

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

s u r

le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1987

## S O M M A I R E

	Page
1. SITUATION ACTUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	1
1.1. Le décompte provisoire de l'exercice 1985	1
1.2. La véracité des prévisions des recettes pour 1985	3
1.3. L'évolution budgétaire en 1986 et 1987	6
1.4. L'évolution de la trésorerie de l'Etat	7
1.5. L'évolution de la dette publique	11
1.6. L'évolution de l'équilibre budgétaire	13
1.7. L'évolution du patrimoine de l'Etat	17
2. EVOLUTION A LONG TERME DES PRIORITES BUDGETAIRES	20
3. SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DU PAYS	26
4. BUDGET DES RECETTES ET FISCALITE	28
4.1. Un geste qui s'imposait	28
4.2. Une promesse rompue	28
4.3. Un bon équilibre	29
4.4. Deux propositions	30
5. BUDGET DES DEPENSES	31
5.1. La politique des transports	31
5.1.1. Les chemins de fer	31
5.1.2. La circulation routière	33
5.1.3. L'aviation et l'aéroport	35
5.2. La politique familiale	36
5.3. Environnement	39
5.4. Réforme de l'enseignement secondaire	39
6. PROBLEMES ACTUELS DE LA FONCTION PUBLIQUE	40
7. LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES	47

Par dépêche du 17 septembre 1986, Monsieur le Ministre délégué au Budget a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1987.

## 1. SITUATION ACTUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics consacre chaque année le premier chapitre de son avis à la situation générale des finances publiques, et elle ne voudrait pas manquer à cette tradition, d'autant plus que son analyse a suscité un intérêt croissant les dernières années. Il est évident que l'exposé et l'analyse, détaillés et objectifs, des données concrètes sont susceptibles de contribuer à donner au débat budgétaire une allure plus sereine et moins partisane et à étoffer une discussion désormais allégée, dans la nouvelle procédure parlementaire, des considérations non essentielles.

### 1.1. Le décompte provisoire de l'exercice 1985

Dans l'exposé introductif au projet de budget pour 1987, le Gouvernement communique le compte provisoire de l'exercice 1985, compte qui dévoile des données fort remarquables, et qui confirme pleinement les pronostics de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avancés dans les avis budgétaires des dernières années. Ce décompte ne pourra être ignoré dans l'appréciation de la situation financière et de son évolution future.

Il est intéressant de noter que le budget voté était pour l'exercice 1985 quelque peu différent du projet de budget. Il ne faut à ce sujet pas oublier que la préparation de cette loi budgétaire se trouvait à cheval entre deux équipes gouvernementales, et qu'il est dès lors normal que le projet initial ait été sensiblement modifié avant son adoption par la Chambre des Députés. La loi budgétaire n'a par la suite subi que deux modifications d'ordre mineur par des lois subséquentes. Le budget définitif se caractérisait par un surplus de 9.830 millions dans le volet ordinaire et par un déficit de 9.280 millions pour le budget extraordinaire, de sorte que le solde global était prévu pour un montant de 550 millions de francs.

Toutes ces prévisions se sont révélées être passablement incorrectes, d'abord du côté des recettes ordinaires et en conséquence du côté des dépenses extraordinaires, comme il ressort du tableau 1/2.

Tableau 1/2  
Exercice budgétaire 1985

(en millions de francs)

	Projet de budget	Budget voté	Budget défi- nitif	Compte provi- soire	Excédent provisoire	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	
<u>Budget ordinaire</u>						
Recettes	72.629	72.869	72.869	80.221	+ 7.352	(+ 10,1%)
Dépenses	62.810	62.750	63.039	63.568	+ 529	(+ 0,8%)
Solde	+ 9.819	+10.119	+ 9.830	+16.653	+ 6.823	
<u>Budget extraord.</u>						
Recettes	1.136	1.142	1.142	1.100	- 42	(- 3,7%)
Dépenses	7.630	10.422	10.422	16.130	+ 5.708	(+ 54,8%)
Solde	- 6.495	- 9.280	- 9.280	-15.030	+ 5.750	
<u>Budget global</u>						
Recettes	73.765	74.011	74.011	81.321	+ 7.310	(+ 9,9%)
Dépenses	70.441	73.172	73.461	79.698	+ 6.237	(+ 8,5%)
Solde	+ 3.324	+ 838	+ 550	+ 1.623	+ 1.073	

(chiffres arrondis)

Le compte général provisoire a en effet abouti à un excédent de recettes ordinaires de 7.352 millions de francs, soit 80.221 millions au lieu des 72.869 millions prévus. Comme du côté des dépenses une certaine discipline a prévalu, le solde du budget ordinaire a atteint 16.653 millions de francs, au lieu des 9.830 millions prévus. Ceci a permis au Gouvernement de procéder, dans le cadre de la clôture des comptes, à un relèvement très massif de la dotation des différents fonds d'investissements, augmentant par là les dépenses du budget extraordinaire de quelque 5.100 millions de francs de dotations exceptionnelles, à savoir:

- . 2.000 millions pour le Fonds d'investissements publics administratifs;
- . 1.750 millions pour le Fonds d'investissements pour les télécommunications;
- . 1.000 millions pour le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux;
- . 250 millions pour le Fonds pour la protection de l'environnement;
- . 100 millions pour le Fonds pour les monuments historiques.

Suite à ce renforcement délibéré, et pour ainsi dire rétroactif, des dépenses extraordinaires, le solde du budget global dégagé par le compte provisoire reste substantiel, puisqu'il est de 1.623 millions. Sans la dotation extraordinaire, il aurait donc été de 6.723 millions, soit plus de 8% des recettes totales. Le surplus du budget ordinaire a atteint en 1985 20,8% des recettes ordinaires. Du côté des recettes ordinaires, le résultat constaté dépassé de plus de 10% les prévisions, ce qui doit amener à réfléchir sur la véracité des prévisions.

1.2. La véracité des prévisions des recettes pour 1985

Une comparaison avec les années antérieures (voir tableau 3) permet de dire que les auteurs du budget des recettes pour 1985 n'ont pas été mieux inspirés que ceux des dernières années, les erreurs d'appréciation restant toujours bien au-dessus du minimum inévitable.

Tableau 3

Plus-values des recettes et dépassement des dépenses  
(montants nets)

Exercice	Budget global				Budget ordinaire	
	Plus-values des recettes		Dépassement des dépenses		Plus-values des recettes	
	en Mio F	en %	en Mio F	en %	en Mio F	en %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1969	945	8,6	562	5,1	1.299	13,1
1970	1.869	16,1	1.364	11,5	2.442	23,1
1971	2.030	15,1	1.430	10,6	2.153	17,6
1972	3.024	21,0	1.835	12,5	3.266	24,6
1973	4.103	24,3	2.378	13,7	4.609	28,9
1974	5.484	27,1	2.945	14,3	5.487	27,3
1975	1.997	7,6	1.316	4,9	1.963	7,5
1976	2.445	8,0	1.607	5,2	2.347	7,9
1977	2.476	6,9	1.310	3,6	2.424	7,0
1978	3.426	8,7	1.907	4,8	3.868	10,2
1979	423	1,0	792	1,8	860	2,1
1980	2.492	5,4	2.254	4,8	2.494	5,6
1981	2.645	5,2	2.452	4,7	2.389	4,9
1982	5.106	9,3	3.853	6,9	4.755	9,0
1983	8.126	12,7	4.508	6,5	8.458	14,3
1984	6.584	9,6	5.825	8,6	7.317	11,2
1985	7.310	9,9	6.237	8,5	7.352	10,1

(chiffres arrondis)

On doit une fois de plus constater que les prévisions sont trop souvent inférieures à la réalité dans des proportions grotesques. C'est ainsi que le rendement effectif a dépassé les prédictions de:

- . 237,9% pour les intérêts sur fonds publics en dépôt;
- . 114,4% pour la participation aux bénéfices de la BNB;
- . 69,3% pour l'impôt sur les capitaux;
- . 54,9% pour l'impôt sur les collectivités;
- . 23,9% pour l'impôt sur la fortune.

Le tableau 4 ci-après fournit la ventilation des principales plus-values et moins-values de l'exercice 1985.

