois aux bénéfices de la Banque Nationale de Belgique. Ici la marge d'erreur va crescendo en termes relatifs aussi bien qu'en termes absolus, comme il ressort du tableau suivant.

Participation aux bénéfices de la B.N.B.

Exercice	Prévisions budgétaires	Résultats selon Compte Général	Plus-values	
			en millions de francs	en % des prévisions
1974	15	29	+ 14	+ 93%
1975	15	90	+ 75	+ 500%
1976	20	24	+ 4	+ 20%
1977	20	128	+ 108	+ 540%
1978	20	84	+ 64	+ 320%
1979	25	125	+ 100	+ 400%
1980	25	297	+ 272	+ 988%
1981	25	582	+ 557	+2.228%
1982	120			
1983	325			

Une marge d'erreur de 2.228% se passe de tout commentaire, même s'il s'agit d'une matière où des prévisions précises sont difficiles à faire.

2.4. Le déficit budgétaire et la dette publique

2.4.1. Considérations générales

La discussion sur l'état de santé de nos finances publiques a montré, au cours des dernières années, que non seulement l'homme de la rue, mais surtout aussi les hommes politiques et les représentants mandatés des forces vives de la nation n'ont pas une vision claire des mécanismes budgétaires ni de leur signification politique et sociale. Il n'est dès lors pas inutile de consacrer un chapitre particulier à deux des thèmes-clefs de cette discussion, le déficit budgétaire et la dette publique.

Le budget de l'Etat, en tant qu'instrument de comptabilité, juxtapose les recettes et les dépenses de l'Etat. La différence entre le total des unes et le total des autres est appelée excédent ou déficit selon que ce sont les recettes ou les dépenses qui sont les plus importantes. Le grand public accorde à ces deux concepts une importance magique qui n'est pas justifiée. Le déficit ou surplus inscrit dans la loi budgétaire ne correspond nullement à un appauvrissement ou enrichissement de même importance dans le chef de l'Etat, et ceci pour diverses raisons.

Une première source de confusion vient du fait que l'émission de titres de la dette publique à long ou moyen terme se retrouve inscrite dans les tableaux budgétaires comme des recettes de l'Etat. En conséquence, un Gouvernement qui a des dépenses dépassant les recettes courantes est à même de présenter un budget en équilibre, voire excédentaire, à condition d'émettre un emprunt de fonds publics. D'un autre côté, il faut savoir que non seulement le paiement des intérêts sur la dette publique mais également l'amortissement de celle-ci (remboursement des titres venus à échéance, ou rachat de titres non encore échus) constituent des dépenses pour l'Etat. Un budget parfaitement équilibré et ne comportant pas d'émissions nouvelles ne signifie donc pas nécessairement qu'il y a maintien de la dette publique à un niveau inchangé, puisque le budget contiendra normalement des dépenses d'amortissement. En d'autres mots, en considérant le découvert budgétaire il faut encore considérer, au-delà du déficit apparent, l'évolution globale de la dette publique sous toutes ses formes.

Il est nécessaire en second lieu de comprendre que les dépenses publiques ne sont pas toutes de même nature ou de même qualité. On peut distinguer les dépenses de pure consommation et les dépenses d'investissement. Citons parmi les premières les frais de fonctionnement des administrations, ou les allocations sociales distribuées à un titre ou à un autre, et parmi les secondes la construction d'immeubles administratifs ou d'autoroutes. Dans la mesure où un Etat n'utilise pas toutes ses recettes courantes à des dépenses de consommation, il parvient à créer du patrimoine public nouveau, et s'enrichit d'autant. Il est donc extrêmement important de savoir d'où provient le déficit d'un budget donné, donc de savoir si la dette publique additionnelle correspond à une augmentation parallèle de la fortune de l'Etat, ou si ce dernier s'endette pour couvrir ses dépenses courantes et vit donc pratiquement sur crédit. L'ensemble des dépenses d'investissement de l'Etat constitue bien entendu l'accroissement brut du patri-

moine de l'Etat. Ce patrimoine est sujet à usure, donc susceptible d'amortissement. Les amortissements en question ne sont pas reflétés par la loi budgétaire, alors que cette dernière, comme il a été souligné plus haut, contient les chiffres relatifs à l'amortissement de la dette publique.

Il est devenu courant, dans la plupart des pays, de distinguer un budget ordinaire et un budget extraordinaire, le premier contenant les dépenses courantes de toute nature (y compris le service de la dette publique, intérêts et amortissements) et le second les dépenses d'investissement; le premier les recettes fiscales et autres revenus usuels, et le second les "recettes" dues à un accroissement de la dette publique. Les théoriciens des finances publiques insistent dès lors sur la nécessité, pour quiconque veut mener une politique budgétaire orthodoxe, de toujours équilibrer le budget ordinaire. Le budget extraordinaire par contre peut être bouclé - dans la mesure où le budget ordinaire ne génère pas de surplus à utiliser - à l'aide d'emprunts nouveaux. Il faut dans ce contexte voir bien clairement que les dépenses d'investissement profiteront aux générations futures; il est dès lors logique et équitable d'associer celles-ci aux coûts nécessaires en émettant des emprunts qu'elles rembourseront et dont elles supporteront les intérêts. La génération présente n'a donc pas tort de financer par des emprunts les dépenses pour des infrastructures à longue durée de vie; elle s'exposerait par contre à juste titre à des reproches si elle négligeait les investissements nécessaires dans le souci mesquin de toujours boucler le budget et de ne pas créer de dette publique.

La dette publique correspond donc à un instrument utile de la gestion publique et éventuellement à une nécessité. Le réflexe de ceux qui pensent que toute dette est mauvaise et que la dette publique est la pire entre toutes, est politiquement et scientifiquement intenable. Il suffit de penser aux effets conjoncturels que le budget de l'Etat peut avoir et à la nécessité de faire une politique anticyclique pour se rendre compte qu'il serait faux de vouloir équilibrer chaque budget et ne jamais constituer ni réserves ni dettes. Dans le cas de notre pays il est par ailleurs aisé de voir que la dette remplit encore d'autres fonctions. Comment nos établissements d'assurance sociale et nos compagnies privées d'assurances pourraient-ils placer leurs réserves dans des fonds publics si l'Etat n'en émettait pas? La dette publique joue d'ailleurs normalement un rôle dans le mécanisme monétaire et ne peut être comprimée à volonté (chez nous, par exemple: dette monétaire, participation au Fonds Monétaire International à souscrire en partie en instruments de la dette publique, contrepartie du droit d'émission de la BIL).

La dette publique, pour utile qu'elle soit, est à surveiller de près. Elle risque à tout moment de devenir une voie de facilité pour les dirigeants politiques. Il y a lieu de surveiller le volume global de la dette, la charge du service pesant sur le budget annuel, les structures de la dette, etc.

Ces réflexions sont élémentaires et très connues de toutes les personnes initiées. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a estimé utile de les rappeler malgré tout, parce que dans les débats des dernières années beaucoup d'acteurs de la scène politique ont mis en évidence une ignorance des faits incontestable.

2.4.2. La situation luxembourgeoise

Le spectre du surendettement excessif de notre Etat est agité régulièrement par les mêmes gens qui ont mis au monde la légende de nos déficits accablants.

Pour situer d'emblée la position luxembourgeoise dans le contexte des pays membres des Communautés Européennes, deux tableaux sont utiles. Le premier exprime la dette publique (Etat et collectivités locales) en pourcent du Produit Intérieur Brut du pays concerné. Il se réfère à l'année 1980 et se lit comme suit (Source: Bundesministerium der Finanzen):

1. Irlande	91%
2. Belgique	70%
3. Royaume Uni	57%
4. Italie	50%
5. Pays-Bas	46%
6. Danemark	43%
7. Allemagne Féd.	31%
8. Grèce	28%
9. Luxembourg	26%
10. France	16%

Le second a trait au solde des opérations courantes des administrations publiques, ce solde étant défini comme l'épargne brute des administrations. Il est également exprimé en % du PIB du pays respectif et concerne les exercices 1980 et 1982 (Source: Communautés Européennes).

1980		1982 (estimation)	
1. Luxembourg	+ 8,8%	1. Luxembourg	+ 9,1%
2. France	+ 3,5%	2. Allemagne Fed.	+ 0,8%
3. Allemagne Féd.	+ 2,3%	3. Royaume Uni	+ 0,2%
4. Pays-Bas	+ 2,0%	3. France	+ 0,2%
5. Grèce	+ 0,2%	5. Pays-Bas	- 0,1%
6. Royaume Uni	- 0,5%	6. Grèce	- 4,0%
7. Danemark	- 2,0%	7. Danemark	- 5,2%
8. Italie	- 3,6%	8. Irlande	- 6,1%
9. Belgique	- 4,6%	9. Italie	- 6,4%
10. Irlande	- 4,7%	10. Belgique	- 7,6%

Ces données étant compilées par des experts sur une base harmonisée, leur valeur ne pourra être contestée par personne. On pourrait toutefois souligner que les chiffres concernant le PIB, tels qu'ils sont utilisés dans les comparaisons internationales, n'incluent pas l'activité des banques internationales à Luxembourg et sont de ce fait biaisées vers le bas par rapport à la réalité. En conséquence, les pourcentages cités pour le Luxembourg dans les tableaux qui précèdent sont légèrement surévalués.

Si elle se penche maintenant de façon plus intensive sur l'évolution budgétaire à Luxembourg sous l'aspect des surplus et déficits, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait faire les réflexions suivantes, qui se basent sur le tableau publié ci-dessous. Au cours de la dernière décennie, comme du reste au cours des années antérieures, les recettes du budget ordinaire (colonne 2 du tableau) ont toujours dépassé sensiblement les dépenses ordinaires (colonne 3), les premières représentant normalement entre 110% et 125% (et en moyenne sur treize ans 116,3%) des secondes (colonne 6). L'Etat luxembourgeois a donc bien respecté et respecte également pour le budget 1982 et le projet 1983 la règle d'airain qui dit que le budget ordinaire doit être équilibré. Ce qui est remarquable c'est que la norme n'est pas seulement respectée sur le moyen terme, mais qu'elle est observée pour chaque exercice, même pendant les années de crise conjoncturelle et structurelle.

L'excédent du budget ordinaire est d'ailleurs tel qu'il a toujours suffi à couvrir au moins la moitié sinon la totalité des dépenses extraordinaires. Sur les treize derniers exercices clos, cinq budgets ont été marqués par des recettes ordinaires dépassant les dépenses totales (colonne 5). En moyenne sur treize ans le budget extraordinaire a pu être couvert à raison de 88,9% par le surplus du budget ordinaire (colonne 7). Si l'on considère le budget dans sa totalité, on constate que les dépenses totales ont été couvertes à raison de 98,3% en moyenne par les recettes ordinaires (colonne 8).

Couverture des dépenses par les recettes ordinaires

Exercice	Recettes ordinaires	Dépenses ordinaires	Dépenses extraordin.	Dépenses totales	Taux de couverture en pourcentage		
					I (6)	II (7)	III (8)
1969	11.201,8	10.010,5	1.651,0	11.661,5	111,9	72,2	96,1
1970	13.018,2	11.658,8	1.616,4	13.275,2	111,7	84,1	98,1
1971	14.381,9	12.894,7	1.993,9	14.888,6	111,5	74,6	96,5
1972	16.583,5	14.325,0	2.188,2	16.513,2	115,8	103,2	100,4
1973	20.543,1	16.488,9	3.235,7	19.724,6	124,6	125,3	104,1
1974	25.573,1	20.776,8	2.766,0	23.542,8	123,1	173,4	108,6
1975	28.239,6	24.233,6	3.722,6	27.956,2	116,5	107,6	101,0
1976	32.094,1	27.498,8	5.297,4	32.796,2	116,7	86,7	97,9
1977	37.040,2	31.703,7	6.287,0	37.990,7	116,8	84,9	97,5
1978	41.676,3	33.533,4	8.052,9	41.586,3	124,3	101,1	100,2
1979	42.501,6	37.051,2	6.615,7	43.666,9	114,7	82,4	97,3
1980	44.726,4	39.511,3	7.153,0	46.664,3	113,2	72,9	95,8
1981	51.058,8	46.018,9	8.956,1	54.975,0	111,0	56,3	92,9
Les 13 exercices 1969 à 1981	378.638,6	325.705,6	59.535,9	385.241,5	116,3	88,9	98,3
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
1982 *	52.594,2	48.422,9	7.651,3	56.074,2	108,6	54,5	93,8
1983 **	57.188,1	51.955,9	7.752,7	59.708,5	110,1	67,5	95,8

I Couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires

$$(6) = \frac{(2)}{(3)}$$

* budget
** projet de budget

II Couverture des dépenses extraordin. par le surplus ordinaire

$$(7) = \frac{(2)-(3)}{(4)}$$

III Couverture des dépenses totales par les recettes ordinaires

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

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que constater que la situation de l'équilibre budgétaire est telle qu'elle est enviée par tous les Etats du monde, si l'on fait abstraction d'une petite poignée de producteurs de pétrole. Le défaitisme affiché par d'aucuns en cette matière n'est donc pas fondé, pas plus que la peur d'un endettement excessif. Le tableau qui suit fournit les données relatives à la dette publique en fin d'année.

Si l'encours de la dette publique a évolué en termes nominaux (colonne 2), triplant de volume en 20 ans, force est de constater qu'en termes réels elle a plutôt diminué au cours du passé récent. En déflatant le montant de la dette par l'indice pondéré des prix à la consommation (colonne 3) l'on constate que la dette publique avait augmenté de 32% entre 1960 et 1970, puis reculé de 16% entre 1970 et 1975, pour s'accroître à nouveau de 21% pendant les années de crise 1975 à 1980 et finir en 1980 à un niveau qui reste de 8% en-dessous du niveau de 1970. Rapportée au niveau du Produit Intérieur Brut (colonne 4) et du Produit National Brut (colonne 5), tels que ces agrégats figurent dans l'Annuaire Statistique 1981/82, la dette publique a considérablement diminué, passant de 33% en 1960 à 26% en 1970 pour se stabiliser aux environs de 16% de ces deux agrégats. Comparée aux recettes (et aux dépenses) de l'Etat, la dette publique a également reculé, passant de 139,1% (150,6%) en 1960 à 109,5% (111%) en 1970 et 63,9% (69,7%) en 1975 et dans la suite aux environs de 54% (colonnes 6 et 7).

