

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi modifiant la loi du 2 août
1977 portant création d'une Société Natio-
nale de Crédit et d'Investissement

En date du 15 mars le Gouvernement a transmis à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le texte du projet de loi avec prière de prendre position dans les meilleurs délais. La Chambre est en mesure de marquer son accord avec les propositions gouvernementales et elle ne formule aucun amendement. Elle estime cependant que la réforme partielle proposée, quelque utile et souhaitable qu'elle soit, ne répondra pas à toutes les questions qui ont été soulevées en rapport avec la Société Nationale de Crédit et d'Investissement, et qu'après la mise en vigueur du présent projet, il sera nécessaire de poursuivre les réflexions sur des améliorations à apporter au fonctionnement des institutions publiques de crédit.

I. Les innovations du projet de loi

L'exposé des motifs identifie deux points distincts pour les modifications inscrites dans le projet, d'une part, l'autorisation d'émettre des bons d'épargne à capital croissant, et, d'autre part, la modification de la composition du conseil d'administration et la redistribution du pouvoir en son sein.

1. L'autorisation pour l'émission de bons d'épargne

L'article 12 des statuts de la SNCI permet à celle-ci de recevoir des fonds de tiers, notamment par l'émission d'obligations et de bons de caisse quelle qu'en soit la durée, cette émission étant subordonnée à l'autorisation des ministres compétents. Comme les "bons d'épargne à capital croissant" présentent toutes les caractéristiques d'obligations à coupon nul ("zero bonds"), on peut estimer que l'émission de telles valeurs mobilières était parfaitement possible sous le régime des statuts actuels et que donc le projet innove en fait moins que ses auteurs ne le font croire, d'autant plus que le volume d'émission des nouveaux titres restera imputable au plafond d'émission global fixé, et que l'autorisation ministérielle obligatoire sera maintenue. Le seul élément nouveau réside dans l'exemption fiscale accordée du fait que l'accroissement en capital, représentant les intérêts cumulés, sera exonéré de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Les conséquences de cette nouvelle disposition sont évidentes. La SNCI pourra disposer de sources de refinancement meilleur marché, tandis que l'Etat subira normalement une certaine moins-value de ses recettes fiscales. L'importance de cette dernière ne peut toutefois pas être estimée avec précision en raison du fait qu'une partie non négligeable des revenus de capitaux de cette nature

échappe de toute façon au fisc. Cette exemption fiscale proposée n'est pas sans appeler certaines réflexions relatives à la justice fiscale. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne tient pas à discuter ces implications dans le présent contexte, puisque les bons d'épargne de la SNCI ne constituent en rien une innovation, l'Etat se servant depuis un certain nombre d'années de cet instrument dans des conditions parfaitement identiques à celles prévues pour la SNCI. Elle retient toutefois que toute exemption sur les revenus de capitaux et fortunes représente indirectement un alourdissement de la charge fiscale relative qui pèse sur les revenus du travail, et apporte de la sorte de nouveaux avantages pour les propriétaires au détriment des salariés.

2. L'élargissement de la composition du conseil

Actuellement, le conseil d'administration de la SNCI connaît une composition tripartite avec trois groupes d'égale importance représentant respectivement le Gouvernement, le patronat et le salariat du pays. Malheureusement le groupe salarial ne comporte que trois délégués venant tous les trois du secteur privé, l'organisation la plus représentative du secteur public restant exclue du conseil de la SNCI.

Dans son avis du 17 juin 1977, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics écrivait à ce propos, après avoir salué le principe d'une composition tripartite: "Mais elle doit s'élever catégoriquement contre le fait que dans la désignation des représentants on exclut expressément - et sans en donner d'ailleurs la moindre explication ou la moindre justification - les syndicats du secteur public. Le Gouvernement se réfère à sa politique traditionnelle de concertation avec les partenaires sociaux et aux travaux particulièrement fructueux qui ont été fournis dans les organismes tripartites. Il est d'autant plus étrange de constater que, tout en prévoyant la présence dans le conseil d'administration de la Société Nationale de trois membres, désignés sur proposition des organismes les plus représentatifs du secteur privé, il ne prévoit pas celle d'un membre désigné sur proposition de l'organisation syndicale la plus représentative du secteur public. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que la participation d'un représentant de la Fonction Publique dans l'organe suprême de la Société Nationale se justifie pour plusieurs motifs. D'une part, le principal des fonds à gérer ne proviendra pas de l'économie du secteur privé, mais de l'Etat. Il n'y a donc aucune raison d'accorder aux représentants patronaux et syndicaux du secteur privé une trop confortable majorité au sein du conseil d'administration. D'autre part, comme les fonds de la SNCI proviendront de la communauté nationale et de l'épargne privée, il n'y a pas lieu d'exclure de leur gestion la Fonction Publique, qui fait partie de ces deux ensembles. Enfin, la Fonction Publique, de par l'exercice de sa mission, est la mieux placée pour veiller au respect de l'intérêt général. Pour toutes ces raisons, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande au Gouvernement de modifier l'article 17, alinéa premier, pour augmenter le nombre des administrateurs afin d'assurer la représentation adéquate de la Fonction Publique dans l'organe dirigeant de la Société Nationale à créer."