Tableau 4

Plus-values et moins-values des recettes ordinaires de l'exercice 1985

(en millions de francs)

Type de recettes	Recettes présumées	Recettes effectives	Plus-value (+) Moins-value (-)
(1)	(2)	(3)	(4)
1. Impôt sur le revenu des collectivités	8.000	12.392	+ 4.392 (+ 54,9%)
2. Intérêts sur fonds en dépôt	550	1.859	+ 1.309 (+ 237,9%)
3. Participation aux bénéfices de la BNB	425	911	+ 486 (+ 114,4%)
4. Part aux recettes communes de l'UEBL	8.388	8.771	+ 383 (+ 4,6%)
5. Impôt sur les capitaux	525	889	+ 364 (+ 69,3%)
6. Recettes des P. & T.	3.830	4.190	+ 360 (+ 9,4%)
7. Impôt sur le revenu personnes physiques (assiette)	6.200	6.449	+ 249 (+ 4,0%)
8. Impôt sur la fortune	1.000	1.239	+ 239 (+ 23,9%)
9. Impôt de solidarité	2.911	3.118	+ 207 (+ 7,1%)
10. Taxe d'abonnement titres	1.900	2.042	+ 142 (+ 7,5%)
11. Redevance payée par la CLT	1.000	1.137	+ 137 (+ 13,7%)
12. Impôt sur les traitements et salaires	17.000	16.966	- 34 (- 0,2%)
13. Taxe sur la consommation des alcools	915	836	- 79 (- 8,6%)
14. Droits d'enregistrement	1.700	1.493	- 207 (- 12,2%)
15. Taxe sur la valeur ajoutée	12.050	11.404	- 646 (- 5,4%)
Sous-total	66.394	73.696	+ 7.302 (+ 11,0%)
Autres recettes ordinaires (Solde net)	6.475	6.525	+ 50 (+ 0,7%)
Total des recettes ordinaires	72.869	80.221	+ 7.352 (+ 10,1%)

(chiffres arrondis)

Nul ne peut nier évidemment qu'il y ait des catégories de recettes publiques sensibles à l'évolution conjoncturelle ou à d'autres phénomènes difficilement prévisibles et que ces recettes subissent de ce fait des mouvements parfois quelque peu erratiques et imprévisibles quant à leur ampleur. Mais les marges d'erreur constatées ne sont très souvent pas le résultat de telles incertitudes, mais de toute évidence le fruit d'une volonté délibérée de sous-estimer les recettes.

Une politique de sous-estimation des recettes est certes moins funeste que ne le serait une politique de sur-estimation, puisqu'elle freine les appétits des départements dépensiers et des bénéficiaires de dépenses publiques. Les plus-va-

lues dégagées par cette politique échappent hélas dans une certaine mesure au contrôle parlementaire, mais n'en constituent pas moins une marge de manoeuvre pour l'action politique du Gouvernement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour sa part, a prédit correctement l'avenir en notant il y a un an:

"En résumé: les recettes réelles de l'exercice 1984 ayant dépassé considérablement les prévisions gouvernementales, il ne fait guère de doute que le même phénomène se reproduira en 1985 et en 1986, de sorte que la situation des finances publiques pourra encore s'améliorer dans l'avenir immédiat".

En fait de prévisions incorrectes, l'on peut relever les deux cas qui, dans le tableau 4, accusaient la plus-value la plus importante en termes relatifs, celui des intérêts touchés par l'Etat sur ses fonds publics en dépôt (en 1985: +237,9% par rapport aux prédictions) et celui des bénéfiques touchés par l'Etat dans les recettes de la Banque Nationale de Belgique (en 1985: + 114,4% par rapport aux prévisions). Si nous examinons l'évolution, au cours des derniers seize exercices, des intérêts touchés, nous devons constater (voir tableau 5) que la plus-value de 1985 est la plus importante de tous les temps en termes absolus (+ 1309 millions de francs) et qu'en termes relatifs elle dépasse tous les résultats des dix années précédentes. Pour l'exercice 1986 le budget prévoit 900 millions de francs, alors qu'il est certain dès à présent que, malgré la baisse des taux d'intérêt, le montant de 2 milliards sera atteint. Le projet de loi pour 1987 n'inscrit qu'un milliard de francs à l'article 64.3.26.00 en question alors que, étant donné le résultat de l'exercice budgétaire de 1985 et l'évolution, au niveau de la Trésorerie de l'Etat, de l'exercice 1986, il aurait fallu prévoir un montant de 2,5 milliards.

Tableau 5

Estimation incorrecte des recettes -  
Exemple: intérêts touchés sur fonds en dépôt

(en millions de francs)

Exercice	Prévisions budgétaires	Résultats selon compte général	Plus-values	
			en millions de F	en %
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4):(2)
1970	25	69	+ 44	+ 176%
1971	35	151	+ 116	+ 331%
1972	39	162	+ 123	+ 315%
1973	45	209	+ 164	+ 364%
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	1.462	+ 487	+ 50%
1983	975	1.118	+ 143	+ 15%
1984	450	1.034	+ 584	+ 130%
1985	550	1.859	+ 1.309	+ 238%

(chiffres arrondis)

En ce qui concerne le second exemple, celui de la participation de l'Etat dans les résultats de la Banque Nationale de Belgique, il faut constater (voir tableau 6) qu'ici également on n'a abouti depuis 1974 qu'à des plus-values et que le montant de 486 millions en 1985 est très important en termes absolus comme en termes relatifs. Ici également les prévisions pour 1986 (550 millions) et 1987 (500 millions) présentent le même biais à la prudence excessive, bien que ce poste de recettes sera en repli dans les années à venir.

Tableau 6

Estimation incorrecte des recettes -  
Exemple: participation aux bénéfices de la BNB

(en millions de francs)

Exercice	Prévisions budgétaires	Résultats selon compte général	Plus-values	
			en millions de F	en %
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4):(2)
1970	20	61	+ 41	+ 205%
1971	15	32	+ 17	+ 113%
1972	15	13	- 2*	- 13%*
1973	15	9	- 6*	- 40%*
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	963	+ 843	+ 703%
1983	325	1.025	+ 700	+ 215%
1984	425	783	+ 358	+ 84%
1985	425	911	+ 486	+ 114%

\* moins-values

(chiffres arrondis)

### 1.3. L'évolution budgétaire en 1986 et 1987

L'exercice 1985 a donc dégagé dans le budget ordinaire des plus-values de 7.352 millions de francs contre 7.317 millions durant l'exercice précédant et 8.458 millions en 1983. Si l'on sait en outre que les recettes effectives pour 1985 dépassent de 2.730 millions les prévisions de recettes pour 1986, on peut facilement imaginer que pour 1986 il y aura à nouveau une importante plus-value, sans doute de l'ordre de 4 à 8 milliards de francs.

Notons à ce propos qu'au cours des huit premiers mois, le rendement des différents impôts sur le revenu (assiette, salaires, collectivités, capitaux, non-résidents) a accusé une croissance par rapport à la même période de l'année antérieure de 3,8%, ce qui laisse présager une plus-value par rapport aux prévisions de plus de 2,8 milliards. Quant à la taxe sur la valeur ajoutée, bien que son rendement net (déduction faite de la part revenant aux Communautés Européennes)



était en recul pour le premier semestre, on peut également extrapoler une plus-value non négligeable. Il en sera de même du rendement des placements de fonds, du fait notamment de l'exceptionnel renforcement des liquidités des fonds d'investissements et de la réserve budgétaire.

Du côté des dépenses, le coup de frein - certes importé - sur la hausse des prix, avec la rupture qui en résulte pour la hausse des traitements, et la réalisation tardive d'une partie des mesures en faveur de la fonction publique seront autant de causes pour un ralentissement, en 1986, de la hausse des dépenses. On peut dès lors être sûr qu'en 1986 le budget ordinaire dégagera un très substantiel excédent du solde budgétaire.

#### 1.4. L'évolution de la trésorerie de l'Etat

L'évolution positive des recettes en 1985, qui vient d'être décrite ci-dessus, a évidemment eu une répercussion directe sur la liquidité de l'Etat.

La Commission des Finances et du Budget avait en 1980 prédit que la détérioration successive du solde budgétaire annuel amènerait une impasse totale de la trésorerie de l'Etat. La Commission prévoyait que fin 1984 on aurait abouti à un solde négatif des réserves budgétaires et des réserves en fonds d'investissements de l'ordre de 10,2 à 23,9 milliards (selon les scénarios retenus). En fait, la fin de l'exercice 1984 connaissait un solde positif de 8,0 milliards de francs. La bonne récolte financière de 1985 a cependant porté ce solde positif à 13,4 milliards (voir tableau 7 et graphique 1).