Il est donc difficile de maintenir la thèse du fardeau croissant de la dette publique.

Dette publique en fin d'année

Exercice (1)	en millions de francs (2)	en millions de francs à prix constants * (3)	en % du PIB (4)	en % du PNB (5)	en % des Recettes publiques (6)	en % des Dépenses publiques (7)
1960	8.630	6.510	33,2%	33,1%	139,1%	150,6%
1970	14.737	8.572	26,2%	26,7%	109,5%	111,0%
1974	16.405	7.235	15,8%	15,6%	63,9%	69,7%
1975	16.451	6.542	16,1%	15,9%	58,0%	58,8%
1976	18.863	6.916	15,7%	15,6%	57,0%	57,5%
1977	20.673	7.265	16,3%	16,3%	53,8%	54,4%
1978	23.258	7.907	16,8%	16,6%	54,6%	55,9%
1979	24.614	7.895	15,9%	15,5%	57,8%	56,4%
1980	26.356	7.901	16,2%	15,5%	54,6%	53,9%

* pondéré par l'indice des prix à la consommation
(réduit aux prix de 1948)

Il est indispensable de comparer l'évolution nette de la dette publique à celle des investissements durables de l'Etat. Tant que le service de la dette publique (amortissement et intérêts) ne grève pas d'une façon trop importante les recettes courantes, une entreprise ne sera accusée de gestion irresponsable si elle contracte des prêts pour moderniser son outil de travail. Il doit en être de même pour l'Etat. Pour amener le débat sur l'endettement de l'Etat à un niveau plus objectif et plus rationnel, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait présenter dans le tableau ci-dessous les différentes données relatives aux investissements et à l'endettement de l'Etat. Ces informations ont toutes été puisées dans l'excellente documentation que constitue le volume II du projet de budget (les différentes éditions de la dernière décennie), un manuel de travail que tous les milieux concernés, et notamment la Chambre des Députés, auraient avantage à analyser plus en détail. La discussion budgétaire gagnerait en profondeur, ne fût-ce que parce que les participants au débat seraient forcés de s'initier davantage aux techniques et mécanismes économiques et de se rendre compte de la complexité de la matière. On ferait alors moins de pronostics simplistes qui par après se révèlent faux.

Le tableau montre que, pour les quinze derniers exercices pour lesquels les comptes sont disponibles, les gouvernements successifs ont procédé à des investissements nouveaux ou ont acquis des immeubles ou biens durables pour un montant global de 39.839,8 millions de francs (2^e colonne). Il s'agit concrètement avant tout de l'achat de terrains et de la construction de bâtiments de toute nature et de routes, etc., ainsi que de l'achat de bâtiments et de biens durables. Le montant n'inclut pas les réparations et l'entretien normal du réseau routier, ni les dépenses pour biens militaires durables (ceci en vertu d'un principe de comptabilité nationale qui veut que les dépenses militaires soient considérées comme des biens de consommation); le chiffre mentionné est par ailleurs net de toutes les ventes d'immeubles par l'Etat. Au cours des mêmes quinze ans, l'Etat a accordé des crédits remboursables et pris des participations dans des entreprises pour un montant global de 5.412,5 millions de francs (3^e colonne). Parmi les participations, on notera notamment pour les exercices de référence la dotation de la SMCi et l'augmentation de la part luxembourgeoise dans le capital du Fonds Monétaire International.

Sous l'effet de ces deux types de dépenses, le patrimoine public a donc connu une croissance brute de 45.252,3 millions de francs. Pour ce qui est des investissements, il y a évidemment lieu d'ajuster continuellement leur valeur en procédant à un amortissement annuel pour tenir compte du vieillissement et de l'usure. Les experts de l'Etat ont estimé cet amortissement, pour la période de référence, à 5.340 millions de francs (colonne 4), de sorte que les biens de l'Etat ont connu une appréciation nette de 39.912,3 millions de francs (colonne 5). Face à ce développement des actifs de l'Etat, on doit noter un gonflement des passifs de l'Etat de 16.976,6 millions de francs puisque la dette publique a globalement augmenté de ce montant (colonne 6) de sorte que l'enrichissement net de l'Etat (colonne 7) a été de 22.935,7 millions de francs en quinze ans (dont 19.129,6 pour les sept derniers exercices, c'est-à-dire les années "de crise" depuis 1974!)

En conclusion, la Chambre note que les investissements nets de 39,9 milliards ont été financés à raison de 42,5% par un accroissement net de l'endettement et à raison de 57,5% par un excédent des recettes courantes sur les dépenses courantes, et de ce fait l'Etat a su accroître son patrimoine net de 22,9 milliards, témoignant ainsi de la santé fondamentale de ses finances.

Variation annuelle des actifs et passifs de l'Etat

Exer- cice	Investis. et acquisition nette de biens durables	Octroi net de crédits et prise de participat.	Amortissem.	Variation nette de la valeur des biens de l'Etat	Variation nette de la dette de l'Etat	Enrichis. (+) ou appauvris. (-) de l'Etat
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1966	+ 1.070,3	+ 77,6	- 150	+ 997,9	+ 860,3	+ 137,6
1967	+ 1.014,6	+ 110,7	- 160	+ 965,3	+ 1.695,5	- 730,2
1968	+ 1.220,9	+ 76,6	- 170	+ 1.127,5	+ 700,3	+ 427,2
1969	+ 1.013,2	+ 79,2	- 180	+ 912,4	+ 1.641,1	- 728,7
1970	+ 1.315,3	+ 95,3	- 200	+ 1.210,6	+ 460,9	+ 749,7
1971	+ 1.388,1	+ 122,7	- 220	+ 1.290,8	+ 719,2	+ 571,6
1972	+ 2.107,3	+ 128,1	- 250	+ 1.985,4	+ 149,0	+ 1.836,4
1973	+ 2.537,6	+ 57,3	- 260	+ 2.334,9	+ 792,4	+ 1.542,5
1974	+ 3.146,9	+ 150,0	- 300	+ 2.996,9	+ 7,6	+ 2.989,3
1975	+ 2.998,0	+ 147,0	- 450	+ 2.695,0	+ 45,5	+ 2.649,5
1976	+ 3.608,8	+ 802,2	- 500	+ 3.911,0	+ 2.411,8	+ 1.499,2
1977	+ 3.457,8	+ 1.250,6	- 550	+ 4.158,4	+ 1.810,1	+ 2.348,3
1978	+ 4.251,9	+ 793,6	- 600	+ 4.445,5	+ 2.585,1	+ 1.860,4
1979	+ 4.125,7	+ 819,1	- 650	+ 4.294,8	+ 1.355,5	+ 2.939,3
1980	+ 6.583,4	+ 702,5	- 700	+ 6.585,9	+ 1.742,3	+ 4.843,6
1966 à 1980	+ 39.839,8	+ 5.412,5	- 5.340	+ 39.912,3	+ 16.976,6	+ 22.935,7

Colonne (5) = Colonnes (2) à (4)
Colonne (7) = Colonne (5) moins colonne (6)

6.000

millions de francs

5.000

4.000

3.000

2.000

1.000

0

1.000

2.000

3.000

1. Enrichissement annuel de l'Etat en raison des investissements et acquisitions nettes

1. + 2. Accroissement annuel net du patrimoine de l'Etat (investissements moins dettes)

2. Apauvrissement annuel de l'Etat en raison de l'augmentation de la dette publique

1966

1967

1968

1969

1970

1971

1972

1973

1974

1975

1976

1977

1978

1979

1980

(

(

Avant de terminer le présent chapitre il convient de jeter un regard sur la structure de la dette publique luxembourgeoise. Le tableau suivant donne une vue d'ensemble sur son évolution à moyen terme:

Structure de la dette publique de l'Etat luxembourgeois

Situation en fin d'année (1)	Dette totale (2)	Dette consolidée (3)	Dette à terme non défini (4)	Dette à moyen terme (5)	Dette flottante (6)
1953	6.850,6	3.116,2	0	0	3.734,4
1958	7.293,9	3.787,5	385,0	0	3.121,4
1963	8.823,5	5.089,2	865,3	0	2.869,0
1968	13.096,2	7.025,4	1.293,5	1.300,0	3.477,3
1973	16.397,9	9.212,5	4.148,0	199,0	2.837,5
1978	23.258,0	9.239,9	12.019,1	0	1.999,0
1983 *	(38.300)	(11.900)	(24.400)	(0)	(2.000)

* prévision

Pour ce qui est du niveau global de l'endettement et de son évolution, l'on se reportera aux considérations développées plus haut. Si la Chambre pense avoir démontré que le niveau général de la dette publique n'a rien d'inquiétant, elle ne peut toutefois s'empêcher de souligner un aspect négatif qui ressort du tableau ci-dessus. Il s'agit de l'explosion, au cours des 15 dernières années, de la dette à terme non défini qui a connu une croissance exceptionnelle passant de 1,3 milliards en 1968 à 4,1 milliards en 1973, à 12,0 milliards en 1978 et probablement à 24,4 milliards en 1983. Si l'on sait qu'il s'agit exclusivement de certificats émis au profit de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, la caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels et la caisse de pension agricole, l'on connaît l'origine de cette dette. Le Gouvernement a d'ailleurs reconnu le danger de cette évolution et se propose de mettre en oeuvre les réformes nécessaires.

2.5. Evolution dans le moyen terme des priorités politiques vue à travers les données budgétaires

Le débat relatif au budget de l'Etat ne parvient hélas pas dans notre pays à sortir des considérations de très court terme. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il est nécessaire de discuter les grandes priorités des finances publiques, en ayant à l'esprit les modifications en profondeur que les recettes et les dépenses de l'Etat ont subi dans le moyen terme. Elle se propose de procéder à un tel examen dans son avis pour le budget de 1984 et voudrait se limiter dans le présent avis à présenter deux tableaux qui illustrent l'évolution à moyen terme de nos finances publiques. Le premier de ces deux tableaux fournit une ventilation des dépenses publiques par grandes fonctions de l'Etat, le second une ventilation des recettes ordinaires par catégories de revenus. Les données ont trait aux exercices 1970, 1975 et 1980 et sont chaque fois exprimées en % du total.

Les dépenses classées par fonctions
(dépenses courantes et dépenses en capital)

		en % du total des dépenses		
		1970	1975	1980
I	<u>Pouvoirs publics et administration générale</u>			
	00 Dépenses générales des pouvoirs	0,4	0,4	0,6
	01 Administration générale	8,1	7,5	11,0
II	<u>Fonctions principales de l'Etat</u>			
	10 Affaires étrangères	1,1	1,8	1,8
	11 Justice et ordre public	1,9	1,9	2,2
	12 Défense nationale (y compris gendarmerie)	3,2	3,0	2,9
	13 Education, culture et cultes	12,9	14,5	13,6
	14 Travail et sécurité sociale	11,9	11,3	12,5
	15 Famille et population	2,6	2,2	2,9
	16 Assistance sociale et services sociaux	3,2	4,3	5,8
	17 Santé Publique	2,8	4,9	4,5
	18 Sports	0,4	0,4	0,6
	19 Logement et urbanisation	0,7	1,4	1,1
	20 Transports et communications	20,0	25,2	22,1
	21 Agriculture, viticulture, eaux et forêts	6,2	4,9	2,9
	22 Affaires économiques	2,4	1,3	4,5
	23 Energie	0,8	0,4	0,3
	24 Dommages de guerre et grandes catastrophes	1,2	0,8	0,6
III	<u>Dépenses non imputables</u>			
	30 Dette publique	8,0	4,8	4,6
	32 Transferts aux communes (dép. non ventil.)	8,3	9,0	7,8
	34 Divers *	4,1	- 0,1	- 2,1
TOTAL		100,0	100,0	100,0
p.m. Total en milliards de francs		13,3	28,0	49,2

* Ce compte reflète notamment les variations du patrimoine des fonds spéciaux et peut de ce fait devenir négatif.

Les recettes ordinaires classées par catégories

		en % du total des recettes ordinaires		
		1970	1975	1980
I	<u>Impôts directs</u>			
	1 Traitements et salaires	19,2	25,0	24,5
	2 Collectivités	17,4	14,1	14,3
	3 Assiette	10,4	9,9	9,0
	4 Fortune	1,6	0,9	1,3
	5 Revenu de capitaux	1,5	1,5	1,0
	6 Impôt de solidarité	-	-	1,0
	7 Successions	0,5	0,5	0,4
	8 Autres	0,4	0,2	0,3
	Sous-total I	51,0	52,1	51,8
II	<u>Impôts indirects</u>			
	1 T.V.A. et chiffre d'affaires	14,2	15,8	12,7
	2 Douane et accises UEBL	11,4	10,1	11,0
	3 Taxe d'abonnement	2,5	2,0	2,4
	4 Droits d'enregistrement	1,9	2,2	2,2
	5 Véhicules automoteurs	1,5	0,9	0,7
	6 Consommation alcool	0,5	0,4	0,5
	7 Assurances	0,4	0,4	0,4
	8 Hypothèques	0,2	0,2	0,3
	9 Droit de timbre	0,7	0,2	0,1
	10 Autres	0,2	0,3	0,2
	Sous-total II	33,5	32,5	30,5
III	<u>Autres recettes</u>			
	1 PTT	5,4	4,3	5,5
	2 Intérêts sur dépôts	0,5	2,3	2,9
	3 Redevance RTL	2,0	1,2	1,8
	4 Remb. par communes de traitem. et pens.	1,6	2,2	1,6
	5 Recettes domaniales	0,7	0,9	1,0
	6 Prélèvement de péréquation	0,6	0,7	0,7
	7 Bénéfice BNB	0,5	0,3	0,6
	8 Redevance Caisse d'Epargne	0,4	0,6	0,2
	9 Autres	3,8	2,9	3,4
	Sous-total III	15,5	15,4	17,7
	Total	100,0	100,0	100,0
	p.m. Total en milliards de francs	13,0	28,2	47,2

2.6. Le problème des impôts à collecter

Dans son avis de l'année passée, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait consacré une bonne dizaine de pages au "scandale des impôts à collecter". En fait, elle a depuis de nombreuses années vainement essayé d'attirer l'attention générale sur ce problème. Son insistance a donc fini par alarmer l'opinion publique puisque les impôts dont la collecte est en souffrance ont été l'un des thèmes majeurs des débats budgétaires à la Chambre des Députés. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a donc eu la grande satisfaction de voir, enfin, une réaction à un de ses avis.