Ces réflexions pourtant pertinentes n'avaient pas amené le législateur de 1977 à modifier les propositions initiales. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'autant plus satisfaite de voir que, près de six ans plus tard, l'on élimine enfin cette anomalie qui en fait constitue une discrimination flagrante.

Par ailleurs, l'acharnement avec lequel certains milieux du secteur privé actuellement représentés au conseil d'administration de la SNCI s'opposent à l'admission d'un délégué de la Fonction Publique dans cet organisme, dénote une terrible perversion des idées. En effet, il n'est pas normal de laisser aux seuls bénéficiaires des aides de la SNCI le contrôle du bon fonctionnement de l'institution. La Fonction Publique, comme une branche essentielle de notre communauté nationale qui contribue aux ressources de la SNCI sans profiter de ses aides, a un droit de regard au même titre que les autres groupes de salariés.

3. La pondération des voix au sein du conseil

La répartition des pouvoirs au sein du conseil d'administration de la SNCI, où seulement un tiers des voix revient actuellement aux représentants du Gouvernement, a fait l'objet de critiques sévères, tant avant qu'après le vote de la loi créant la SNCI. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait saluer la proposition de pondérer le droit de vote des membres du conseil de telle sorte que la responsabilité ultime des décisions revient au Gouvernement, c'est-à-dire aux hommes politiques dûment mandatés selon les règles de la démocratie parlementaire, responsables devant le peuple entier et soumis aux sanctions du suffrage universel des citoyens et contribuables.

La désirabilité et l'utilité incontestable de la concertation sociale des autorités politiques avec les partenaires sociaux et les forces vives de la nation dans les structures tripartites ne devraient en effet en aucun cas amener un effacement des responsabilités et fausser le fonctionnement normal des institutions démocratiques. La mission de la SNCI est de compléter les instruments de la politique économique du Gouvernement, et ses ressources financières proviennent soit de moyens budgétaires ou de prélèvements sur des fonds spéciaux de l'Etat préexistants, soit d'emprunts publics émis avec la garantie inconditionnelle et irrévocable de l'Etat. Il est dès lors paradoxal que le Gouvernement, une fois qu'il a désigné ses représentants minoritaires au sein du conseil, n'a plus guère de moyens d'action pour infléchir l'activité de la SNCI.

La proposition de restructurer le pouvoir de décision au sein du conseil pour établir un contrôle effectif de la part des délégués gouvernementaux mandatés est donc en conformité avec les principes qui guident notre système politique.

II Quelques réflexions fondamentales

Pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics les innovations inscrites dans le projet de loi gouvernemental constituent une réparation de vices de construction, et elles représentent donc des améliorations certaines et souhaitables par rapport aux mécanismes en vigueur. Il est dès lors normal que la Chambre se rallie entièrement aux propositions du Gouvernement et souhaite une mise en vigueur prompte du texte en question.

Ceci étant dit, la Chambre ne peut renier pour autant les réserves fondamentales concernant la SNCI qu'elle a exprimées dans le passé, notamment en 1977 et en 1982 dans ses avis relatifs aux projets de loi portant création respectivement de la SNCI et de l'Institut Monétaire et à plusieurs occasions dans ses avis relatifs aux projets de budget annuels. Ces réflexions n'ont pas voulu apporter des réponses toutes faites pour les problèmes soulevés, mais elles étaient destinées à contribuer utilement à la discussion générale concernant le secteur public du crédit. Si la Chambre revient ici à charge sur ce plan, ce n'est pas pour suggérer de retarder la mise en application des progrès prévus dans le projet de loi lui soumis - loin de là -, mais pour rappeler qu'il sera nécessaire de trouver dans le moyen terme une solution d'ensemble pour tous les problèmes qui touchent à la SNCI, à la Caisse d'Epargne et à l'Institut Monétaire.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est toujours pas convaincue que la création de la SNCI était une bonne solution, c'est-à-dire l'option la plus rationnelle et la plus économe. Toute l'activité de la SNCI aurait pu être exercée à de moindres frais par une administration publique, sans que le Gouvernement aurait pour autant dû renoncer à une formule tripartite pour les prises de décision. Une solution encore plus avantageuse aurait pu être trouvée dans une extension des activités de la Caisse d'Epargne de l'Etat, avec une réforme concomitante de la composition tant critiquée du conseil d'administration de cette institution.