Tableau 7

#### Evolution des réserves liquides de l'Etat

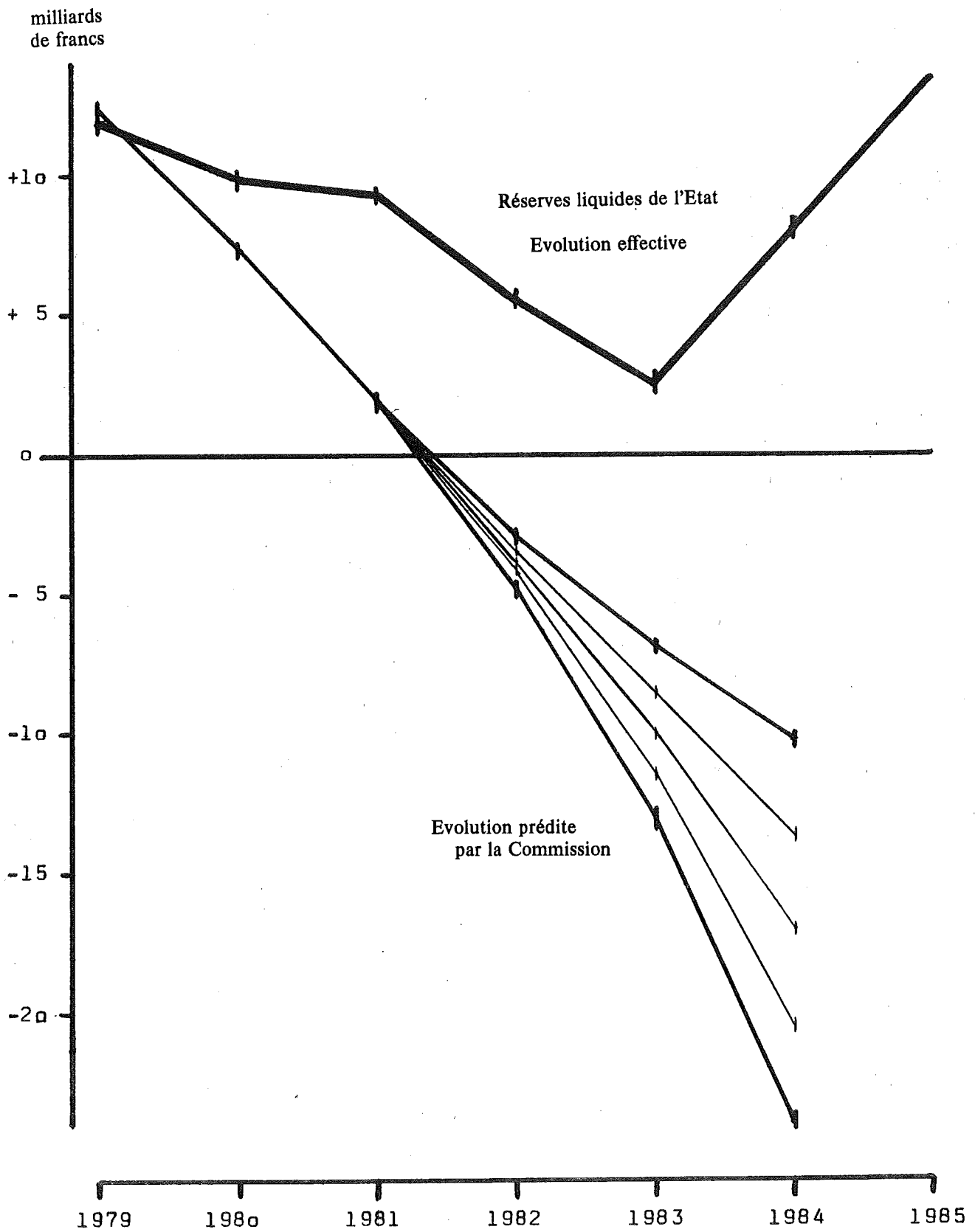
(solde en millions de francs)

En fin d'exercice	Prévisions avancées en 1980 par la commission parlement.	Evolution effective
(1)	(2)	(3)
1979	+ 12,3	+ 11,9
1980	+ 7,4	+ 9,8
1981	+ 1,9	+ 9,3
1982	- 4,8 à - 2,9	+ 5,5
1983	- 13,0 à - 6,9	+ 2,5
1984	- 23,9 à - 10,2	+ 8,0
1985	/	+ 13,4
1986	/	(+ 11,7)*
1987	/	(+ 9,5)*

\* prévisions

Graphique 1

EXCEDENTS ET DEFICITS CUMULES



La détérioration des finances publiques n'a donc jamais pris l'ampleur des prédictions des cassandres politiques, et ceci malgré une détérioration subséquente de la santé du secteur sidérurgique qui n'avait pas été prise en compte dans les prévisions. Le point le plus bas a été atteint en 1983 et désormais le montant des liquidités dépasse son niveau de 1979.

Il convient de rappeler que ces chiffres n'incluent que la réserve budgétaire proprement dite (c'est-à-dire le solde cumulé des excédents annuels des recettes et des dépenses budgétaires) et les avoirs des fonds d'investissements, alors que le total des liquidités réelles dont dispose l'Etat incluent en outre d'autres moyens liquides, dont les réserves des autres fonds publics (fonds de crise, fonds de chômage, fonds spécial pour le service de la dette publique, fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, fonds pour les monuments historiques, fonds pour le logement social) et des fonds de tiers (dépôts des CCP et fonds communal de péréquation conjoncturale, consignations judiciaires, etc.)

Pour ce qui est des réserves liquides au sens très restreint du terme (réserve budgétaire et réserve des six principaux fonds d'investissements), le tableau 8 et le graphique 2 illustrent leur évolution dans le passé récent. Les années 1970 ont été marquées par une accumulation systématique, le point culminant ayant été atteint fin 1978 avec 12,5 milliards. Les revers de la conjoncture économique ont fait fondre les réserves en 4 ans au niveau de 2,5 milliards fin 1983. Depuis lors, deux années de conjoncture plus favorable (et de retardement des réductions fiscales envisageables) ont suffi à dépasser l'ancien record, puisque l'année dernière la somme a frôlé les 13,4 milliards. Il convient évidemment de tenir compte de l'érosion monétaire, mais même les chiffres déflatés traduisent sans ambiguïté le retour à la prospérité, puisque la valeur réelle des réserves liquides atteint le niveau qui valait pendant la période 1973 à 1981.

La "caisse" de l'Etat est définitivement assainie et désormais l'accent doit être remis sur la baisse de la fiscalité.

Tableau 8

Evolution des réserves liquides de l'Etat

Exer- cice	Solde	Solde des	Total	Indice** des prix annuel	Solde	Solde des	Total
	budgétaire cumulé	fonds d'invest.*			budgétaire cumulé	fonds d'invest.	
	en millions de francs courants				millions de francs constants***		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1966	104,0	415,9	519,9	150,09	69,3	277,1	346,4
1967	- 45,3	116,9	71,6	153,84	- 29,4	76,0	46,5
1968	- 181,6	299,2	117,6	158,45	- 114,6	188,8	74,2
1969	105,4	436,5	541,9	162,09	65,0	269,3	334,3
1970	291,5	894,8	1.186,3	169,61	171,9	527,6	699,4
1971	901,0	1.370,2	2.271,2	177,53	507,5	771,7	1.279,2
1972	1.792,5	1.615,7	3.408,2	186,81	959,5	864,9	1.824,4
1973	3.027,4	2.535,1	5.562,5	198,14	1.527,9	1.279,4	2.807,4
1974	5.176,7	2.238,5	7.415,2	217,04	2.385,1	1.031,4	3.416,5
1975	5.590,8	2.096,6	7.687,4	240,31	2.326,5	872,5	3.199,0
1976	5.907,0	1.991,9	7.898,9	263,85	2.238,8	754,9	2.993,7
1977	6.317,5	3.053,0	9.370,5	281,55	2.243,8	1.084,4	3.328,2
1978	7.338,8	5.163,3	12.502,1	290,26	2.528,4	1.778,9	4.307,2
1979	6.252,6	5.652,7	11.905,3	303,46	2.060,4	1.862,7	3.923,2
1980	5.578,2	4.197,2	9.775,4	322,57	1.729,3	1.301,1	3.030,5
1981	5.795,1	3.490,3	9.285,3	348,61	1.662,4	1.001,2	2.663,5
1982	3.990,4	1.533,6	5.524,0	381,23	1.046,7	402,3	1.449,0
1983	1.743,7	730,5	2.474,2	414,28	420,9	176,3	597,2
1984	3.168,3	4.842,7	8.010,4	437,61	724,0	1.106,6	1.830,6
1985	4.241,8	9.148,2	13.390,0	451,04	940,4	2.028,2	2.968,7

\* seulement fonds des routes, fonds pour la protection de l'environnement, fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux et pour les postes et télécommunications

\*\* indice des prix à la consommation; base 1948 = 100

\*\*\* déflateur: l'indice indiqué

### 1.5. L'évolution de la dette publique

Dans son avis concernant le projet de budget pour 1984, la Chambre avait développé notamment un certain nombre de considérations générales sur la nature de la dette publique. Ces réflexions gardent toute leur valeur, sauf que la loi du 23 mai 1984 a annulé les certificats de la dette publique émis au profit des régimes de pension contributifs.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est toujours élevée contre la présentation incorrecte de la part de certains milieux parlementaires et professionnels qui ont réussi à faire admettre l'opinion que notre dette publique était excessive. Il convient dès lors de remettre à jour les données qui ont déjà dans le passé été publiées à différentes reprises dans l'avis annuel de la Chambre concernant le projet de budget (voir le tableau 9 et le graphique 2).

En comparaison des recettes et des dépenses publiques, l'endettement de l'Etat (abstraction faite des certificats de la dette à terme non défini apparus successivement depuis les années 60) a passé de plus de 200% en 1950, à 130-140% en 1960, à environ 90% en 1970 et à un peu plus de 20% en 1980, pour se stabiliser ensuite en dessous de 25%.

Exprimée par référence au volume du Produit National Brut et du Produit Intérieur Brut, la baisse de la dette publique est toujours aussi réelle, puisqu'en 25 ans on est passé de 31% à environ 7-8%.