Si les responsables politiques ont finalement pris conscience de la situation, il faut avouer que le débat engagé n'a pas encore abouti à trop de progrès concrets. Aussi la Chambre tient-elle à rappeler une nouvelle fois ses propositions:

- 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 fasse 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 sont 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, de sorte que pour les personnes physiques il y ait des soldes moins importants à régler lors du décompte;

- 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 aux 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 sont à relever. De ce fait, les recettes totales s'accroissent parallèlement et le solde négatif actuellement prévu se mue en un surplus, nonobstant d'autres amendements à prévoir.

La seule des propositions de la Chambre qui a été mise en application concerne le relèvement du taux d'intérêt dû en cas de retard dans le règlement de la dette fiscale. Il est vrai que le problème ne semble pas avoir empiré outre mesure au cours des douze derniers mois, mais le mérite n'en revient pas aux hommes politiques. Les administrations fiscales ont simplement été à même, notamment par des progrès dans le domaine de l'automatisation informatique au niveau de la recette, d'accélérer la perception des impôts. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics pense que le rendement fiscal très favorable des premiers mois de l'année (voir sous "2.2. L'exercice 1982: premières tendances") est notamment dû à ces progrès, mais elle doit maintenir son estimation que le total des impôts à percevoir reste supérieur à 15 milliards de francs. En effet, si la perception des arriérés d'impôts des personnes physiques semble s'accélérer, il reste à souhaiter que le même empressement aboutisse à la rentrée accélérée des impôts dûs par les collectivités et les professions libérales, qui semblent toujours bénéficier de faveurs spéciales. Le scandale reste donc entier, les salariés et les consommateurs continuent à être les victimes d'une injustice fiscale sans pareille.

3. LA SITUATION ECONOMIQUE DU PAYS APRES LES MESURES D'AUSTERITE

3.1. Dévaluation, austérité, inflation

L'année 1982 entrera dans l'histoire de notre pays comme l'année de la dévaluation du franc et de la mise en application de mesures d'austérité jamais connues.

Quant à la dévaluation, il convient de rappeler que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics l'avait prédite, comme seule institution officielle du pays. Elle écrivait notamment dans son avis concernant le projet de budget 1982: "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." Ces paroles n'ont pas trouvé d'écho, les milieux politiques ayant des causes autrement "importantes" à débattre.

La dévaluation a pris le Gouvernement au dépourvu; elle ne lui a pas moins fourni l'occasion de faire voter les fameuses mesures d'austérité comportant notamment la manipulation et la mise hors service des dispositions relatives à l'indexation des salaires, traitements et allocations. La tentative de faire porter également une partie des efforts au commerce par un blocage des prix a été abandonnée après un mois sous la pression des milieux concernés. Les meneurs de ce groupement n'avaient pas hésité à appeler leurs adhérents à l'incivisme et à la rébellion contre l'Etat par le refus de payer des impôts. Le jeu normal de notre justice aurait exigé que ces fauteurs de troubles aient fait l'objet de poursuites. Bien au contraire, aucune action n'a été entreprise contre les agitateurs. La crédibilité des institutions de notre pays n'en ressort certainement pas renforcée.

La mise hors vigueur de l'indexation automatique et intégrale des revenus des salariés, retraités et bénéficiaires d'allocations sociales a failli mettre en danger la paix sociale dans ce pays. Seuls la modération et le sens de responsabilité des syndicats a évité le pire. En abolissant le blocage des prix en faveur d'un prétendu blocage des marges, incontrôlable et incontrôlé, en continuant à maintenir au strict minimum les ressources en personnel et en autres moyens de l'Office des prix, le Gouvernement est parvenu à imposer aux ménages et aux petites gens une perte du pouvoir d'achat de l'ordre de 10 à 15%. L'indice des prix, qui montre une hausse de prix annuelle de moins de 10%, alors que la quasi-totalité des objets de la vie courante ont enchéri de 15%, 20% ou 25%, s'est définitivement révélé être une farce de premier ordre. Depuis une décennie les organisations salariales, y compris les chambres professionnelles des salariés, ont revendiqué la mise à jour du panier des biens recensés, lequel date d'il y a une vingtaine d'années. Pourquoi a-t-on procédé à grands frais à une enquête des habitudes de consommation des Luxembourgeois, il y a quelques années? Alors qu'on n'a pas l'intention ni le courage d'y réserver les suites qui s'imposent.

La politique gouvernementale en matière de prix et d'indice est pour le moins qu'on puisse dire incohérente.

Les mesures d'austérité prises par le Gouvernement ne font que renforcer les problèmes économiques du pays. Le pouvoir d'achat des salariés est désormais sérieusement diminué. Le commerce et l'artisanat ne s'en réjouiront pas, malgré la protection que leur assurent les dispositions gouvernementales. De nouvelles mesures d'austérité ne renforceront que ce cercle vicieux, puisqu'encore moins de clients achèteront moins de produits.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics met le Gouvernement en garde contre toute velléité de prolonger au-delà du 1^{er} janvier 1983 les mesures d'austérité. La paix sociale de ce pays serait à nouveau inutilement mise en danger. En même temps le pouvoir d'achat de la population serait à nouveau entamé, renforçant la faiblesse de la demande et partant la récession dans les secteurs économiques du commerce et de l'artisanat.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend acte des prévisions pessimistes fournies par les experts à propos des perspectives économiques internationales; elle espère néanmoins que la baisse des taux d'intérêt entamée depuis quelques mois sur un large front dans le monde entier se poursuivra et entraînera peu à peu une reprise conjoncturelle en encourageant les investissements. Mais dans l'immédiat nous ne semblons pas pouvoir compter sur un mouvement d'entraînement positif de la part des pays voisins et des autres partenaires commerciaux. Pour ce qui est de la demande interne, les taux d'intérêt exorbitants ont déprimé les investissements de toutes formes, dans le chef des entreprises aussi bien que dans celui des ménages voulant accéder à un logement leur appartenant en propre. Comme les investissements industriels et commerciaux sont décidés par des hommes et non pas par des robots, ils sont souvent moins la résultante de circonstances objectives que celle d'appréciations subjectives, de jugements de valeur, d'impressions personnelles. De ce fait, les propos irresponsables tenus depuis des années par certains politiciens voulant se mettre en exergue, propos sur le délabrement de nos finances publiques, de nos comptes extérieurs, de notre manque de compétitivité, de la faiblesse structurelle de notre économie, ont eu des conséquences fatales, déclenchant une morosité générale et contribuant par là à créer un climat économique défavorable. Le tort qui a été créé pour le pays et qui continue à être créé n'est pas à évaluer en termes financiers. Et dire que ces pessimistes professionnels n'auront pas de comptes à rendre ...

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est opposée durant des années au tableau pessimiste brossé par d'aucuns, soulignant que les problèmes de l'Arbed ne se retrouvent pas dans toutes les entreprises, montrant qu'à côté des secteurs en difficulté il en existe d'autres qui sont florissants (comme actuellement les banques). La Chambre doit reconnaître que la dévaluation et les mesures d'austérité, en opérant une ponction excessive sur le pouvoir d'achat de la population, créent de nouveaux problèmes pour les entreprises travaillant pour une clientèle nationale, mais elle estime que les entreprises exportatrices doivent profiter d'un gain en productivité considérable même si celui-ci ne joue peut-être pas encore à plein en raison de la faiblesse de la demande externe. Le

pays continue à attirer de nouveaux investisseurs et à accroître malgré tout le nombre de la population active, et ceci contrairement à la quasi-totalité des pays industriels qui accusent une baisse de l'emploi en général. Le nouveau recul de la production globale qui frappe notre pays ensemble avec tous les pays voisins, ne devrait donc pas nous inciter à broyer du noir et à perdre tout espoir. Notre situation, pour difficile qu'elle soit, reste enviable en comparaison internationale, que l'on regarde le taux de chômage, la balance des opérations courantes, le déficit budgétaire ou la dette publique. Ceci ne devrait pas pour autant inciter nos autorités à relâcher leur vigilance ou à ne pas reconnaître les erreurs du passé. Si nous ne voulons pas perdre notre compétitivité internationale il faut enfin nous décider à pratiquer une politique des prix dite de ce nom. Si nous ne voulons pas nous laisser entraîner dans une dégringolade monétaire, il faudra se décider à une politique monétaire moins défaitiste.

3.2. Le pessimisme officiel, prélude à de nouvelles mesures d'austérité?

En évaluant à 4% la perte de pouvoir d'achat du salariat, les autorités sous-estiment l'effet réel de leurs mesures d'austérité en 1982. En même temps, l'on assiste à une présentation extrêmement pessimiste de la situation conjoncturelle et structurelle pour l'ensemble du pays. Le tableau brossé, qui semble destiné à impressionner les syndicats, le public et surtout les représentants salariaux au sein de la Tripartite, et à les préparer à d'autres sacrifices, se limite à présenter toutes les circonstances défavorables de la conjoncture. On parle de l'Arbed et des secteurs en difficulté mais on oublie de parler des banques et des industries florissantes. On souligne le déficit de la balance commerciale de 20 milliards de francs et on passe sous silence le surplus de la balance des services de 60 milliards. A propos des finances publiques on cite les estimations pessimistes de la Commission des Finances et du Budget faites il y a deux ans, et on les présente comme étant en train de se réaliser, alors qu'elles sont tout à fait démenties par l'évolution réelle. Les faillites et fermetures d'usines, bien réelles il est vrai, sont soulignées alors que les implantations nouvelles et les investissements d'agrandissement, tout aussi réels, ne sont pas mentionnés dans le même contexte. Le chômage enfin est présenté d'une façon incorrecte et tendancieuse (voir ci-dessous).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut s'attarder à tous ces problèmes, mais touche dans le cadre du présent avis à certains des points cités. Elle le fait en mettant le législateur et l'exécutif en garde contre d'autres mesures d'austérité ne résolvant aucun problème mais aggravant éventuellement les difficultés existantes.

3.3. Quelques vérités sur le chômage au Luxembourg

Le niveau du chômage de plus de 1% est extrêmement regrettable, et la Chambre voudrait voir accordée une priorité aux mesures destinées à le réduire, étant donné les rigueurs sociales que constitue ce fléau, mais elle s'indigne de ce qu'on se sert du chômage comme épouvantail dans la discussion politique et sociale. Dans les autres pays d'Europe, le chômage est de 7 à 14%, et nombreuses sont les nations qui n'ont jamais réussi, même en temps de haute conjoncture, à arriver en dessous de 3%. Face au "réservoir" de 2.000 chômeurs que l'Administration de l'Emploi compte en fin de mois, il faut voir que les placements en cours de mois sont de l'ordre de 1.500 personnes. Aussi la grande majorité des chômeurs sont-ils reclassés endéans deux à trois mois, temps normal pour la recherche d'un nouvel emploi. Le chômage dans notre pays n'est donc pas à comparer à celui que connaissent nos voisins. Il faut y remédier par des efforts de formation et de recyclage, le gros des chômeurs étant des jeunes sans formation scolaire et sans expérience professionnelle quelconque, ainsi que par des mesures pour une plus grande mobilité de la main d'oeuvre. Les déclarations incorrectes n'aident en rien, aussi ne sont-elles manifestement destinées qu'à inquiéter et à terroriser les salariés. Les industries nouvellement implantées se plaignent sans exception des grandes difficultés qu'elles rencontrent pour recruter des ouvriers qualifiés luxembourgeois, et elles finissent par engager essentiellement des frontaliers et de nouveaux immigrants. Les banques étrangères établies à Luxembourg font chaque année venir à grands frais de leur pays d'origine des dizaines, sinon des centaines d'employés qualifiés qu'elles ne peuvent trouver chez nous.

Il est indispensable de reconnaître que dans les autres pays le chômage progresse parce que l'emploi recule, alors que le Luxembourg continue à profiter d'une progression remarquable de l'emploi intérieur total, puisque en 1981 celui-ci a dépassé de 5.600 unités son niveau de 1974; pour le seul emploi salarié, la progression est même de 8.500 personnes. Puisqu'au cours de la même période, l'emploi dans la sidérurgie a baissé de plus de 8.000 personnes, il faut reconnaître que les secteurs non-sidérurgiques du pays ont réussi à créer plus de 16.500 emplois nouveaux, ce qui témoigne de la santé fondamentale de notre marché de l'emploi, quoiqu'il connaisse certaines perturbations.

Depuis 1975 une bonne quarantaine d'entreprises nouvelles ont été implantées et près de 150 entreprises industrielles luxembourgeoises ont procédé à des agrandissements. Ces chiffres n'incluent ni l'artisanat, ni le commerce, ni les banques et autres entreprises de services. Il est étonnant que le Gouvernement, qui insiste si régulièrement sur ses mérites en matière de diversification industrielle, les oublie dans le présent contexte pour ne pas gêner le tableau en noir et gris.