La nécessité de devoir émettre des bons d'épargne munis de certains privilèges fiscaux illustre la difficulté de la SNCI de se procurer suffisamment de moyens d'action à un coût assez attrayant. Au même moment, le pays dispose d'un grand établissement de crédit du secteur public, qui draine des dizaines de milliards de dépôts d'épargne et de dépôts en comptes-courants de la part du public, ainsi que 10 à 20 milliards de dépôts du Trésor, mais qui ne trouve apparemment pas assez d'usages utiles à l'intérieur du pays et en monnaie nationale, de sorte qu'il place des montants extrêmement élevés sur le marché interbancaire de Bruxelles et investit en des papiers de l'Etat belge. Où en restent donc les synergies indispensables entre la Caisse d'Epargne et la Société Nationale?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a proposé, il y a un certain temps, une fusion entre les deux établissements. Elle n'a pas entendu jusqu'à ce jour d'argument valable contre une telle opération, qui résoudrait du reste deux problèmes d'un seul coup. Il n'y aurait plus de difficultés pour trouver à un prix intéressant les moyens nécessaires à l'activité particulière de la SNCI. Et on résoudrait au même moment l'impasse dans laquelle la Caisse d'Epargne va se trouver bientôt pour ce qui est de la relation entre ses fonds propres et les dépôts de tiers. Grâce aux importants fonds propres que la SNCI pourrait apporter comme dot dans le mariage, la Caisse d'Epargne n'aurait pas besoin d'aller demander à l'Etat des apports nouveaux en capital, pour pouvoir respecter les normes légales face à la continuelle expansion de ses affaires. Après la saignée à blanc des finances publiques, que risquent de nous valoir les prétendus efforts d'assainissement de la sidérurgie, on voit mal où le Gouvernement trouverait les moyens pour étoffer à la fois les fonds propres de la Caisse d'Epargne et les liquidités de la SNCI.

La Chambre regrette que le Gouvernement ne présente pas de vue d'ensemble de ces matières et ne semble même pas convaincu de la nécessité de développer une stratégie d'ensemble. La récente loi sur l'Institut Monétaire ne constitue-t-elle pas une preuve de plus du désarroi général? Aux termes de cette loi les coûts de la surveillance bancaire dans le chef de l'Institut Monétaire sont à charge des banques; pour couvrir ses autres frais de fonctionnement et pour boucler son budget, l'Institut devrait donc normalement disposer d'autres ressources. Celles-ci ne peuvent normalement provenir que d'une quelconque activité financière. Or, il semble que notre "embryon de banque centrale" restera exclu de la gestion des réserves financières de l'Etat. Celles-ci resteraient du domaine exclusif de la Caisse d'Epargne de l'Etat, déjà mécontente de voir la Caisse Générale de l'Etat (dont l'administration lui a été confiée en 1936) amputée de son droit d'émission monétaire. Le débat public relatif à la Caisse d'Epargne de l'Etat, qui est nécessaire et utile, a malheureusement pris, ces derniers temps, une dimension un peu unilatérale, sous l'impulsion des banquiers privés largement représentés parmi les parlementaires de tous les partis. Le problème de la restructuration des établissements publics d'épargne et de crédit ne peut se réduire au seul démantèlement des "privilèges" de la Caisse d'Epargne de l'Etat. Il s'agit aussi de reconnaître que la Caisse d'Epargne est une institution publique, qui doit être au service de la communauté nationale, et qu'il faut au besoin défendre contre l'omnipotence des banques privées (souvent dominées par un actionariat étranger), très choyées par le pouvoir politique au cours des dernières années.

La Chambre ne voudrait pas pousser plus loin, pour le moment, ces réflexions qui n'ont qu'une relation indirecte avec le projet à examiner, sur lequel elle émet un avis favorable.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 avril 1983, vingt-six membres étant présents et le texte ayant été adopté à l'unanimité.

Le Secrétaire,



Le Président,



CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 3 mai 1983.

Monsieur le Ministre
délégué au Trésor

L u x e m b o u r g

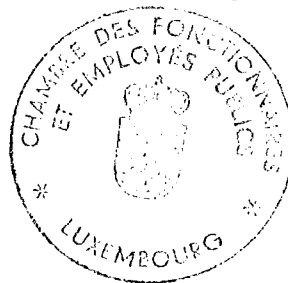
Monsieur le Ministre,

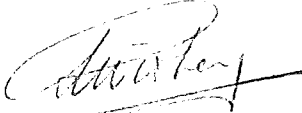
Me référant à votre dépêche du 15 mars 1983, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi modifiant la loi du 2 août 1977 portant création d'une Société Nationale de Crédit et d'Investissement.

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