Tableau 9

Dette publique\* en fin d'année

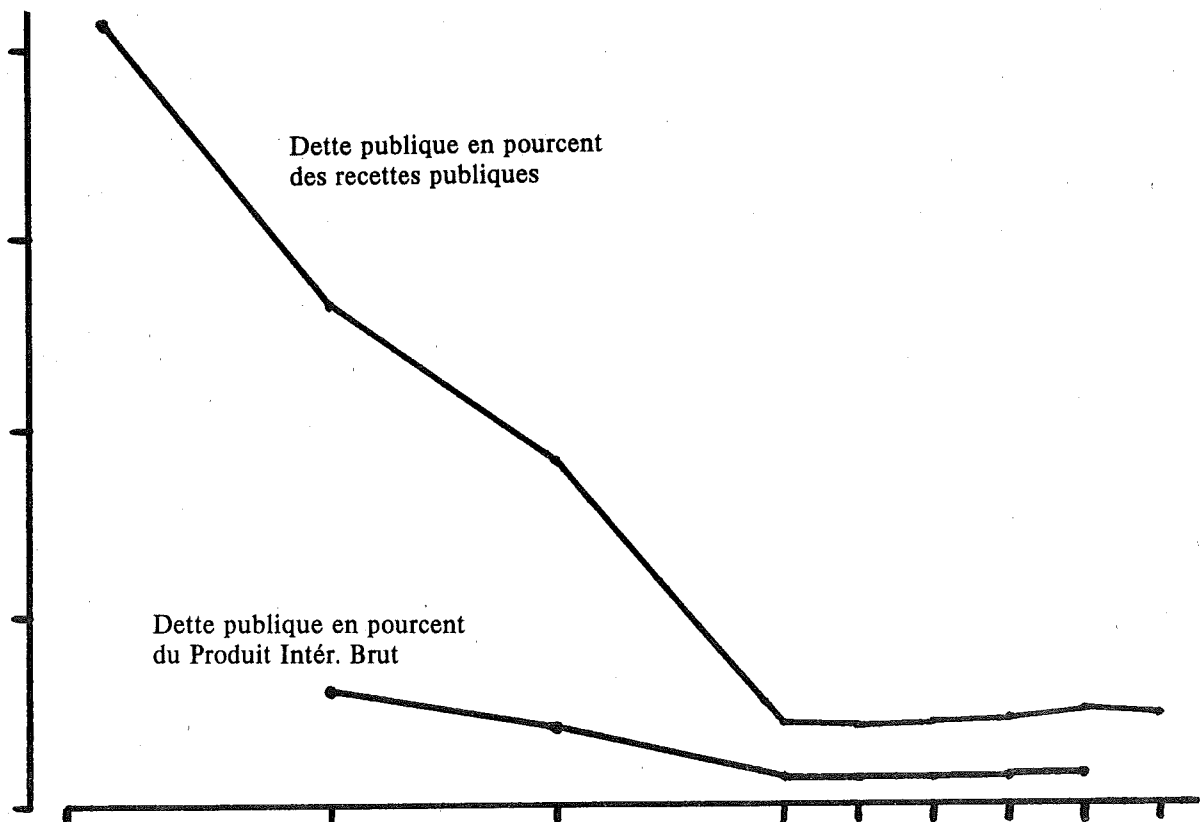
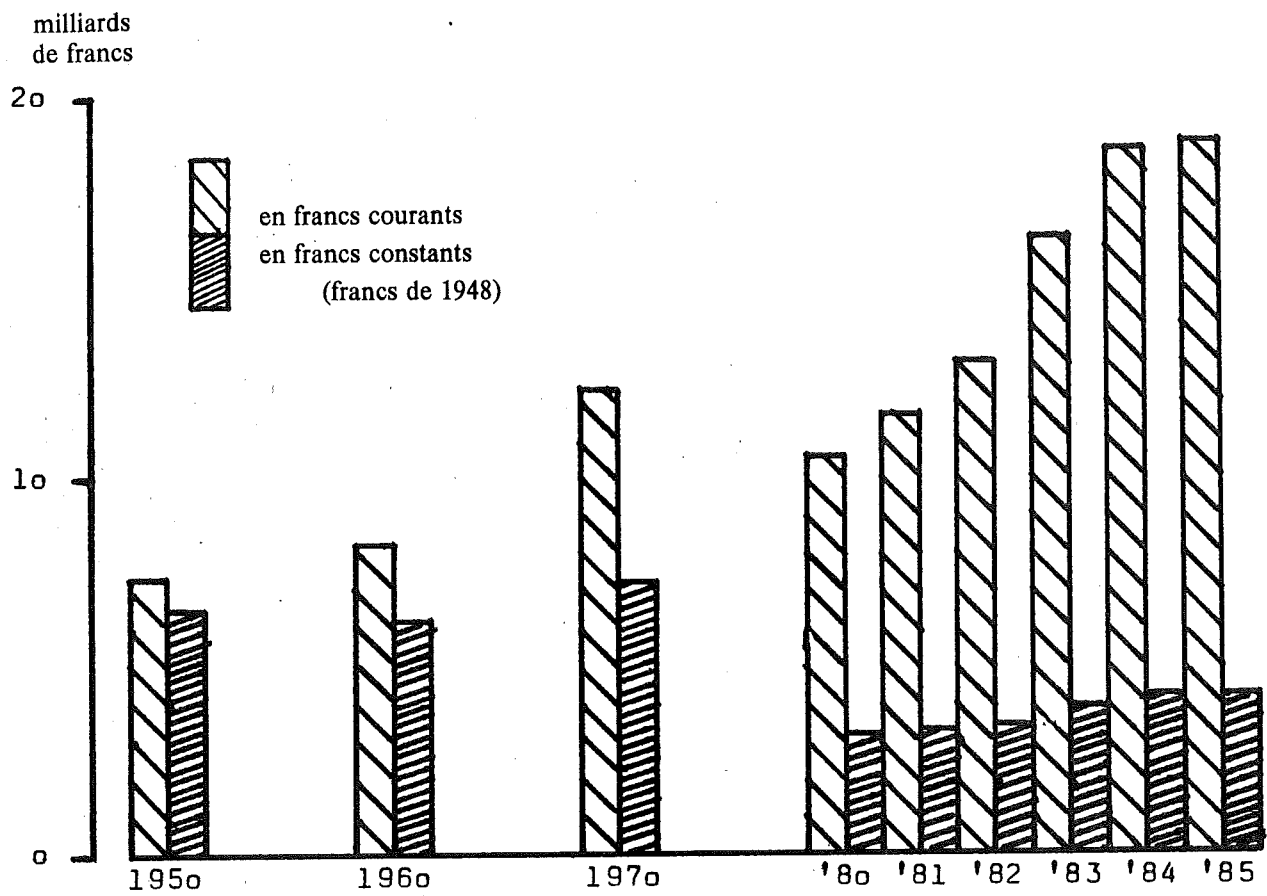
Année	en millions de francs	idem, à prix constants **	en % du PIB	en % du PNB	en % des recettes publiques	en % des dépenses publiques
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1950	7.264	6.530	n.d.	n.d.	206,9	217,4
1960	8.201	6.230	31,3	31,4	132,2	143,1
1970	12.271	7.235	21,6	21,7	91,2	92,4
1975	10.768	4.481	11,1	11,0	38,0	38,5
1980	10.472	3.246	7,6	7,2	21,7	21,4
1981	11.414	3.274	7,1	6,4	21,4	20,8
1982	13.024	3.416	7,1	6,3	21,7	21,7
1983	16.319	3.939	7,7	7,0	22,7	21,8
1984	18.561	4.241	8,0	7,1	24,7	25,2
1985	18.846	4.178	n.d.	n.d.	23,2	23,6

\* sans dette à terme non défini jusqu'en 1984

\*\* dette déflatée à l'aide de l'indice des prix à la consommation (donc réduite aux prix de 1948)

Graphique 2

EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE LUXEMBOURGEOISE



Il est intéressant de noter qu'en 1986 et 1987 la dette publique devrait se réduire même en termes nominaux, puisqu'il n'y a qu'un emprunt public de 1 milliard de francs prévu pour l'un et l'autre exercice, soit nettement moins que les amortissements (remboursements) de la dette existante qui seront de l'ordre de 1,5 milliard par an.

#### 1.6. L'évolution de l'équilibre budgétaire

L'évolution de la trésorerie et celle de l'endettement de l'Etat sont des phénomènes intimement liés à l'équilibre budgétaire annuel, c'est-à-dire aux éventuels surplus ou déficits du budget dans son ensemble. Si la dette publique luxembourgeoise est particulièrement modeste, c'est que la politique budgétaire a toujours visé à éviter ou à réduire au strict minimum le déficit du budget. Et si la trésorerie de l'Etat a souvent évolué plus favorablement que prévu, c'est parce que les déficits effectifs sont restés nettement en dessous des déficits prévus.

Il est intéressant à ce propos de noter que, pour les seize derniers exercices, les auteurs du projet de budget ont prédit des déficits budgétaires pour un montant cumulé de près de 12,8 milliards de francs (voir le tableau 10). En fait, les comptes généraux ont dégagé des surplus nets cumulés de 5,1 milliards, ce qui signifie que pour le solde budgétaire, le résultat a dépassé les attentes de près de 17,9 milliards de francs. La bénéfique erreur a été particulièrement importante en 1983 où les prévisions ont été dépassées de 3.618 millions. En 1985, la plus-value moindre (1.074 millions) est le résultat - comme il a été expliqué plus haut - d'opérations massives pour réduire le solde par une dotation exceptionnelle des fonds d'investissements publics.