En conclusion, il faut donc reconnaître que le chômage reste un grave problème, mais que, même si on y inclut toute la Division Anti-Crise, il reste à un bas niveau que d'autres pays n'ont pas connu en temps de surchauffe conjoncturelle, et ne peut se comparer à des situations où le taux atteint 10, 12 ou 14%, et où l'on ne voit aucun espoir de s'en sortir à court et même à moyen terme. Chez

nous le chômage tient fondamentalement à un manque général de qualification chez une partie des jeunes, à des mauvaises orientations dans le choix de la formation, mais surtout dans la prétention de certains jeunes ne possédant aucune formation professionnelle complète de recevoir quand même un emploi agréable, donc dans le refus des non-qualifiés luxembourgeois d'accepter un emploi de non-qualifié. Il s'agit-là d'une vérité désagréable que nos responsables n'ont pas le courage de dire.

3.4. La sidérurgie, un gouffre?

Une fois de plus l'enfant malade du pays, la sidérurgie, vient de s'adresser à la communauté nationale pour solliciter l'aide publique. Nul n'est en mesure de nous garantir que, une fois la troisième tranche accordée, les patrons ne reviennent une quatrième ou une cinquième fois solliciter l'assistance publique. Si les prétendus experts ès fonte et acier n'ont pas de problème pour modifier continuellement leurs prévisions à la baisse, le public a, de péripétie en péripétie, une confiance décroissante dans leur compétence.

La Chambre doit rappeler ce qu'elle écrivait, il y a douze mois, dans l'avis relatif au budget 1982: "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."

Au cours des dernières semaines, le train de vie que les dirigeants de l'Arbed se paient au dépens du contribuable luxembourgeois a fait l'objet des critiques les plus diverses. Il n'est tout simplement pas décent de réclamer les sous du public, en branlant le spectre de la fermeture des usines luxembourgeoises du groupe Arbed, et d'utiliser cette aide pour s'accorder des largesses démesurées.

D'autres sacrifices, que ce soit dans le chef du personnel de l'entreprise, que ce soit dans le chef de nos banques nationales, créiteurs de l'Arbed, que ce soit dans le chef de la communauté nationale, ne peuvent être envisagés qu'une fois que la contribution massive des dirigeants sera acquise. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics trouve scandaleux que les représentants de la fonction publique aient été accusés récemment d'un manque de solidarité nationale pour avoir défendu ce point de vue. La fonction publique ne s'arrogera pas le droit de décider de quelle façon doivent s'opérer les économies au sein de l'Arbed; elle constate cependant que la charge est à répartir équitablement, en commençant par la suppression du gaspillage insensé. Ceci étant dit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se gardera de toute immixtion dans les négociations des partenaires sociaux au sein de l'Arbed, ceci contrairement aux grands seigneurs de l'Arbed qui n'ont raté, au cours des dernières années, aucune occasion pour se mêler des négociations salariales du secteur public, et ceci à une période où leur société ne payait déjà plus d'impôts.

La facilité avec laquelle les dirigeants de l'Arbed a su s'assurer l'aide publique, sans devoir accepter des sacrifices propres, a contribué à aggraver les problèmes de l'entreprise. Le moment est venu pour faire comprendre à ces gens que l'Etat n'est pas taillable et corvéable à volonté.

3.5. Notre sidérurgie a-t-elle encore une chance?

Si la propagande officielle présente un tableau excessivement lugubre de nos finances publiques et de notre économie en général, il est permis de se demander si en revanche la situation de l'Arbed ne donne pas lieu à une présentation embellie, qui n'est nullement justifiée par la réalité. Il y a de plus en plus de points d'interrogation, de moins en moins de terrain sûr. Les indices se multiplient pour indiquer que les problèmes de l'Arbed sont beaucoup plus sérieux que ne laissent douter les appels à la fierté de M. Tesch ou les présentations faites au sein de la Tripartite. Le Gouvernement ne contribue pas non plus à clarifier la situation. Si le Président du Gouvernement vient de déclarer que le Gouvernement n'a jusqu'à présent pas été trompé par l'Arbed, il ne peut par là pas faire oublier des déclarations contraires qui ont été faites par des membres du Gouvernement tout au long de ces dernières années, notamment sur le manque de transparence des comptes de l'entreprise et de l'incohérence des données fournies.

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 déjà accordé à l'Arbed des aides gigantesques par rapport aux moyens du pays, sans s'être préoccupés suffisamment de la situation réelle du groupe. On ne peut pas continuer indéfiniment dans cette voie; la Chambre s'oppose formellement à ce que de nouvelles aides soient accordées, sans que tous les détails de la situation ne soient communiqués aux autorités et aux forces vives de la nation, et sans que les dirigeants de l'Arbed n'aient fait un effort substantiel de leur côté. C'est le seul moyen pour assurer formellement que les sacrifices consentis et à consentir par l'ensemble de la communauté luxembourgeoise auront le résultat qui répond aux légitimes attentes des contribuables.

Il ne suffit pas d'être fier. Et il ne suffit pas non plus d'avoir réalisé dans le passé des gains de productivité ou des investissements ou de constater que l'entreprise serait rentable si elle n'avait pas à payer d'intérêts sur sa dette. Et il ne suffit même pas de produire de l'acier. C'est là une promesse à la portée de tout pays sous-développé. Il faudra vendre de l'acier. Faut-il se lamenter des quotas de production qu'on ne parvient même pas à atteindre faute de clients?

Ceux qui, comme la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, commencent à douter de la capacité de l'Arbed de se tirer d'affaire, faute de recevoir des preuves contraires suffisantes ou du moins des indications précises de la part des dirigeants de la société, ne sont pas pour autant des adversaires viscéraux de l'Arbed. Il ne s'agit pas non plus pour eux de nier les mérites de la sidé-

rurgie dans la création de la richesse de ce pays. Mais il s'agit de voir, enfin, si l'aide à l'Arbed est un bon investissement. Si tel n'est pas le cas, il faut utiliser ces fonds - qui ne sont disponibles qu'une seule fois - pour créer des investissements et des emplois productifs dans des secteurs de rechange. Si la sidérurgie est condamnée, il faudra se garder de jeter d'autres milliards après tous les milliards déjà versés! Si l'Arbed va à la dérive, mieux vaut le savoir tôt que tard. Sur le plan économique, dans notre système de marché, auquel nous ne saurons échapper et auquel la Chambre est du reste très attachée, il est fatal d'aller à l'encontre de l'inévitable. Un abandon du secteur sidérurgique n'exigerait pas moins, cela va sans dire, un effort de solidarité sans pareil en faveur de tout le personnel concerné.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne veut pas dramatiser. Elle constate purement et simplement que le pays n'a pour le moment aucune indication sérieuse quant à l'avenir de notre sidérurgie. Si la Chambre tient ces propos, c'est qu'elle se fait des soucis réels pour la survie de la sidérurgie, étroitement liée à l'avenir économique du Grand-Duché et au bien-être d'une large part de sa population.

3.6. Les aides à l'investissement pour la sidérurgie

Quand les dirigeants de l'Arbed demandent les mêmes aides à l'investissement que celles qui sont accordées aux entreprises nouvelles ou celles en expansion, ils tentent délibérément de cacher les différences fondamentales qui existent entre une aide à celui qui crée des emplois nouveaux, qui diversifie et développe notre potentiel de production, qui augmente notre capacité d'exportation, et cette aide que réclame l'Arbed, destinée à assurer ou à prolonger la survie de l'entreprise, indispensable pour une restructuration qui aboutira nécessairement à une réduction massive et jamais vue de la main d'oeuvre. Si l'Etat aide financièrement l'Arbed pour réduire ses effectifs, il doit payer une seconde fois pour créer les postes nouveaux nécessaires au placement du personnel en surnombre. Il se peut que la législation actuelle ne fasse pas avec suffisamment de clarté la distinction entre les investissements créateurs d'emplois et les dépenses de pur assainissement. Et si les dirigeants de l'Arbed prétendent que leur restructuration vise avant tout le maintien d'un nombre donné d'emplois, ils ne pourront nier que la réduction des effectifs est prévue dans leurs plans, et ils auront à prouver que le maintien d'un minimum d'emplois est effectivement assuré s'ils obtiennent les nouvelles aides sollicitées. A deux reprises ils ont obtenu le soutien de la communauté nationale parce qu'ils ont convaincu les autorités de ce que, avec cette aide, leur entreprise s'en sortirait définitivement. Mais à deux reprises ils sont revenus avouer que leur prévisions avaient été fausses.

Un type d'aide à laquelle la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose de la façon la plus absolue est celui d'une participation de l'Etat au capital de l'Arbed. Ceci nous mènerait dans une voie sans issue. Le pays en a assez d'une CFL déficitaire qui engloutit 10% des dépenses publiques. Si l'Arbed doit réduire ses dettes et accroître son capital, qu'elle négocie avec les banques pour convertir les créances en des participations. Le manque à gagner qui

pourrait en résulter pour les banques serait aisément supportable, vu que le secteur bancaire n'a pas eu à faire des efforts particuliers dans le cadre des mesures d'austérité. Une telle solution serait du reste, faut-il le souligner, subsidié indirectement à raison de 40% par l'Etat, puisque la base de calcul de l'impôt sur le revenu des collectivités serait réduite d'autant pour les banques concernées.

Dans ce contexte, la question se pose si, en contrepartie des aides et garanties accordées par l'Etat luxembourgeois, celui-ci, pour assurer ses intérêts, ne doit pas exiger des contre-garanties sous forme d'hypothèques sur l'avoir immobilier de la société.

3.7. La restructuration de notre économie

Jusqu'à présent on nous a répété que le secteur sidérurgique pourrait être stabilisé au niveau de 16.500 emplois. Mais voilà qu'on parle soudainement de 10.000 emplois seulement, voire de 9.000 emplois. Et pour détruire ces 7.000 emplois supplémentaires, on nous propose un programme d'investissements de 36 milliards!

L'on commence à se rendre compte de ce que la restructuration, la diversification et l'expansion de notre économie devra aller encore beaucoup plus en profondeur que tous les experts ne l'ont estimé jusqu'à ce jour. A supposer que notre sidérurgie subsiste d'ici dix ou vingt ans, il devient de plus en plus improbable qu'elle puisse continuer à occuper 10% de la population active. Sur quoi reposeront à ce moment-là notre revenu national, notre balance externe, notre emploi, nos finances publiques? Nous avons certes à l'heure actuelle un secteur financier florissant, susceptible d'être développé, et qui ne semble pas menacé à court terme; mais il est difficile de faire des pronostics à long terme à son sujet. Il serait du reste imprudent d'échanger un monolithisme industriel basé sur l'acier contre un monolithisme tertiaire basé sur la banque. Les efforts de diversification industrielle par l'implantation de nouvelles usines de taille moyenne et par l'extension des entreprises en place ne connaissent certes pas de succès spectaculaires, mais leur résultat est fort honorable, si l'on tient compte du climat conjoncturel international et de la faiblesse mondiale dans le domaine des investissements productifs. La Chambre voudrait en tout cas encourager le Gouvernement à continuer ses efforts, tant dans le domaine industriel en attirant des producteurs étrangers, que dans celui des services, en amenant les banques à diversifier leurs types d'opération et en attirant différentes activités financières non bancaires (la réassurance p. ex.) ou non financières.

Mais il n'est pas certain que toute cette stratégie soit suffisante. Il n'est pas certain que nous puissions convaincre assez d'étrangers de venir chez nous pour résoudre nos problèmes. Aussi faut-il procéder à un examen de conscience approfondi pour voir quelles sont les autres possibilités qui s'offrent à nous, pour faire un inventaire de nos potentialités, de nos talents, de nos richesses à mettre en oeuvre, pour rechercher nos points faibles, les handicaps à surmonter, les inerties à dépasser.

Dépourvu de matières premières, localisé loin des mers et des ports, notre pays n'a pas su maintenir l'avance technologique qu'il possédait p. ex. il y a un siècle dans le domaine de l'acier. La non-chalance cultivée dans la béatitude des périodes de haute conjoncture n'a été, chez nos industriels, guère propice à l'imagination et à l'innovation, mais elle a favorisé le repli de notre sidérurgie sur elle-même. Les pays du tiers monde continueront, même en cas de redressement conjoncturel, à être plus compétitifs dans la production d'acier brut ou de sous-produits peu sophistiqués. Or, nous ne serons pas à mêmes d'acquérir de notre propre mouvement et en quelques années un know-how technologique comparable à celui de la Suisse par exemple. Une série de secteurs-clefs nous resteront fermés en raison de notre taille (informatique, automobile, aviation, nucléaire, aéro-spatiale, pétrochimie) sauf la possibilité de voir des investisseurs étrangers implanter des entreprises de sous-traitance. Mais sur ce plan on ne voit guère avec quel appât nous puissions attirer chez nous des Allemands, des Français ou d'autres Européens, dans un monde où tous ces pays sont confrontés à des problèmes de restructuration analogues et font à leur tour des efforts pour créer des emplois chez eux. Les investisseurs étrangers, s'il y en a, devront sans doute venir des Etats-Unis ou du Japon; il s'agira d'entreprises non encore implantées en Europe et voulant s'y créer un pied-à-terre. Nous aurons à leur offrir des motifs sérieux pour préférer le Luxembourg à d'autres pays. Ces motifs devront se trouver dans les qualités intrinsèques de notre pays, telle sa paix sociale, le caractère laborieux et la qualification de sa main d'oeuvre, la disponibilité de crédits suffisants, le climat d'accueil particulier de la part des administrations nationales et locales, la qualité des moyens de communication, la stabilité politique, le sérieux des finances publiques, une monnaie stable ...

Mais nous devons également trouver en nous-mêmes des ressources propres et dégager des initiatives bien à nous. La recherche scientifique et technologique, l'esprit d'initiative, le goût du risque sont à encourager.