Tableau 10

#### Déficit et surplus du budget 1969-1984

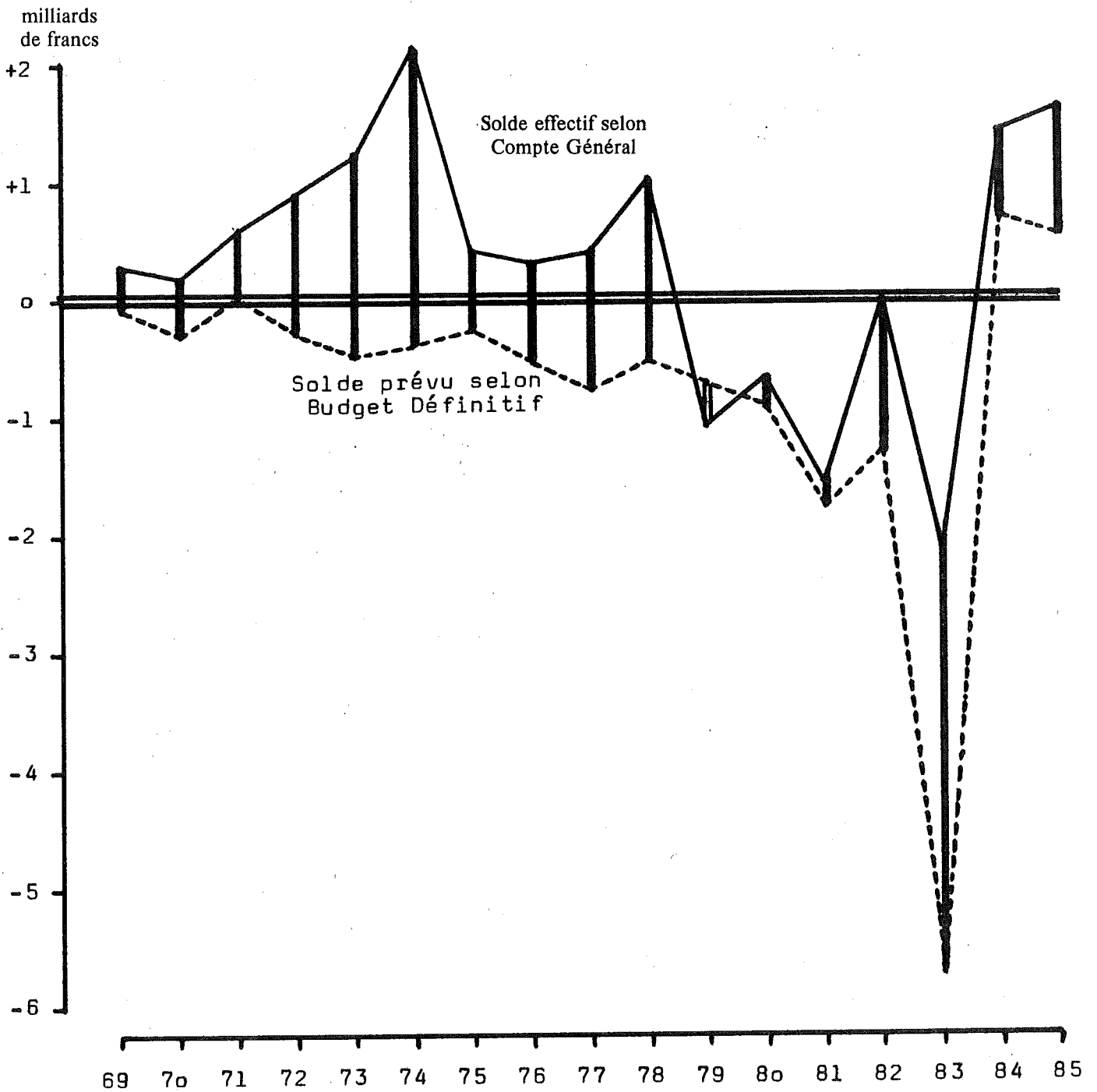
(en millions de francs)			
Année	Solde prévu (budget voté)	Solde effectif (compte général)	Plus- ou moins- value du solde
1969	- 96,4	+ 287,0	+ 383,4
1970	- 318,6	+ 186,1	+ 504,7
1971	+ 10,1	+ 609,5	+ 599,4
1972	- 298,0	+ 891,5	+ 1.189,5
1973	- 490,0	+ 1.234,9	+ 1.724,9
1974	- 389,2	+ 2.149,3	+ 2.538,5
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	- 1.557,3	+ 193,1
1982	- 1.283,0	- 29,7	+ 1.253,3
1983	- 5.726,8	- 2.108,7	+ 3.618,1
1984	+ 690,3	+ 1.424,5	+ 734,2
1985*	+ 549,4	+ 1.623,0	+ 1.073,6
1969-85	- 12.780,7	+ 5.105,8	+ 17.886,5

\* compte provisoire

(chiffres arrondis)

Graphique 3

DEFICIT ET SURPLUS ANNUEL DU BUDGET





En examinant de plus près les différents agrégats budgétaires et leurs équilibres ou déséquilibres, l'on peut se rendre compte de la santé fondamentale de notre situation financière. Il s'agit notamment de comparer les recettes et les dépenses, et d'exprimer le solde en termes de recettes. Comme les recettes extraordinaires comportent le produit de l'endettement nouveau et se limitent normalement à celui-ci, il est devenu d'usage de se borner aux seules recettes du budget ordinaire pour faire cette analyse.

Le tableau 11 met face à face les recettes ordinaires et les dépenses ordinaires, extraordinaires et totales (colonnes 2 à 5) et présente trois coefficients intéressants (colonnes 6 à 8), à savoir:

- le taux de couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires;
- le taux de couverture des dépenses extraordinaires par le surplus du budget ordinaire, et
- le taux de couverture des dépenses totales par les recettes ordinaires.

Pour les dix-sept exercices de 1969 à 1985, les dépenses ordinaires ont été de 556,0 milliards de francs. Au total elles restent dès lors de 103,1 milliards inférieures aux recettes ordinaires qui ont atteint 659,1 milliards de francs. En d'autres mots, le Luxembourg a su entièrement couvrir ses dépenses courantes par des recettes courantes, comme l'exige l'orthodoxie budgétaire. En moyenne, les recettes ordinaires ont représenté 118,6% des dépenses ordinaires. Il est remarquable de noter que ce ratio a été supérieur à 100% (et même à 110%) pour chacun des exercices sous revue. Pour les trois derniers exercices on dépasse même les 120%, ce qui traduit la rigueur budgétaire mise en place pour supporter les coûts de la restructuration sidérurgique.

Comme les dépenses extraordinaires ont été, durant la même période de dix-sept ans, de 118,8 milliards de francs, il a été possible de les couvrir à raison de 86,8% par le surplus ordinaire de 103,1 milliards et il n'a pas été nécessaire d'accepter un déficit budgétaire ou de procéder à des emprunts très élevés. Pour aucun des exercices concernés, le taux de financement du budget extraordinaire par le surplus du budget ordinaire n'a été inférieur à 50%. Après un comportement plus faible entre 1979 et 1983, ce coefficient vient de marquer un rétablissement indéniable.

L'ensemble des dépenses - ordinaires et extraordinaires - s'est élevé à 674,8 milliards de francs et a pu être couvert à raison de 97,7% par les recettes ordinaires de 659,1 milliards et seulement à raison de 2,3% ou 15,7 milliards de francs par soit un épuisement de liquidités préexistantes soit un endettement brut nouveau. Ce qui est remarquable, c'est que les différents coefficients sont restés très favorables au cours des derniers exercices tellement marqués par la situation conjoncturelle difficile et par les efforts exceptionnels en faveur de la sidérurgie.

Tableau 11

Couverture des dépenses par les recettes ordinaires

(en millions de francs et en %)

Exercice	Recettes ordinaires	Dépenses ordinaires	Dépenses extraordin.	Dépenses totales	Taux de couverture en pourcent		
					I	II	III
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(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	96,6
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	31.703,6	6.287,0	37.990,6	116,8	84,9	97,5
1978	41.676,3	33.529,4	8.052,9	41.582,3	124,3	101,1	100,2
1979	42.501,6	37.049,5	6.615,7	43.665,2	114,7	82,4	97,3
1980	47.220,8	41.020,0	7.898,4	48.918,4	115,1	78,5	96,5
1981	51.057,7	46.012,4	8.956,1	54.968,5	111,0	56,3	92,9
1982	57.349,5	50.462,2	9.465,0	59.927,2	113,6	72,8	95,7
1983	67.803,9	54.968,1	19.062,0	74.030,1	123,4	67,3	91,6
1984	72.603,4	59.770,8	13.856,8	73.627,6	121,5	92,6	98,6
1985	80.221,1	63.567,8	16.130,1	79.697,9	126,2	103,2	100,7
Les exercices de 1969-198	659.109,8	555.970,9	118.795,2	674.766,1	118,6	86,8	97,7
1986 *	77.490,8	66.811,0	11.469,4	78.280,4	116,0	93,1	99,0
1987 **	78.455,4	70.262,7	9.419,2	79.681,9	111,7	87,0	98,5

I Couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires

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

\* budget  
\*\* projet de budget

II Couverture des dépenses extraordinaires par le surplus ordinaire

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

III Couverture des dépenses totales par les recettes ordinaires

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

Pour apprécier ces données à leur juste valeur, il convient de bien situer la distinction entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Si le premier comprend essentiellement les dépenses courantes ou de consommation, comme les frais d'administration et les allocations sociales distribuées à un titre ou à un autre, le second contient des dépenses d'investissement telles que les constructions de bâtiments publics ou d'autoroutes. Comme les dépenses d'investissement profiteront également, dans une large mesure, aux générations futures, il est admis qu'on peut les financer à l'aide d'emprunts qui seront amortis par ces générations, au cours de la durée d'usure des investissements en question. Cette approche justifie donc à la limite le financement de toutes les dépenses extraordinaires par des emprunts, c'est-à-dire par un endettement nouveau, de sorte que le seul budget ordinaire est à équilibrer en toutes circonstances. En d'autres termes: le coefficient de la colonne (6) ne doit pas tomber en dessous de 100% et le coefficient de la colonne (7) ne doit pas devenir inférieur à 0%.

#### 1.7. L'évolution du patrimoine de l'Etat

La tradition budgétaire veut que les autorités politiques des différents pays présentent et adoptent annuellement des budgets et des comptes généraux, mais ne présentent pas des bilans prévisionnels ou des bilans définitifs. On peut considérer l'absence de bilans comme une regrettable lacune dans les procédures et débats budgétaires alors qu'au moins dans de petits pays de tels inventaires devraient être aisément réalisables. Après que les discussions budgétaires à la Chambre des Députés ont été élaguées de toutes sortes de palabres n'ayant rien à voir avec la politique financière de l'Etat, on serait en mesure d'approfondir l'analyse financière, négligée par trop dans le passé.

L'établissement et la discussion d'un bilan permettraient, de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, de porter un peu de lumière sur la question de savoir si et dans quelle mesure la dette publique constitue une charge excessive pour les générations à venir, étant donné que celles-ci profitent des investissements à long terme que finance cette dette publique. Ils permettraient pareillement d'éclaircir la discussion sur l'affirmation que l'Etat vit de sa substance et s'appauvrit de la sorte.

L'excellente documentation présentée chaque année (hélas un peu tard) dans le volume II du projet de budget fournit une foule de renseignements précieux sur la nature économique des dépenses de l'Etat, que celles-ci résultent directement du budget ou des différents fonds d'investissements. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a fait un effort de plus et a dégagé des informations disponibles un tableau qui constitue un premier pas vers l'établissement d'une sorte de bilan annuel de l'Etat. Cette synopsis (voir le tableau 12) se limite aux années 1969 à 1984, les statistiques publiées à propos de la période 1963 à 1969 n'étant pas disponibles dans la même présentation.

La Chambre se permet de suggérer une fois de plus que le Gouvernement charge ses services à la fois de perfectionner la présentation sur le plan méthodologique - si ceci s'avère possible et utile - et de compléter les séries dans le temps. Le tableau en question ne se réfère qu'aux variations annuelles; pour obtenir des chiffres absolus sur les avoirs immobiliers et mobiliers de l'Etat, il faudra donc dans une seconde étape procéder à des inventaires et à des estimations.

Tableau 12

Variation des actifs et des passifs de l'Etat

Exercice	(en millions de francs)									
	Investissement et acquisition nette de biens durables	Octroi net de crédits et prise de participations	Amortissements	Variation nette des biens de l'Etat	Variation nette de l'endettement de l'Etat*	Variation nette des réserves liquides de l'Etat**	Variation nette des comptes financiers	Variation nette du patrimoine de l'Etat	8=6+7	9=5+8
1	2	3	4	5=2+3+4	6	7				
1969	+ 1.013,2	+ 79,2	- 180	+ 912,4	- 341,7	+ 435,7	+ 94,0	+ 1.006,4	+ 94,0	+ 1.006,4
1970	+ 1.315,3	+ 95,3	- 200	+ 1.210,6	7,0	+ 655,9	+ 648,9	+ 1.859,5	+ 648,9	+ 1.859,5
1971	+ 1.388,1	+ 122,7	- 220	+ 1.290,8	101,4	+ 1.033,1	+ 931,7	+ 2.222,5	+ 931,7	+ 2.222,5
1972	+ 2.107,3	+ 128,1	- 250	+ 1.985,4	108,4	+ 995,2	+ 1.103,6	+ 3.089,0	+ 1.103,6	+ 3.089,0
1973	+ 2.537,6	+ 57,3	- 260	+ 2.334,9	162,2	+ 2.230,8	+ 2.393,0	+ 4.727,9	+ 2.393,0	+ 4.727,9
1974	+ 3.146,9	+ 150,0	- 300	+ 2.996,9	1.066,5	+ 1.904,0	+ 2.970,5	+ 5.967,4	+ 2.970,5	+ 5.967,4
1975	+ 2.998,0	+ 147,0	- 450	+ 2.695,0	470,3	+ 418,7	+ 889,0	+ 3.584,0	+ 889,0	+ 3.584,0
1976	+ 3.608,8	+ 802,2	- 500	+ 3.911,0	518,9	+ 249,7	- 269,2	+ 3.641,8	- 269,2	+ 3.641,8
1977	+ 3.457,8	+ 1.250,6	- 550	+ 4.158,4	700,1	+ 1.608,8	+ 908,7	+ 5.067,1	+ 908,7	+ 5.067,1
1978	+ 4.251,9	+ 793,5	- 600	+ 4.445,4	256,8	+ 3.476,4	+ 3.219,6	+ 7.665,0	+ 3.219,6	+ 7.665,0
1979	+ 4.125,7	+ 819,8	- 650	+ 4.295,5	942,1	- 956,8	- 14,7	+ 4.280,8	- 14,7	+ 4.280,8
1980	+ 6.558,4	+ 702,4	- 1.680	+ 5.580,8	29,3	- 1.477,3	- 1.448,0	+ 4.132,8	- 1.448,0	+ 4.132,8
1981	+ 5.521,9	+ 623,4	- 1.910	+ 4.235,3	913,0	- 990,4	- 1.903,4	+ 2.331,9	- 1.903,4	+ 2.331,9
1982	+ 7.226,1	+ 519,3	- 1.750	+ 5.995,4	1.409,1	- 3.059,7	- 4.468,8	+ 1.526,6	- 4.468,8	+ 1.526,6
1983	+ 7.432,8	+ 7.145,9	- 1.750	+ 12.828,7	3.345,3	- 2.886,7	- 6.232,0	+ 6.596,7	- 6.232,0	+ 6.596,7
1984	+ 6.432,8	+ 241,7	- 1.800	+ 4.874,5	1.817,9	+ 5.286,3	+ 3.468,4	+ 8.342,9	+ 3.468,4	+ 8.342,9
1969 à 1984	+ 63.122,6	+ 13.678,4	- 13.050	+ 63.751,0	- 6.632,4	+ 8.923,7	+ 2.291,3	+ 66.042,3	+ 2.291,3	+ 66.042,3

(chiffres arrondis)

\* N.B.: Dans cette colonne un signe positif correspond à une diminution de la dette publique

\*\* N.B.: Dans cette colonne un signe positif correspond à une augmentation des réserves liquides (budget et fonds)

Il s'avère que, pendant les seize exercices allant de 1969 à 1984, l'Etat a procédé à des investissements et à l'acquisition de biens durables pour un total de 63,1 milliards de francs (colonne 2 du tableau 12). Ce chiffre est net des ventes de biens durables opérées pendant la période concernée. En même temps, l'Etat a respectivement octroyé des crédits et pris des participations pour un montant net - donc sous déduction des remboursements et cessions de participations - de 13,7 milliards de francs (colonne 3). Les biens de l'Etat ont connu des diminutions de valeur (p. ex. vieillissement des constructions) pour lesquelles des amortissements d'un total de plus de 13 milliards ont été mis en compte (colonne 4). Etant donné ces amortissements, la valeur globale des investissements, acquisitions, crédits et participations a donc augmenté pour un total de 63,8 milliards de francs (colonne 5).

Face à cette croissance des actifs indisponibles, les comptes financiers de l'Etat, à savoir ses réserves liquides et son endettement, ont connu une évolution moins uniforme au cours des seize exercices analysés. La dette publique, qui ressort de la colonne 6, a augmenté par solde de 6,6 milliards de francs. Les avoirs liquides de l'Etat, par contre, ont progressé jusqu'en 1978 pour diminuer entre 1979 et 1984 et se redresser en 1984. Par solde, la croissance nette reste de 8,9 milliards de francs en seize ans (colonne 7). Il s'agit de deux éléments principaux: la réserve budgétaire et les avoirs des fonds spéciaux. Les dettes et avoirs liquides ont donc ensemble augmenté de 2,3 milliards de francs (colonne 8), de sorte que le "bilan" de l'Etat s'est amélioré en tout et pour tout de l'ordre de 66 milliards de francs en seize ans.

Il est intéressant de noter que chacun des seize exercices a apporté un enrichissement de l'Etat, et que la plus forte progression a été notée en 1984 avec 8,3 milliards. Ces chiffres cités n'incluent pas, bien entendu, les éléments inconnus de la situation de l'Etat, comme l'importance des impôts à collecter, qui a été en croissance rapide au cours de la période sous revue, ou les factures impayées aux dates de référence.

## 2. EVOLUTION A LONG TERME DES PRIORITES BUDGETAIRES

L'élaboration du projet de budget de l'Etat ne constitue pas, malgré ses contraintes et ses routines, un exercice purement technique ou mécanique, mais elle représente l'expression de choix politiques et de jugements de valeur. La nouvelle procédure budgétaire, récemment allégée de tant de discussions de politique générale, permet de se concentrer sur des questions proprement budgétaires. Ces débats ne peuvent, sous peine de trahir leur objectif réel, se limiter à des considérations de finances pures, sur l'équilibre budgétaire, la dette publique ou la situation de la trésorerie. Au contraire, ils doivent placer les chiffres dans leur contexte politique et ils doivent analyser les choix reflétés par eux.