Le Luxembourg n'est pas sans atouts et nous aurions tort de nourrir des complexes d'infériorité. Pour ce qui est des qualités inhérentes à notre population, citons p. ex. une connaissance des langues étrangères pour laquelle tous nos voisins nous envient. Pour ce qui est des préalables matériels, citons la richesse financière accumulée au cours des dernières décennies surtout, mais que nos banques ont placé pour ainsi dire intégralement à l'étranger. Ce n'est pas en détenant des fonds publics belges que les banques contribuent à la modernisation de notre économie.

3.8. Le tourisme, une mine cachée attendant d'être exploitée

Une des potentialités de notre pays est à voir dans sa localisation géographique dans une des concentrations humaines les plus denses du monde. Dans un rayon de quelques centaines de kilomètres vivent des millions d'hommes, clients potentiels de notre pays qui forme un îlot de verdure et de beautés naturelles dans la région d'Europe la plus fortement industrialisée. Il faudra saisir la chance que cette circonstance peut renfermer, en développant le secteur du tourisme sous toutes ses formes. Si nous ne voulons pas que notre balance externe, notre produit national, notre emploi ou notre budget public dépendent exclusivement de l'acier et de quelques autres produits ainsi que de l'activité bancaire, nous devons développer cette autre source potentielle de richesse que constituent les touristes étrangers, intéressés à séjourner dans notre pays et à y faire leurs achats. Sans parler du fait que les Luxembourgeois ne devraient plus dans la même proportion dépenser leur budget de vacances sous d'autres cieux, si une offre touristique appropriée existait dans le pays.

Notre pays possède des beautés naturelles remarquables, mais celles-ci ne sont généralement pas suffisamment mises en valeur. Des efforts certains ont été faits, p. ex. dans la restauration de vieux quartiers, mais faute de prévoir les moyens nécessaires à l'entretien et au nettoyage, beaucoup de jolis sites, même rénovés, manquent de propreté, sont des dépôts d'ordures et des supports de graffiti. Dans nos villes tout comme dans nos villages, la législation sur la protection de l'environnement est violée à tout bout de champ sans que les autorités n'interviennent. Si la législation est insuffisante, on pourra la compléter, mais dans la mesure où elle existe, elle devrait être observée. Il faudrait enlever les épaves de voitures, abattre les bâtiments abandonnés et délabrés, nettoyer les terrains vagues, etc., mais avant tout garantir l'entretien convenable des sites naturels, du patrimoine architectural. Une attention accrue devrait être vouée au réseau routier par l'aménagement de circuits touristiques à l'instar de nos pays voisins qui sont en train de nous dépasser en ce domaine. La propriété immobilière comporte des obligations; voilà une idée qui est acceptée depuis toujours dans notre société. Mais de nos jours on essaie de plus en plus fréquemment d'échapper aux conséquences normales de ce principe. Les propriétaires de terrains à construire ne se gênent pas d'encaisser des plus-values importantes sur leurs objets de spéculation. Qu'on les oblige donc à entretenir décentement ces terrains en attendant de leur donner leur affectation définitive. Nous ne sommes plus un pays propre et net, mais une région mal soignée et trop souvent hideuse. Une nouvelle mentalité devrait être développée, un patriotisme bien compris. Un pays plus présentable ne réjouirait du reste pas que les étrangers, mais en premier lieu les habitants du pays. A l'étranger des initiatives intéressantes ont vu le jour, p. ex. la technique de donner à des personnes à la retraite à la fois un passe-temps et une raison d'être en leur confiant dans leur quartier l'entretien de tel ou tel coin de verdure, ce travail volontaire n'étant pas rémunéré ou rémunéré symboliquement, mais les outils et les matériaux requis étant fournis par la commune.

Il existe certes chez nous une infrastructure touristique, mais elle est défectueuse, peu coordonnée, mal mise en valeur. Les efforts pour développer le tou-

risme chez nous restent empreints de l'amateurisme le plus pur. L'Office National du Tourisme diffuse quelques milliers de dépliants et répare son bureau démoli à Bruxelles, et nous estimons que les étrangers doivent ensuite venir chez nous. Le Ministère du Tourisme est sous-équipé; dans le budget ordinaire, il dispose de crédits d'une cinquantaine de millions. Le budget extraordinaire se limite à quelques subsides aux hôteliers, aux syndicats d'initiative et aux communes. La loi ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un troisième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique va dans le bon sens, mais elle s'avère nettement insuffisante pour doter notre pays rapidement d'une infrastructure ambitieuse.

Heureusement qu'il existe des syndicats d'initiative et du tourisme. Et loin de la Chambre toute idée de vouloir nier ou minimiser l'idéalisme développé sur une base volontaire. Mais si des efforts ponctuels et locaux sont indispensables, il n'en reste pas moins vrai qu'une coordination sur le plan national, une planification d'ensemble, une stratégie globale sont tout aussi nécessaires. La mise en valeur de nos atouts naturels par des mesures systématiques d'embellissement, la création de points d'attraction et de divertissement additionnels, la coordination des efforts d'orientation, d'information et de propagande, tout cela nécessite une concertation des instances les plus variées, tant au niveau gouvernemental (Tourisme, Sites et Monuments, Eaux et Forêts, Ponts et Chaussées, Transports, Culture, Intérieur, Agriculture, etc.) que communal et privé (Syndicats, Hôtellerie, Restauration, Camping, Commerce, etc.). Il faudra en d'autres mots donner une dimension autrement importante au tourisme, cesser d'y voir une activité d'appoint et saisonnière, mais la considérer comme une industrie, un secteur exportateur de services. Si nous voulons développer ce potentiel de croissance économique, il faudra commencer par investir, mais non sans avoir fait des études sérieuses et une planification nationale. Il serait nécessaire de confier ce travail à des experts en la matière, c'est-à-dire à un bureau spécialisé, peut-être suisse ou autrichien, étant donné que ces deux pays ont acquis des résultats remarquables dans leurs efforts de développer le tourisme et de l'ériger en une source de revenus importante. La coordination qui est nécessaire au niveau de l'infrastructure devra continuer au niveau de l'animation, de la mise en valeur, de l'exploitation. L'exécution concrète en cette matière devra reposer bien entendu sur les syndicats, les communes ou les entreprises privées, mais il faudrait plus de continuité dans l'espace et dans le temps, plus de professionnalisme et des moyens plus importants. Les efforts publics pour créer une infrastructure d'accueil ou pour aider les initiatives des syndicats et autres associations sans but lucratif devront ensuite être épaulées par des investissements privés substantiels. On aurait certes tort de négliger le tourisme populaire et de masse, mais il faut reconnaître que les clients des campings ne sont pas ceux qui dépensent le plus. Or, notre hôtellerie s'est trop longtemps adressée surtout à une clientèle moins dispendieuse. Pour attirer un public plus exigeant, il faut moderniser, innover et offrir un service de qualité. De nos jours, les gens sont prêts à payer le prix si on leur offre une marchandise de premier choix. N'est-il pas significatif que nos magasins de souvenirs traditionnels regorgent d'objets de pacotille fabriqués à Hong Kong (moulins à vent ou Tours Eiffel en miniature, munis de l'inscription Luxembourg) alors qu'on cherche souvent vainement ne fût-ce qu'un seul souvenir sérieux qu'une personne de goût normal et à revenu normal pourrait décemment ramener chez elle? Les quelques souvenirs valables qui ont été spécifiquement développés ces dernières années ont tous connu un succès exceptionnel (livres photographiques sur le Luxembourg, céramiques, produits typiques du pays, etc.), ce qui prouve qu'il existe un marché que les vendeurs de camelote n'ont pas su exploiter.

4. LA SITUATION MONÉTAIRE DU PAYS

Un des problèmes-clefs de notre pays en 1982 et en 1983, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait pas omettre d'analyser dans le cadre du présent avis, est celui de notre situation monétaire.

4.1. La question juridique

Les accords avec la Belgique en cette matière, à savoir le protocole spécial d'association monétaire faisant partie intégrante de l'union économique entre les deux pays, sont venus à échéance le 6 mars 1982. Dès 1981 des arrangements nouveaux ont été négociés et signés par les deux Gouvernements. La violation ou-verte des anciens traités par la Belgique, en février 1982, a incité le Gouvernement luxembourgeois à demander à la Chambre des Députés de ne pas poursuivre la procédure de ratification des accords dans la forme signée le 9 mars 1981. Il se pose dès lors la question de savoir quelle est notre situation juridique et pratique sur le plan monétaire. Le moins qu'on puisse dire, c'est que cette situation donne lieu à des interprétations divergentes.

L'opposition parlementaire souligne notamment que les deux gouvernements sont, en janvier 1981, convenus de prolonger les accords belgo-luxembourgeois pour une nouvelle période de dix ans, mais non sans les avoir aménagés dans le domaine monétaire. Ceci revenait évidemment à dénoncer implicitement pour le 6 mars 1982 les accords monétaires dans leur ancienne version. Comme ce consensus des deux gouvernements a été proclamé avec une certaine solennité dans les délais prévus par les accords (12 mois avant l'échéance des accords), et comme les gouvernements sont seuls compétents pour dénoncer les accords, alors que la ratification par les Parlements est requise pour des amendements, ces milieux estiment que l'association monétaire dans sa forme ancienne a été dénoncée et n'a plus d'existence juridique depuis le 6 mars 1982, tandis que de nouveaux engagements n'ont pas été valablement pris ni par l'un ni par l'autre partenaire. Le fonctionnement concret de notre situation monétaire représente selon eux un pur état de fait, auquel chacun des deux partenaires peut mettre fin par décision unilatérale, sans formalité ni préavis.

Le Gouvernement n'a, paraît-il, jamais pris position face à cette thèse. Le Président du Gouvernement a toutefois à diverses reprises souligné que le partenaire belge n'a pas respecté les accords en février dernier, en ce sens que les consultations préalables avec le Luxembourg, expressément prévues, n'ont pas eu lieu, les autorités luxembourgeoises ayant été informées au même moment que les autres pays membres du Système Monétaire Européen. Il est évidemment possible de voir dans cette façon de procéder une rupture du contrat par le partenaire belge, nous déliant à notre tour de nos engagements.

En un mot, des doutes subsistent sur la valeur juridique de l'association. Comme d'un côté le Gouvernement luxembourgeois a souligné sa ferme intention de ne pas faire ratifier les accords de 1981 avant qu'ils ne soient décidément amendés, comme d'autre part les autorités belges excluent carrément toute renégociation, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voit mal comment l'imprécision

actuelle puisse être clarifiée dans un proche avenir. Elle ne voudrait cependant pas laisser de doute sur sa position en la matière. Mieux vaut avoir une situation ambiguë et contestée qu'une solution mauvaise pour nous, mais juridiquement inattaquable. La Chambre soutient donc le Gouvernement dans sa décision de ne pas faire approuver par la Chambre des Députés et de ne pas mettre en vigueur les accords du 9 mars 1981, dont les termes sont désormais inacceptables pour notre pays.

Ce qui ne veut pas dire pour autant que les accords antérieurs soient satisfaisants, bien au contraire. Ils sont encore moins favorables puisque les négociations de 1981 avaient apporté différents progrès réels par rapport aux textes de 1962, par exemple en matière de signes monétaires luxembourgeois (plafond global d'émission, valeur faciale maximale des coupures, etc.). Après la dévaluation de février 1982, la situation est telle que l'association ne peut pas être rendue acceptable par quelques retouches de texte ou quelques concessions techniques de la part de la Belgique. Il faudrait déjà un esprit tout nouveau et des structures plus souples, plus équitables et plus symétriques pour les deux partenaires.

4.2. Un contrat léonin avec un partenaire peu attrayant

Le régime actuel de l'association monétaire est caractérisé, comme de nombreux experts l'ont souligné à diverses reprises, par une asymétrie prononcée, toutes les décisions, qu'il s'agisse du volume de la masse monétaire ou de la politique du taux d'escompte, étant prises en Belgique, par des Belges et selon les besoins et intérêts de la Belgique. Le Luxembourg se contente de subir les conséquences quelles qu'elles soient. Et l'on sait que les Belges ne se gênent nullement d'abuser des possibilités qui s'offrent de ce fait à eux, par exemple sur le plan du financement monétaire des déficits budgétaires de plus en plus gigantesques. Les mêmes Belges n'hésitent du reste pas à accuser la place financière de Luxembourg d'être "une source importante de fuite de capitaux", alors que tout le monde sait que nos banques ont des créances nettes sur la Belgique de plus de 100 milliards et que des dizaines de milliards de revenus des banques améliorent chaque année la balance courante de l'UEBL.

Au fil des temps les caractéristiques fondamentales des économies belge et luxembourgeoise ont connu des évolutions de plus en plus divergentes. La Belgique a un taux de chômage de 13 à 15%, chez nous on n'aboutit qu'à 2 à 3% au maximum, même en y incluant les chômeurs partiels et le personnel de la DAC. La balance courante de la Belgique accuse un déficit énorme représentant en 1981 plus de 7% du PNB, la nôtre étant on ne peut plus excédentaire. Le budget de l'Etat belge accuse des déficits annuels de plusieurs centaines de milliards, soit 15% du PNB et ne pourra être équilibré, de l'aveu du Ministre des Finances, que d'ici plusieurs années, alors que les finances publiques luxembourgeoises sont fondamentalement saines. La Belgique a la dette publique la plus élevée de tous les pays industriels, notre dette publique ne dépasse guère les réserves liquides de l'Etat. Le Trésor belge a une dette externe importante et croissante, notre dette externe est des plus minimes et disparaîtra complètement d'ici un an et demi. Le volume global de l'emploi est décroissant en Belgique et en hausse au Luxembourg; etc.

La dévaluation formelle de février dernier et la dévaluation de fait de juin n'arrangent nullement les choses. Accablée désormais par une dette externe accrue de 8,5% en un seul week-end, sujette à une inflation croissante, alors que le reste du monde industriel voit s'apaiser la hausse des prix, la Belgique n'est pas au bout de ses peines. La "bonne" tenue du franc belge sur les marchés des changes n'a pu être assurée qu'au prix de taux d'intérêt extrêmement élevés et non appropriés à un pays en proie à un chômage-record et souffrant d'une industrie vétuste. La santé apparente du franc au cours des dernières semaines reste en tout cas très précaire. Les éternelles discussions sur la "régionalisation" des secteurs-clefs de l'économie, suivant la régionalisation culturelle et celle des centres de décision politique, commence à nourrir en Belgique même des doutes sur la possibilité concrète de maintenir l'unicité de la monnaie belge. La décote du franc financier par rapport au franc convertible a atteint passagèrement les 16% et est restée longtemps au-dessus de 10%, et ceci après que le franc ait été, depuis l'automne dernier, dévalué à trois reprises de plus de 20% par rapport au DM. Si une telle décote devait se rétablir, elle mettrait définitivement en doute le caractère convertible de la devise belge et ferait naître de plus en plus de doutes sur la possibilité de maintenir la liberté des mouvements de capitaux. Devant cette toile de fond, il devient de plus en plus douteux que le Luxembourg pourra à la longue maintenir et la parité 1 à 1 du franc luxembourgeois avec le franc belge et l'association monétaire sous sa forme actuelle.

Il est possible de constater tous les jours les conséquences néfastes de la liaison dangereuse avec la Belgique. A titre d'exemple, il est permis de rappeler le relèvement au Luxembourg de 0,5%, au 1^{er} juillet, des taux d'intérêt sur les crédits hypothécaires existants. La communauté bancaire aurait même revendiqué un relèvement de 0,75% sur les crédits nouveaux pour lequel le Gouvernement n'a pas donné le feu vert. Cette évolution, qui se greffe sur d'autres augmentations, notamment celle du 1^{er} juillet 1981, est évidemment une conséquence directe du niveau élevé des taux en Belgique, nécessaire pour maintenir le cours de change du franc belge par rapport aux devises étrangères. Tant que le franc luxembourgeois est au pair avec le franc belge et que cette parité est considérée comme une donnée "officielle", nos taux d'intérêt s'orienteront d'après les taux belges. Cette politique de l'argent cher ne convient pas à notre situation économique, conjoncturelle et structurelle, empêchant la reprise du secteur de la construction, renchérissant les investissements que les entreprises envisageraient de faire, accroissant les charges financières de l'Arbed et celles des commerçants et entreprises marginales qu'on dit menacés de faillite. En un mot: notre place financière, notre évolution des prix, notre paix sociale sont des intérêts vitaux que nous devons protéger à tout prix et qui ne peuvent être sacrifiés sur l'autel de l'association monétaire avec la Belgique. Et l'on est tenté d'ajouter à cette liste notre souveraineté en matière fiscale, depuis que certains académiciens belges trouvent que la "conduite du gouvernement luxembourgeois" en ce domaine n'est pas compatible avec une association monétaire.

4.3. Consensus pour l'autonomie monétaire

Cette conviction est entretemps partagée par de nombreux experts luxembourgeois et étrangers et par les instances les plus diverses. Dans son avis relatif au projet de loi sur l'Institut Monétaire Luxembourgeois, la CGFP écrit le 6 avril

1982: "Ce serait pécher par optimisme maladif que de penser qu'il soit possible de faire vivre avec une seule monnaie deux économies n'ayant rien en commun et évoluant de façon divergente. Il ne peut pas y avoir de doutes sur les tensions extrêmes et les problèmes insurmontables qui résulteront dans les années à venir de notre alliance monétaire trop étroite". Dans son étude "Pour une réorientation fondamentale de la politique monétaire luxembourgeoise" datée du 3 juin 1982, le POSL part de la constatation suivante: "Seule une monnaie stable pourrait rendre confiance dans l'avenir, faciliter le combat contre l'inflation ainsi que la création d'emplois" pour exiger "Il faut abandonner le mythe du dualisme monétaire au Luxembourg. Il faut récupérer notre souveraineté monétaire, c'est-à-dire établir le franc luxembourgeois au Luxembourg". Dans le même ordre d'idées, le Conseil Economique et Social écrit dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays en 1982, après avoir évoqué la possibilité de voir les autorités belges opter définitivement pour le peloton des monnaies faibles: "Il est évident qu'une telle évolution placerait le Luxembourg devant un choix déchirant et crucial et qu'il aurait alors sans doute intérêt, devant l'alternative entre la stabilité monétaire et la stabilité des prix, d'une part, et l'érosion monétaire progressive et l'appauvrissement économique, d'autre part, à se donner une nouvelle politique de taux de change et à modifier son régime monétaire. Ceci serait d'autant plus impérieux qu'une monnaie fondante paraît incompatible à la fois avec le maintien d'une place financière internationale et l'attraction d'investissements industriels étrangers".

La politique monétaire officielle du Gouvernement est donc mise en cause par les milieux les plus divers, et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait pas laisser subsister de doute sur son scepticisme à l'égard de cette politique. Ceci dit, il faut convenir que des remèdes miracle à notre situation difficile n'existent pas. Les solutions alternatives qui sont envisagées et discutées ne sont à leur tour pas exemptes de risques ou de soucis potentiels, et le passage du régime actuel à un régime monétaire national autonome ne manquera pas d'obstacles et d'embûches.

Ce qui est certain, c'est que l'analyse que le docteur Schacht a faite en 1926 concernant la possibilité pour le Luxembourg de mettre sur pied et de maintenir une monnaie autonome n'est plus valable. Parmi nos atouts on peut citer la forte position de notre balance des paiements, l'importance des réserves de change générées au fil des années par notre économie, la structure de l'économie luxembourgeoise nettement plus diversifiée que par le passé, les réseaux d'entraide publique internationaux dont nous faisons partie (FMI, SME) ainsi que les autres accords internationaux dont profite notre économie (CEE, GATT, Bénélux), la santé de nos finances publiques, le taux de chômage le plus faible du monde industriel, une inflation qui a été modeste en comparaison internationale tant que nous ne nous n'étions pas engagés dans la voie des dévaluations monétaires.

Pour tous ces motifs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit se rallier à ceux qui réclament l'autonomie monétaire basée sur une banque centrale propre. Une telle solution n'exclut nullement et suppose même dans une large mesure des accords de coopération monétaire avec des pays amis et voisins qui s'ajouteront au tissu des mécanismes existants (SME, FMI, etc.). La discussion et l'adoption prochaine du projet de loi sur l'Institut Monétaire pourrait four-

nir l'occasion de la mise en place des instruments indispensables, à condition bien entendu que la Chambre des Députés ait le courage d'amender en substance le texte proposé par le Gouvernement, qu'un professeur d'université, qui suit de très près l'évolution luxembourgeoise, a qualifié d'"autocastration nationale" (voir ci-dessous sub 4.4.).

La politique gouvernementale n'est pas claire, c'est le moins qu'on puisse dire. On se demande si les déclarations faites à la Chambre des Députés quelques jours après la dévaluation de février restent valables. Différents membres du Gouvernement se sont exprimés en des termes peu concordants sur les mêmes thèmes. Il serait utile que le Président du Gouvernement fasse le point dans le cadre des débats budgétaires. Peut-être les parlementaires de la majorité saisiront-ils l'occasion de revenir sur leurs thèses un peu précipitamment adoptées au printemps, consistant à dire que le Luxembourg n'a pas d'alternative à l'enchaînement monétaire à la Belgique. Il serait extrêmement utile que le Gouvernement clarifie la situation en déclarant sa ferme volonté de ne pas dévaluer notre franc en cas de dévaluation belge et de le réévaluer par rapport au franc belge au cas où le DM et le florin s'apprécieraient substantiellement par rapport à celui-ci. Il faudrait peut-être aussi rappeler que la liberté des mouvements des capitaux est un atout tout à fait indispensable pour notre pays, et que toute atteinte à celle-ci, dans le chef de la Belgique, se soldera forcément par le divorce monétaire. Puisque le Luxembourg semble à présent disposer d'une quantité suffisante de signes monétaires luxembourgeois, y compris des billets de 500 et de 1.000 francs, la Chambre demande au Gouvernement de les mettre en circulation sans délai, en échange des signes belges. Avec une circulation sinon entièrement, du moins principalement luxembourgeoise, la plupart des problèmes purement techniques d'un décrochage entre les deux francs disparaissent. En février dernier le Gouvernement a souligné qu'il n'avait pas eu le temps de préparer un tel décrochage. On peut cependant se demander si la situation est aujourd'hui fondamentalement différente. Le lendemain du décrochage il faudrait toujours payer des prix en francs luxembourgeois avec des billets en francs belges, de sorte qu'il y a un taux de change à appliquer même aux menues dépenses, et les résidents subissent une perte de change effective sur la majeure partie de leur encaisse monétaire.

En matière de souveraineté monétaire, l'opinion publique luxembourgeoise, et avec elle la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, demande une plus grande autonomie. L'on comprend fort bien que le Gouvernement ne veuille pas faire de déclarations fracassantes, pouvant affaiblir la tenue du franc belge sur les marchés des changes, mais il devrait cependant être possible de prendre calmement, mais avec fermeté, nos distances par rapport à un partenaire qui n'a pas respecté ses engagements et qui n'est pas prêt à adapter les accords. Le Ministre des Finances belge peut impunément affirmer qu'un décrochage entre les deux francs est incompatible avec les accords de l'association, alors que ces accords prévoient expressément cette possibilité. Ces paroles ne permettent qu'une seule interprétation: la Belgique nous menace de rompre l'association si nous insistons pour faire usage des droits que cette association prévoit expressément en notre faveur.

4.4. La tentative d'abolir le franc luxembourgeois

Mais loin de donner droit aux légitimes revendications de la population pour avoir davantage de monnaie fiduciaire luxembourgeoise sous forme de billets de 500 et de 1.000 francs, les autorités n'hésitent même pas à restreindre décisivement l'usage du franc luxembourgeois sous forme de monnaie scripturale.

Par sa directive du 3 septembre 1982, le Commissaire au Contrôle des Banques a en effet signifié à toutes les banques du pays de s'imposer une certaine discipline dans l'utilisation du franc luxembourgeois. Il interdit aux banques, d'une part, d'accepter encore des dépôts à terme, égaux ou supérieurs à un million de francs, pour une échéance inférieure ou égale à 12 mois, si ces dépôts sont libellés en francs luxembourgeois, et, d'autre part, d'ouvrir ou de maintenir des comptes en francs luxembourgeois au nom de personnes ou de sociétés non résidentes au Grand-Duché.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit s'étonner de cette façon d'agir, estimant que les textes définissant les compétences du Commissaire au Contrôle des Banques ne lui donnent pas un tel pouvoir d'injonction. La lettre adressée aux banques ne fournit du reste aucune indication sur une base juridique qui pourrait être invoquée.

Le Commissaire au Contrôle des Banques aurait été dans son rôle si depuis longtemps déjà il avait imposé aux banques des limites précises pour leurs expositions en devises étrangères, et notamment en francs belges, ou s'il avait obligé les banques à constituer des réserves pour couvrir les éventuelles pertes pouvant résulter de pareils risques.

L'excédent des placements des banques en francs belges sur les fonds collectés en cette monnaie aurait pu être réduit par de nombreux procédés, notamment par une différenciation des taux d'intérêt respectivement du franc luxembourgeois et du franc belge. Une telle solution, conforme aux mécanismes de l'économie du marché qui est chère aux Luxembourgeois, aurait sans doute abouti à mettre des moyens plus abondants et moins coûteux à la disposition de nos investisseurs, et à venir de la sorte efficacement au secours de l'économie luxembourgeoise, actuellement confrontée à la restructuration et à la diversification, et des jeunes foyers désireux d'acquérir un logement propre.

La réglementation du Commissaire au Contrôle des Banques est loin de résoudre les problèmes des placements luxembourgeois en Belgique. Les banques se déchargent simplement de leur risque de change sur les entreprises et les épargnants. Lors de la prochaine dévaluation du franc belge, le Gouvernement luxembourgeois se retrouvera devant une situation inchangée, sauf qu'une partie des pertes de change à attendre en cas de décrochage du franc luxembourgeois aura été transférée des établissements bancaires sur le reste de l'économie et notamment sur les épargnants. On est en droit de se demander comment une telle politique est à concilier avec la protection de l'épargnant, premier devoir du Commissaire au Contrôle des Banques.

La décision du Commissaire d'interdire l'ouverture de comptes au nom de personnes et de firmes ne résidant pas au Luxembourg, y compris les travailleurs frontaliers et les entreprises d'importations et d'exportations, revient concrètement à donner officiellement au franc luxembourgeois un statut moindre que celui dont jouit le franc belge sur notre territoire, puisque celui-ci n'est pas frappé des mêmes restrictions et interdictions. Ce sera sans doute le consommateur luxembourgeois qui supportera la charge du risque additionnel que les commerçants non-résidents au Luxembourg verront dans la nécessité de tenir désormais, pour les opérations avec le Luxembourg, des balances courantes en francs belges.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime pour le reste que la nature dirigiste de la réglementation prise est en contradiction avec les principes et les traditions de ce pays et ne saurait être favorable à la place financière de Luxembourg. On peut y voir le premier pas dans une direction fatale, celle des restrictions bureaucratiques et des entraves aux mouvements des capitaux et au libre fonctionnement des marchés des changes.

La mesure administrative en question est entachée d'excès de pouvoir de la part de l'administration et manque de tout fondement légal. Le Gouvernement devrait dès lors annuler sans retard la directive du 3 septembre et rechercher d'autres solutions pour préserver le pays de pertes de change lors de dévaluations futures du franc belge.