Au-delà des choix annuels et des décisions immédiates et au-delà des situations conjoncturelles et des réactions à court terme, il convient de faire de temps à autre un exercice rétrospectif se situant dans le plus long terme, pour voir quelle est la résultante des choix et revirements annuels, et pour décider si elle correspond effectivement à la volonté politique du pays.

Les efforts de programmation budgétaire pluriannuelle, qui avaient été entrepris à plusieurs reprises dans le passé, n'ont pas connu de résultats particulièrement brillants, au point qu'on n'a jamais osé faire ex-post une quelconque comparaison entre les projections et les résultats effectifs. Aussi le Gouvernement a-t-il sans doute été bien inspiré de limiter ses ambitions de programmation pluriannuelle au seul programme des investissements publics.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette cependant que le Gouvernement omette de publier une documentation d'ensemble sur l'évolution financière et budgétaire à plus long terme. Un tel exercice de compilation statistique n'est certainement pas nécessaire annuellement, mais il serait utile de le faire au moins tous les cinq ans. Pour suppléer au moins en partie aux carences du Gouvernement sur ce plan, la Chambre publie ci-dessous quelques tableaux comparatifs (tableaux 13 à 16) retraçant pour une trentaine d'années l'évolution des dépenses budgétaires, ventilées selon les différentes fonctions que l'Etat est appelé à remplir, et l'évolution des recettes budgétaires, ventilées selon la nature des prélèvements imposés par les législations fiscale et autres. Ce sont surtout les deux tableaux exprimant l'importance des différentes rubriques en termes de pourcent du volume global du budget qui permettent de suivre l'évolution des priorités.

Il est évident que ces comparaisons méritent une lecture prudente et une analyse approfondie. La Chambre ne voudrait à ce stade relever que quelques faits saillants:

- les dépenses faites en faveur de la famille et de la population représentent en 1986 (les ventilations pour 1987 ne sont pas disponibles) 2,8% du total du budget; ce chiffre est identique non seulement à celui de 1984, mais également à celui de 1971. Pas de progrès de la politique familiale en 25 ans donc! Cette évolution contraste avec celle de la fonction "Travail et sécurité sociale" qui a progressé de 1971 à 1986 de 10,5% à 16,2% du total;
- le secteur le plus coûteux est celui des transports et des communications qui passe, entre 1984 et 1986, de 18,1% à 18,8% du budget global. Les 16,2 milliards de crédit du budget 1986 peuvent être ventilés comme suit:

- \* plus de 6 milliards de subsides pour les chemins de fers, auxquels ne correspondent pas de recettes pour l'Etat;
- \* près de 4 milliards de dépenses pour les Postes et Télécommunications auxquels font face plus de 4,8 milliards de recettes, de sorte que les P. et T. se révèlent être un service "rentable";
- \* environ 5,7 milliards de dépenses pour les transports par route auxquels correspondent des recettes considérables mais difficilement chiffrables (accises sur carburants; TVA sur véhicules, carburants, accessoires; taxes sur les véhicules automoteurs; etc.).

Le coût des chemins de fer prenant des proportions de plus en plus inquiétantes, la Chambre soutient tous les efforts pour les rendre plus efficaces et ceci dans l'intérêt bien compris de la société elle-même et de son personnel.

- aux affaires économiques seront consacrés en 1986 5,9% des dépenses totales, alors que dans les années 50, 60 et 70 elles touchaient moins de 2%. Ce renforcement des moyens d'action du Gouvernement répond évidemment aux nouvelles nécessités d'une restructuration économique devenue indispensable.

Tableau 13

## Ventilation fonctionnelle des dépenses de l'Etat

	(en millions de francs)							
	1956	1961	1966	1971	1976	1981	1984	1986*
<b>I POUVOIRS PUBLICS ET ADMINISTRATION GENERALE</b>								
00 Dépenses générales des pouvoirs publics	25	36	52	66	125	243	404	381
01 Administration générale	581	769	894	1.114	2.482	4.227	5.282	5.785
<b>II FONCTIONS PRINCIPALES DE L'ETAT</b>								
10 Affaires étrangères	34	105	113	310	676	660	671	708
11 Justice et ordre public	100	157	204	273	560	1.121	1.361	1.576
12 Défense nationale et gendarmerie	426	314	457	457	921	1.676	2.083	2.315
13 Education, culture, cultes	440	698	1.194	2.165	4.950	7.501	9.445	10.750
14 Travail et sécurité sociale	411	810	1.263	1.678	4.193	8.848	11.933	13.983
15 Famille et population	64	100	235	441	821	1.577	2.268	2.452
16 Assistance et services sociaux	143	273	375	465	1.445	3.389	4.048	4.483
17 Santé publique	126	169	321	505	1.515	2.422	2.692	3.204
18 Sports	4	10	27	70	129	278	197	191
19 Logement et urbanisme	64	58	69	95	381	578	752	1.068
20 Transports et communications	440	655	2.287	2.943	8.446	12.116	14.654	16.234
21 Agriculture, viticulture, eaux et forêts	407	564	826	683	1.422	1.462	1.818	2.079
22 Affaires économiques	41	90	95	328	405	3.118	3.512	5.122
23 Energie	7	155	59	67	99	113	186	249
24 Dommages de guerre et catastrophes	361	182	107	175	256	313	342	348
<b>III DEPENSES NON IMPUTABLES</b>								
30 Dette publique	474	826	475	1.288	1.419	2.719	3.577	2.835
32 Transferts aux communes **	309	465	805	1.286	2.670	4.089	5.416	5.747
34 Divers	179	294	604	1.598	3.230	4.296	10.122	6.823
<b>TOTAL</b>	<b>4.635</b>	<b>6.731</b>	<b>10.460</b>	<b>16.008</b>	<b>36.145</b>	<b>60.745</b>	<b>80.764</b>	<b>86.333</b>

(chiffres arrondis)

\* projet de budget

\*\* partie non ventilée



Tableau 14

## Ventilation fonctionnelle des dépenses de l'Etat

	1956	1961	1966	1971	1976	1981	1984	1986*
(en pourcent du total)								
<b>I POUVOIRS PUBLICS ET ADMINISTRATION GENERALE</b>								
00 Dépenses générales des pouvoirs publics	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4
01 Administration générale	12,5	11,4	8,5	7,0	6,9	7,0	6,5	6,7
<b>II FONCTIONS PRINCIPALES DE L'ETAT</b>								
10 Affaires étrangères	0,7	1,6	1,1	1,9	1,9	1,1	0,8	0,8
11 Justice et ordre public	2,2	2,3	2,0	1,7	1,5	1,8	1,7	1,8
12 Défense nationale et gendarmerie	9,2	4,7	4,4	2,9	2,5	2,8	2,6	2,7
13 Education, culture, cultes	9,5	10,4	11,4	13,5	13,7	12,3	11,7	12,5
14 Travail et sécurité sociale	8,9	12,0	12,1	10,5	11,6	14,6	14,8	16,2
15 Famille et population	1,4	1,5	2,2	2,8	2,3	2,6	2,8	2,8
16 Assistance et services sociaux	3,1	4,1	3,6	2,9	4,0	5,6	5,0	5,2
17 Santé publique	2,7	2,5	3,1	3,2	4,2	4,0	3,3	3,7
18 Sports	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,2	0,2
19 Logement et urbanisme	1,4	0,9	0,7	0,6	1,1	1,0	0,9	1,2
20 Transports et communications	9,5	9,7	21,9	18,4	23,4	19,9	18,1	18,8
21 Agriculture, viticulture, eaux et forêts	8,8	8,4	7,9	4,3	3,9	2,4	2,3	2,4
22 Affaires économiques	0,9	1,3	0,9	2,0	1,1	5,1	4,3	5,9
23 Energie	0,2	2,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
24 Dommages de guerre et catastrophes	7,8	2,7	1,0	1,1	0,7	0,5	0,4	0,4
<b>III DEPENSES NON IMPUTABLES</b>								
30 Dette publique	10,2	12,3	4,5	8,0	3,9	4,5	4,4	3,3
32 Transferts aux communes **	6,7	6,9	7,7	8,0	7,4	6,7	6,7	6,7
34 Divers	3,9	4,4	5,8	10,0	8,9	7,1	12,5	7,9
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dont via Budget	100,0	99,6	95,1	93,0	90,7	90,5	91,1	89,6
dont via Fonds spéciaux	0,0	0,4	4,9	7,0	9,3	9,5	8,9	10,4

\* projet de budget

\*\* partie non ventilée

(chiffres arrondis)

Tableau 15

Ventilation des recettes de l'Etat

(en millions de francs)