4.5. Le projet de loi sur l'Institut Monétaire Luxembourgeois

Dans le contexte monétaire global, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics vient de décrire dans les pages qui précèdent, le projet du Gouvernement de créer un Institut Monétaire mérite une attention toute particulière. Ce projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés quelques jours après la dévaluation du franc de février, dans le cadre de la discussion relative à cette dévaluation. En procédant de la sorte, le Gouvernement a donné l'impression de fournir avec ce projet une réponse adéquate aux inquiétudes croissantes que soulève la précarité de notre situation monétaire. A la lecture du texte on doit cependant se rendre compte qu'il n'en est rien, et que la portée générale du texte n'est pas à la hauteur des problèmes auxquels le pays est confronté. Le Gouvernement a laissé sous-entendre, et certains de ses membres l'ont expressément dit, que le projet de loi mettait l'Etat en mesure de faire face à une éventuelle prochaine dévaluation. Or, rien n'est plus faux puisque le texte se limite à regrouper en une seule institution quelques compétences préexistantes mais dispersées sur différentes administrations, sans élargir décisivement nos possibilités institutionnelles. Rédigé avant la dévaluation du franc, avant la naissance du différend qui nous oppose actuellement à la Belgique et de l'insécurité juridique décrite plus haut, le texte du projet de loi ne tient pas compte de la situation qui a été modifiée de fond en comble.

La configuration exacte des relations belgo-luxembourgeoises est d'une importance non négligeable pour le projet concernant le futur Institut Monétaire. Ce

dernier sera appelé à émettre les signes monétaires luxembourgeois, et l'on doit se demander si, sur base de la situation juridique actuelle, il existe un plafond d'émission de 750 millions de francs (accords de 1963), un tel de 1,5 milliards de francs (accords de 1981) ou s'il n'y a pas de plafond (thèse de l'absence d'accord juridiquement valable). Même ceux qui estiment que les anciens accords sont toujours valables ne sont pas prêts à accepter ce régime sans modification pour les dix années à venir. En créant l'Institut Monétaire Luxembourgeois il serait utile - et c'est le moins qu'on puisse dire - de savoir quelles compétences monétaires luxembourgeoises subsisteront pour quel laps de temps auprès de la BNB ou auprès de l'IBLC. Faute d'avoir des réponses claires à toutes ces questions, le législateur devra être très prudent. Seule une solution souple, permettant en cas de besoin d'étendre pour ainsi dire instantanément les tâches concrètes de l'Institut, pourra être suffisante. Au cas où la Belgique ne nous laisserait pas d'alternative réaliste à un régime monétaire entièrement luxembourgeois, nous devons être prêts à mettre en place, en un seul week-end éventuellement, une banque centrale luxembourgeoise.

Cette issue n'est pas assurée par le texte gouvernemental actuel. Deux solutions ont été proposées jusqu'à présent. La CGFP a suggéré que la loi prévoie expressément la possibilité pour le Gouvernement d'étendre par une procédure d'urgence les missions de l'Institut afin de le mettre en mesure d'être transformé sans retard en une banque centrale à part entière. L'opposition parlementaire socialiste a proposé d'investir dès le départ l'Institut de la totalité des compétences monétaires d'une banque centrale, tout en prévoyant que l'Institut délèguera pour le moment certaines de ces missions à la Banque Nationale de Belgique et à l'IBLC. Dans cette deuxième solution l'indépendance monétaire complète se réalisera en cas de besoin par une décision purement luxembourgeoise, l'Institut retirant le mandat confié aux institutions belges.

Si la loi créant l'Institut Monétaire répondra pleinement aux attentes que le public met en lui, elle "comptera parmi les plus importantes que la Chambre des Députés fut appelé à voter après la deuxième guerre mondiale" (Conseil d'Etat). Une réforme institutionnelle d'une telle portée, appelée à orienter les aiguillages pour les décennies à venir dans un domaine crucial de notre économie et de nos finances, ne peut être évacuée à la hâte. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, tout en étant consciente de l'urgence de la matière, ne peut que recommander au législateur de faire son travail avec la plus grande acribie. Les lacunes et faiblesses du projet gouvernemental sont nombreuses et graves. Les formulations ne sont pas toujours des plus claires et l'on est déjà en droit de se scandaliser du manque d'explications tant dans l'exposé des motifs que dans le commentaire des articles. A aucun endroit on n'apprend comment ces mêmes matières sont réglées dans les pays voisins. On ne voit nulle part expliqué quel est le contenu concret et l'impact économique des compétences monétaires conférées à l'Institut. Il n'y a pas la moindre indication sur la configuration du bilan prévisible de la nouvelle institution, ou sur son budget et son équilibre financier. Les auteurs ne précisent même pas si la formulation du texte permettra ou ne permettra pas l'établissement d'un comptoir de réescompte. En l'absence de la discussion, dans le document déposé par le Gouvernement, de toute alternative par rapport à la solution retenue, il est très difficile de juger si les options retenues sont toujours les bonnes.

L'avis du Conseil d'Etat semble confirmer une des craintes nourries par différents lecteurs du projet de loi, puisqu'il part de l'idée que le financement des frais de fonctionnement de l'Institut se réalisera essentiellement grâce à la vente de réserves stratégiques d'or de notre pays. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics compte sur le Parlement pour empêcher une telle transaction irresponsable.

5. LE BUDGET DES RECETTES ET LA POLITIQUE FISCALE

5.1. Les prévisions relatives aux recettes

Ayant déjà abordé la question des prévisions budgétaires en matière de recettes tout au long du chapitre 2, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se limite à souligner que les prévisions budgétaires pour 1983 ne lui semblent nullement exagérées, étant donné que les prévisions pour 1982 s'avèrent déjà considérablement trop faibles (voir sous 2.2. L'exercice 1982: premières tendances), que le taux d'inflation dépassera certainement les attentes du Gouvernement et qu'il sera sans doute possible de réduire quelque peu les arriérés d'impôts restant à percevoir.

Le tableau qui suit compare les prévisions pour 1983 à celles pour 1982 et à l'extrapolation des recettes pour 1982 présentée plus haut sur base des résultats des neuf premiers mois de l'année.

	Prévisions selon budget 1982	Extrapolation 1982 sur base de neuf mois	Prévisions selon projet de budget 1983
Impôt sur revenu des pers. phys.	5.200	5.875	6.100
Impôt retenu sur trait. et sal.	13.050	13.540	13.900
Impôt sur revenu collectivités	6.250	8.998	7.200
Taxe sur la valeur ajoutée *	8.300	9.016	9.100

* y compris part des Communautés Européennes

Il ne fait guère de doute que les prévisions concernant l'impôt sur le revenu des collectivités seront dépassées par les recettes effectives, bien que d'aucuns veulent accrédi-ter une opinion contraire. Toutes les fois que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a, au cours des dix dernières années, présenté des prévisions sur l'évolution des recettes fiscales et des finances publiques, ses prévisions se sont relevées correctes, après avoir été violemment critiquées au moment de leur publication, par de soi-disant experts. Il en sera de même pour le présent pronostic.

5.2. La politique fiscale axée sur le soutien du pouvoir d'achat des ménages

Parmi les accents fondamentaux du présent projet de budget, il en est un que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit formellement saluer, la décision de procéder à certaines mesures sélectives d'allègement fiscal. Après les mesures d'austérité décidées au printemps dernier, qui ont frappé lourdement les salariés et leurs familles, réduisant le pouvoir d'achat des ménages de plus de 10% en termes réels, on a pu redouter que le Gouvernement ne continuât sur cette voie funeste.

Les mesures qu'il convient de saluer sont les suivantes:

- adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, pour tenir compte de l'évolution de l'indice officiel des prix à la consommation de 8,6459% entre le premier semestre 1981 et le premier semestre 1982. Cette adaptation est, faut-il le rappeler, expressément prévue par l'article 125 de la loi du 4 décembre 1967, et n'a donc aucun caractère exceptionnel. Dans les circonstances économiques actuelles cependant elle est accueillie avec sympathie;
- relèvement du plafond et du forfait prévu pour les exemptions fiscales relatives aux dépenses spéciales (primes afférentes à des contrats d'assurance-vie et cotisations à des sociétés de secours mutuels reconnues); le relèvement du forfait est de 3.000 francs; le plafond a été relevé à son tour de 3.000 francs pour les célibataires, de 6.000 francs pour les ménages sans enfant, de 7.800 francs pour les ménages avec enfants, etc. Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue cette mesure comme réduisant la charge fiscale des personnes physiques, trop lourde en comparaison avec celle des entreprises, elle regrette que l'épargne sur contrat d'assurance-vie continue à être privilégiée notamment par rapport à l'épargne-construction (Bausparen), qui reste défavorisée dans notre pays. Elle renvoie à ce sujet à la déclaration gouvernementale qui prévoit l'exonération fiscale partielle des cotisations d'épargne-logement;
- introduction de la déductibilité, dans certaines limites, des intérêts débiteurs sur prêts contractés pour acquérir un logement propre. Cette mesure, qui a été revendiquée depuis longtemps par les organisations de la fonction publique, a été concédée par le Gouvernement dans le cadre de négociations bilatérales sur base des revendications des représentants de la CGFP. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, tout en félicitant le Gouvernement de cette décision, constate le caractère modique des plafonds prévus: 10.000 francs par an pour un célibataire, 20.000 francs pour un ménage sans enfant, 25.000 francs pour un ménage avec un enfant, etc. La Chambre comprend que le Gouvernement n'ait pas voulu consentir dans une première étape des montants plus élevés, pour ne pas encourir des moins-values trop importantes dans les recettes fiscales. Elle espère toutefois que ce régime de déductibilité des intérêts débiteurs sera successivement élargi dans les années à venir, pour mettre notre pays en ligne avec les usages dans les pays voisins, et d'encourager ainsi la formation de patrimoine tout en relançant l'industrie du bâtiment.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut enfin s'empêcher de regretter qu'une fois de plus l'abattement compensatoire pour salariés et retraités n'a pas été relevé. Au moment de son introduction le Gouvernement avait laissé entendre que cet abattement serait successivement augmenté. En fait la hausse des prix très importante grignote d'année en année la valeur effective du montant en vigueur, de sorte que l'on assiste sans cesse à un renforcement continu de la charge fiscale des salariés du fait de l'érosion successive de cet abattement. Aussi la Chambre tient-elle à réitérer sa revendication que l'abattement est à augmenter massivement.

6. FAMILLE, LOGEMENT SOCIAL ET SOLIDARITE SOCIALE

Depuis des années la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics réserve, dans son avis sur le projet de budget de l'Etat, un chapitre aux problèmes de la politique familiale.

Dans des périodes de crise économique l'on trouve toujours des gens, nostalgiques du passé, qui veulent freiner le progrès social, voire même rediscuter et remettre en cause les principes fondamentaux de l'acquis social. Dans ce contexte, les prestations sociales concédées aux familles ne sont guère exclues. La Chambre tient à confirmer sa détermination de défendre les intérêts légitimes et l'acquis social des familles au même titre que l'acquis professionnel.

Dans sa déclaration du 24 juillet 1979, le Gouvernement avait souligné le rôle primordial de la famille et il avait tracé un ensemble de mesures à réaliser dans la présente législature. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se rend compte que toutes les mesures envisagées ne peuvent être réalisées en raison de la dégradation de la situation économique, mais elle invite le Gouvernement à se prononcer sur ses intentions et à définir son programme pour le restant de la législature en cours.

Le Gouvernement doit s'occuper des problèmes ayant trait à la marginalisation de certains groupes sociaux, problème qui, bien qu'existant depuis des années, se sont aggravés à cause de la crise actuelle et de la détérioration du marché de l'emploi. Il appartient au Ministre compétent d'étudier ces problèmes et de proposer rapidement des solutions appropriées.

L'un des problèmes visés concerne les personnes sans logis ou les vagabonds dont le nombre a, paraît-il, sensiblement augmenté au cours des dernières années. Les données fournies par les services sociaux citent de 150 à 200 personnes. Avant d'envisager des mesures allant dans le sens d'une intégration dans le monde du travail de ces personnes, il faudrait créer un asile sur le territoire de la capitale. Une telle initiative répondrait aux règles élémentaires d'humanité.

Une autre catégorie de personnes en faveur desquelles le Gouvernement devrait intervenir d'urgence sont les personnes âgées qui ont besoin de soins constants. Dans son avis sur le projet de budget de 1982, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait déjà insisté sur le manque important de lits dans les institutions sociales en faveur de ces personnes. Depuis lors la situation a encore empiré. Il semble que le nombre des places supplémentaires qu'il faudrait créer, dans l'intérêt de personnes âgées qui sont constamment alitées et qui ont besoin de soins se situe autour de 700. Si l'Etat lui-même se voit dans l'impossibilité de satisfaire tous les besoins en lits supplémentaires, il est néanmoins de son devoir de venir en aide à l'initiative privée en vue de créer de nouveaux lits dans l'intérêt de la gériatrie. Une telle démarche devrait s'insérer dans une politique d'ensemble en faveur des personnes âgées. Dans ce domaine on constate un manque de coordination entre les services compétents, raison pour laquelle la Chambre réitère sa proposition de réunir en une seule administration les services et les institutions de l'Etat qui travaillent dans l'intérêt des personnes âgées.

Dans le domaine du logement social, le Gouvernement a prévu au projet de budget de 1983 des crédits supplémentaires de l'ordre de 83 millions de francs, dépenses qui se dégagent de la mise en application de nouvelles mesures législatives et réglementaires. Ces mesures, qui ont été avisées par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, ont trait en premier lieu à une réorientation des aides au logement en tenant compte davantage de leur objectif social et familial. Les relèvements proposés des primes sont réservés aux ménages ayant des enfants à charge. Ces mesures trouvent l'approbation de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics bien qu'elle ait attendu une majoration plus substantielle de ces aides.

Un deuxième volet des mesures en faveur de l'accession à la propriété d'un logement comporte la réintroduction d'une prime d'épargne pouvant atteindre au maximum 50.000 francs. Cette mesure, qui s'apparente à l'ancien système d'épargne-logement, créé par la loi du 27 juillet 1971 et abrogé par la loi du 25 février 1979, constitue un élément positif en vue de favoriser l'accession à la propriété tout en incitant les investissements dans le secteur privé du logement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette cependant que le Gouvernement n'ait pris, dans le cadre d'une réforme de la législation sur le logement social, aucune mesure en vue d'agir sur les taux d'intérêt débiteurs. Vu l'augmentation de ces taux au cours des dernières années, l'on aurait pu s'attendre, de la part des pouvoirs publics, à une majoration modérée des subventions d'intérêt.

Quant à d'autres mesures à prendre dans le secteur du logement social, la Chambre renvoie à son avis du 27 octobre 1982 sur le projet de loi portant modification de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Quant au projet de loi concernant les prêts aux jeunes ménages, la Chambre constate avec satisfaction que le Gouvernement se propose de réaliser par cette mesure de politique familiale un point de son programme de législature. La Chambre approuve les objectifs de ce projet et plus particulièrement son but démographique. Vu, d'une part, la situation catastrophique de la démographie et, d'autre part, la situation favorable des finances publiques, ainsi que les économies réalisées au cours des derniers exercices budgétaires en matière d'allocations familiales (diminution du nombre des bénéficiaires), la Chambre aurait souhaité un effort plus substantiel.

7. LES PROBLEMES SPECIFIQUES DE LA FONCTION PUBLIQUE

La question de la réforme de l'administration préoccupe la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics depuis toujours. Or, force est de constater que, malgré les nombreuses propositions valables faites au cours des années tant par la Chambre elle-même que par l'organisation professionnelle des agents publics, il n'y a que très peu de progrès à enregistrer en la matière. Il y a donc lieu de rappeler avec insistance au Gouvernement que le personnel est plein de bonne volonté, mais qu'en raison des structures hiérarchiques il ne saurait prendre l'initiative d'innover ou de rationaliser; il appartient pourtant au Gouvernement d'en donner l'impulsion.

Dans cet ordre d'idées, il faut néanmoins citer la création imminente de l'Institut de formation administrative, projet dont la Chambre des Députés est actuellement saisie. La mise en place de cet Institut sera la pièce-maîtresse du programme gouvernemental en matière de politique de la Fonction publique. Ayant pour but de former le futur personnel des administrations de l'Etat dans les sciences et techniques administratives et de réaliser le recyclage et la formation continue des fonctionnaires de l'Etat, cet Institut peut constituer le point de départ de nombreuses mesures de rationalisation auxquelles il motive et prépare les agents tout en favorisant leur mobilité.

Il échet de même de relever la gestion automatisée du personnel de l'Etat qui est en voie de réalisation. Il s'agit d'un important instrument de la réforme administrative, en tant qu'il permet la surveillance permanente des effectifs et la planification rationnelle du recrutement.

Dans le contexte du recrutement d'agents publics, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de répéter que les administrations et les services de l'Etat doivent fonctionner de la manière la plus économique possible. Aussi la Chambre s'oppose-t-elle à toute velléité de gonfler les effectifs de l'Etat dans le but d'assainir le marché du travail. Les efforts financiers en ce sens sont à faire sur d'autres plans, mais le principe du travail rationnel et économique de l'administration publique ne saurait être abandonné pour résorber, ne serait-ce que partiellement, les effets du ralentissement dans le secteur privé de l'économie.

Dans ce même ordre d'idées, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime indispensable de corriger une fausse opinion constamment nourrie par certains détracteurs de la fonction publique, qui décrivent comme privilège la stabilité de l'emploi dont jouissent les fonctionnaires. Il y a donc lieu de rappeler que les fonctionnaires sont nommés "à vie", non dans le but de leur garantir leur emploi en temps de crise économique, mais pour éviter la "politisation" de la Fonction publique, pour placer l'administration publique au-dessus des partis et pour garantir la continuité du service public en dehors des aléas de la politique partisane.

En ce qui concerne le statut général des fonctionnaires de l'Etat, le Gouvernement s'est proposé, après trois années d'application des dispositions de la loi du 16 avril 1979, de faire les adaptations qui se sont révélées indispensables et de combler certaines lacunes du texte. Il y a notamment à résoudre la que-

stion épineuse du congé pour travail à mi-temps, pour laquelle une solution équitable devra être trouvée, évitant les abus et les bouleversements du côté des administrations et services, mais sauvegardant en même temps les aspirations légitimes des conjoints s'adonnant à l'éducation de leurs enfants en bas âge. D'autres problèmes à résoudre sont:

- la mobilité du fonctionnaire, c'est-à-dire la possibilité du changement d'administration sur la demande de l'agent, sans perte d'ancienneté;
- l'élaboration d'une procédure d'examen uniformément applicable dans toutes les administrations et pour tous les examens;
- la définition claire de la notion d'heures supplémentaires - notamment en prévision de l'introduction de l'horaire mobile - et la réglementation uniforme et générale de la matière, y compris la juste compensation.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics invite le Gouvernement à faire incessamment mettre au point le projet de la loi modificative et de le lui soumettre pour examen et avis.

En ce qui concerne l'introduction de l'horaire mobile dans les administrations et services qui s'y prêtent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne comprend pas les hésitations du Gouvernement. Puisque l'horaire mobile va généralement de pair avec le travail en journée continue, sa généralisation ne peut avoir que des effets très bénéfiques tant en ce qui concerne la décongestion de la circulation routière que le montant de la facture pétrolière du pays. Dans la même perspective, il se recommande de relancer la proposition d'introduire la journée continue dans l'enseignement. En effet, sous les divers chocs pétroliers et économiques, les idées ont évolué au cours de la dernière décennie et il se pourrait fort bien que cette innovation ne rencontrerait plus la même opposition.

Le problème de l'allocation de famille n'est toujours pas résolu, et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande d'ailleurs pour quel motif. Un projet de loi gouvernemental est prêt, mais il n'est pas mis sur le chemin des instances, malgré une plainte que la Commission Européenne a introduite contre le Gouvernement luxembourgeois auprès de la Cour de Justice Européenne. La Chambre insiste que le Gouvernement mette enfin de la clarté dans cette matière et profite de l'occasion pour redresser certains cas de rigueur.

Malgré plusieurs mesures positives, réalisées au cours des dernières années en matière d'harmonisation des possibilités d'avancement, il reste des inégalités à éliminer en ce qui concerne notamment:

- les carrières planes - où la périodicité des avancements en traitement est à revoir en tenant compte de l'amélioration des possibilités de promotion réalisée depuis 1963 dans les carrières hiérarchisées;
- certains corps de fonctionnaires, où les effectifs de promotion ne sont pas fixés en pourcent de l'effectif total, mais en nombres absolus, et où il man-

que la base légale pour opérer périodiquement les adaptations nécessaires par la voie réglementaire, comme c'est le cas pour d'autres carrières.

A cet égard la Chambre regrette que le Gouvernement ait décrété le stand-still en attendant la mise au point du projet de loi portant révision des barèmes des traitements, révision promise pour la mi-législature au programme gouvernemental. La Chambre a la nette impression que les travaux préparatoires y relatifs n'avancent pas. Elle demande avec insistance que le Gouvernement définisse enfin les principes généraux de cette révision et fixe son enveloppe globale, afin que les questions de détail puissent être abordées sans plus de retard.

Un autre point, prévu au programme gouvernemental, mais restant toujours en souffrance, est la mise sur un pied d'égalité de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avec les autres chambres professionnelles en ce qui concerne le droit d'initiative. La Chambre ne comprend pas pourquoi le Gouvernement n'a pas encore réalisé cet engagement, alors surtout qu'il ne s'agit que de modifier une seule phrase à l'article 43bis de la loi modifiée du 4 avril 1923 portant création de chambres professionnelles à base élective.

En matière d'assurance-accident, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit rappeler pour la ¹^{ème} fois, et malgré des promesses réitérées du Gouvernement, que les fonctionnaires actifs de l'Etat restent discriminés vis-à-vis des autres catégories de travailleurs, bénéficiant d'une rente d'accident de travail. La Chambre ose espérer que cette question trouvera enfin la solution tant de fois promise.

Sur le plan de l'assurance-maladie, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est informée que, pour l'année en cours, l'excédent de recettes de la Caisse de Maladie des Fonctionnaires et Employés publics sera d'environ 120 millions et que, pour l'année 1983, il atteindra prévisiblement 140 millions. Il s'ensuit que pour les seuls besoins de l'assurance-maladie des agents de l'Etat, la cotisation à supporter par les assurés est sensiblement trop élevée. Elle a évidemment été fixée à son niveau actuel aux fins de rendre possible, dans le cadre de la prétendue "communauté de risques", des transferts massifs vers certaines caisses déficitaires. Or, malgré ces transferts, auxquels s'ajoutent ceux opérés au détriment d'autres caisses excédentaires, les lacunes financières des caisses déficitaires ne sont pas encore comblées, et le Gouvernement semble toujours caresser l'idée de relever à nouveau les cotisations de tous les assurés. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose cependant contre une telle mesure de facilité qui transforme l'assurance-maladie en un moyen de réaliser des transferts de revenus et qui va à l'encontre des principes de saine gestion et de responsabilité tant des assurés que des fournisseurs de soins. La Chambre est d'avis qu'il est indispensable de prendre enfin des mesures d'assainissement tant dans les caisses déficitaires que du côté des fournisseurs de soins. Des propositions valables à cet effet ne manquent pas. Il ne semble manquer que la volonté politique de crever enfin un abcès dont notre assurance-maladie souffre déjà trop longtemps. Du reste, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics maintient son avis - pour les motifs qu'elle a itérativement exposés et répétés - que l'organisation de l'assurance-maladie doit redevenir et rester principalement l'affaire des groupes socio-professionnels. Partant, la Chambre revendique la réintroduction de l'autogestion et de l'autonomie financière des caisses de maladie du secteur public ainsi que l'extension des pouvoirs de la délégation lui permettant d'assumer les responsabilités lui confiées par les assurés.

8. LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Dans son avis sur le projet de budget 1982, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait passé en revue le programme gouvernemental pour voir où en étaient les réformes institutionnelles promises. Lors des discussions à la Chambre des Députés, le Gouvernement avait fourni quelques vagues indications et donné de nouvelles promesses, de sorte qu'il s'impose de faire une nouvelle fois le point.

La réforme de la Constitution n'a pas progressé. Un groupe de travail, dont les membres restent toujours anonymes et dont le public ne peut qu'espérer qu'ils auront eu le temps de lire la Constitution avant de commencer leurs travaux - question de se familiariser avec leur sujet - est saisi de la question. On ne sait rien de la mission qui lui a été confiée. Le Gouvernement veut-il procéder à une réforme de fond en comble de la Loi Fondamentale, à une réforme partielle ou à une réforme très partielle? Reste à voir. La Chambre des Députés s'est bien gardée jusqu'à présent de prendre la moindre initiative, renforçant par là l'image d'une Constituante qui n'arrivera qu'au dernier moment à discuter, mais alors à la hâte, de la mission principale dont les électeurs l'avaient chargée.

L'étude sur la mise en place d'une juridiction constitutionnelle est toujours à l'étude. Le Gouvernement ne semble pas près de tirer les conclusions des travaux des experts.

Autre accident de parcours: l'augmentation substantielle du nombre des députés pour la prochaine législature. Ce n'est pas cette augmentation en elle-même qui est cause de scandale, mais le fait que ni le Gouvernement, ni la Chambre se soient occupés du problème à un moment où on pouvait encore le résoudre sans complication. Et que penser du fait que des députés bien en vue se sont laissés entraîner en public à développer leurs idées sur cette question et en cogitant à haute voix sur la possibilité de résoudre la question légalement, mais contrairement à la Constitution? La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics l'avait relevé dans son avis de 1981: la Constitution est le trait d'union entre tous les éléments de la nation. Lorsque le terme de solidarité revient sur les langues à tout bout de champ, il faut renforcer ce lien, non l'amenuiser.

Le statut des partis politiques est bien relégué aux oubliettes. Les partis ont la chose bien en main, on le voit. Contentons-nous, en bons Luxembourgeois, de nous féliciter d'avoir à notre service des partis aussi efficaces et abandonnons-leur le soin de se régler eux-mêmes.

Le tribunal administratif et le tribunal fiscal de première instance restent à l'état d'études. Leur réalisation continue à se heurter à des problèmes connus il y a quinze ans. Pas de volonté politique qui donnerait le coup de pouce décisif pour vaincre les obstacles procéduraux.

Une réforme - non prévue - se trouve pourtant sur le banc d'essai: le Conseil Economique et Social. D'abord par une adaptation de sa représentativité, réclamée depuis longtemps par la Fonction Publique. En prévoyant, entre autres, d'accorder deux sièges effectifs à la Fonction Publique proprement dite, pour tenir

compte des réalités sociales, le Gouvernement se trouve sur la bonne voie sans avoir fait un pas de géant. La réforme fondamentale concernant le CES visera cependant ses attributions. Le Gouvernement envisage de lui faire ingurgiter la conférence tripartite nationale, comme quoi on éviterait apparemment les doubles emplois dans les compétences. Idée surprenante, alors qu'il avait semblé à la Chambre que la conférence tripartite n'était qu'un outil passager, né des circonstances et destiné à aider les politiciens à passer le cap de la crise économique. Pourquoi songer maintenant à l'institutionnaliser, alors surtout que, de par sa mission et son caractère spécifique, elle devrait normalement rester distincte du CES.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 octobre 1982.

Le Secrétaire,

R. NICOLAY



Le Président,

F. HAAS



CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 29 octobre 1982.

Monsieur le Ministre
des Finances

L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre dépêche du 8 septembre 1982, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1983.

Je vous prie de noter qu'en raison de l'urgence, le Bureau de la Chambre a transmis directement au Conseil d'Etat et à la Chambre des Députés le nombre voulu d'expéditions du même avis.

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

Pour le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.

Secrétaire

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 29 octobre 1982.

Monsieur le Président
de la Chambre des Députés

L u x e m b o u r g

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1983.

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

Pour le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.

Secrétaire

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 29 octobre 1982.

Monsieur le Président
du Conseil d'Etat

L u x e m b o u r g

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1983.

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

Pour le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.

Secrétaire