	1957	1967	1977	1985	1987*
<b>I IMPOTS DIRECTS</b>					
1. Personnes physiques		2.834	12.925	26.017	25.789
1.1. Traitements et salaires		(1.617)	(8.784)	(16.966)	(17.700)
1.2. Assiette		(1.217)	(3.818)	(6.449)	(6.800)
1.3. Solidarité		(-)	(323)	(2.602)	(1.289)
2. Collectivités	2.493	761	6.648	12.908	10.663
2.1. Revenu		(761)	(6.582)	(12.392)	(10.450)
2.2. Solidarité		(-)	(66)	(516)	(213)
3. Revenu des capitaux		98	325	889	775
4. Fortune	180	212	417	1.239	1.400
5. Successions	28	40	189	269	315
6. Autres	20	22	80	180	197
<b>TOTAL</b>	<b>2.721</b>	<b>3.986</b>	<b>20.575</b>	<b>41.502</b>	<b>39.139</b>
<b>II IMPOTS INDIRECTS</b>					
1. TVA et chiffre d'affaires	710	1.284	5.063	11.404	11.850
2. Douane et accises UEBL	584	1.208	3.309	8.771	9.178
3. Taxe d'abonnement	36	168	759	2.042	2.125
4. Droit d'enregistrement	75	138	795	1.493	1.720
5. Consommation alcools	46	54	156	836	-
6. Véhicules automobiles	71	151	292	496	550
7. Assurances	18	40	140	351	425
8. Accises autonomes	25	26	38	299	317
9. Droits de timbre	19	52	58	125	110
10. Hypothèques	14	19	77	130	135
11. Autres	...	84	99	229	294
<b>TOTAL</b>	<b>...</b>	<b>3.224</b>	<b>10.779</b>	<b>26.176</b>	<b>26.704</b>
<b>III AUTRES RECETTES</b>					
1. Postes et Télécommunications	194	570	1.929	4.190	5.250
2. Intérêts sur dépôts	22	48	694	1.859	1.000
3. Redevance CLT	8	150	542	1.137	850
4. Rembours. par les communes **	180	227	611	1.120	1.153
5. Bénéfice BNB	6	16	128	911	500
6. Recettes domaniales	24	68	266	598	710
7. Prélèvement de péréquation	-	44	244	488	578
8. Autres	...	691	1.272	3.336	3.725
<b>TOTAL</b>	<b>...</b>	<b>1.814</b>	<b>5.686</b>	<b>13.639</b>	<b>13.766</b>
	<b>5.072</b>	<b>9.024</b>	<b>37.040</b>	<b>81.317</b>	<b>79.609</b>

\* projet de budget

(chiffres arrondis)

\*\* pour traitements et pensions et pour régime de pension contributif

Tableau 16

Ventilation des recettes de l'Etat

(en pourcent du total)

	1957	1967	1977	1985	1987*
<u>I IMPOTS DIRECTS</u>					
1. Personnes physiques		31,4	34,9	32,0	32,4
1.1. Traitements et salaires		(17,9)	(23,7)	(20,9)	(22,2)
1.2. Assiette		(13,5)	(10,3)	(7,9)	(8,5)
1.3. Solidarité		(-)	(0,9)	(3,2)	(1,6)
2. Collectivités	49,2	8,4	17,9	15,9	13,4
2.1. Revenu		(8,4)	(17,7)	(15,2)	(13,1)
2.2. Solidarité		(-)	(0,2)	(0,6)	(0,3)
3. Revenu des capitaux		1,1	0,9	1,1	1,0
4. Fortune	3,5	2,3	1,1	1,5	1,8
5. Successions	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4
6. Autres	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
<u>TOTAL</u>	53,6	44,1	55,5	51,0	49,2
<u>II IMPOTS INDIRECTS</u>					
1. TVA et chiffre d'affaires	14,0	14,2	13,7	14,0	14,9
2. Douane et accises UEBL	11,5	13,4	8,9	10,8	11,5
3. Taxe d'abonnement	0,7	1,9	2,0	2,5	2,7
4. Droit d'enregistrement	1,5	1,5	2,1	1,8	2,2
5. Consommation alcools	0,9	0,6	0,4	1,0	-
6. Véhicules automobiles	1,4	1,7	0,8	0,6	0,7
7. Assurances	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
8. Accises autonomes	0,5	0,3	0,1	0,4	0,4
9. Droits de timbre	0,4	0,6	0,2	0,2	0,1
10. Hypothèques	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
11. Autres	...	0,9	0,3	0,3	0,4
<u>TOTAL</u>	...	35,7	29,1	32,2	33,5
<u>III AUTRES RECETTES</u>					
1. Postes et Télécommunications	3,8	6,3	5,2	5,2	6,6
2. Intérêts sur dépôts	0,4	0,5	1,9	2,3	1,3
3. Redevance CLT	0,2	1,7	1,5	1,4	1,1
4. Rembours. par les communes **	3,5	2,5	1,6	1,4	1,4
5. Bénéfice BNB	0,1	0,2	0,3	1,1	0,6
6. Recettes domaniales	0,5	0,8	0,7	0,7	0,9
7. Prélèvement de péréquation	-	0,5	0,7	0,6	0,7
8. Autres	...	7,7	3,4	4,1	4,7
<u>TOTAL</u>	...	20,2	15,4	16,8	17,3

\* projet de budget (chiffres arrondis)

\*\* pour traitements et pensions et pour régime de pension contributif

### 3. SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DU PAYS

Le discours du président du Gouvernement sur l'état de la nation a été marqué à propos de l'évolution conjoncturelle par un optimisme résolu, qui a contrasté avec l'appréciation prudente des années antérieures. Après une croissance du PIB de 2,8% en 1983, de 4,9% en 1984 et de 2,3% en 1985, on peut s'attendre en 1986 à une croissance de 2,5% avec une amélioration additionnelle possible. Rappelons que les résultats des dernières années ont en fait dépassé les pronostics de nos experts traditionnellement prudents, ce qui pourrait encore être le cas en 1986 et 1987.

La situation n'est pas identique dans tous les secteurs. Pour la sidérurgie on a dû constater une certaine détérioration qui ne s'est pas encore stabilisée. L'ensemble des industries évolue d'une façon satisfaisante. Le bâtiment a continué à être marqué par une activité réduite; depuis quelques mois la reprise se concrétise. Le secteur bancaire a pu noter en 1985 une croissance des bénéfices de 50% et une augmentation des effectifs de 10%, surtout sous l'effet du succès de la stratégie de diversification poursuivie depuis quelques ans.

Des inconnues subsistent: des fluctuations des prix du pétrole ou du cours du dollar peuvent toujours affecter la situation de l'Europe en général et du Luxembourg en particulier, d'autant plus que l'apparente stabilité des prix ne repose pas sur une action gouvernementale quelconque, mais reste le fruit exclusif du recul du coût des carburants.

Les carences de l'action gouvernementale sur ce plan sont particulièrement évidentes et constituent un des principaux points faibles, non seulement de l'activité de la coalition actuelle mais encore de l'environnement économique et des structures du pays dans la comparaison internationale. Il ne faut pas oublier en effet que l'indice des prix à la consommation accuse une hausse de l'ordre de 3 à 4% au moins dès qu'on fait abstraction de l'impact du prix du pétrole. La simple publication de quelques prix relevés dans les magasins dans le cadre de l'établissement de l'indice mensuel des prix à la consommation n'exerce qu'une fonction d'alibi pour le manque d'une politique volontariste. Les nouveaux ennuis que connaît la coalition gouvernementale belge pourraient en outre mettre en péril les mesures de redressement chez nos voisins et partenaires de l'union économique et de l'association monétaire. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait à ce propos rappeler, une fois de plus, son inquiétude face au fait que le Gouvernement n'a pas élaboré de plan d'urgence pour un cas de crise monétaire. Il devrait être clair que dans le moyen terme nous ne pouvons accorder une confiance aveugle à un franc belge qui risque de se scinder tôt ou tard en un franc wallon et un franc flamand.

La faiblesse persistante de la conjoncture sidérurgique met en évidence la fragilité de la situation de l'Arbed et nous montre que les énormes efforts entrepris par la communauté nationale n'ont pas définitivement rétabli la santé de ce secteur qui garde une importance indéniable dans notre économie. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a toujours, tout en admettant la nécessité d'une solidarité nationale, dénoncé les perversions des mesures concrètes mises en oeuvre. Face à la lâcheté des gouvernants, des parlementaires, des syndicalistes-maison de l'Arbed, elle a été la seule à s'opposer ouvertement aux abus de toute sorte constatés, au maintien des super-salaires des dirigeants de l'Arbed et des pensions complémentaires volontaires de 100.000 francs et plus, déboursés par l'Arbed au moment où elle ne vivait que de l'aumône publique.

Force est de constater aujourd'hui que rien n'a changé. L'Arbed a liquidé les suppléments de traitement gelés il y a quelques années, non seulement dans les cas où elle y était tenue en vertu d'un accord salarial dûment signé, mais également au profit des dirigeants pour lesquels cette convention n'a aucune valeur. Le Gouvernement n'a eu le courage de contester l'opération que pour quelques jours seulement, puis il a fait marche arrière dès que la direction générale était prête à remplacer les paiements en espèces par l'attribution d'obligations convertibles.

L'Arbed a de toute évidence retrouvé le chemin des libéralités et du gaspillage, alors que son avenir reste toujours hypothéqué et qu'elle reste un candidat à d'autres subventions dans un temps pas trop éloigné. A titre d'exemple on peut mentionner le fait que l'Arbed paie, sur les livrets d'épargne et les dépôts que son personnel tient auprès d'elle, un taux d'intérêt de 9% qui n'est pas réaliste en comparaison avec les taux du marché.

Dans le même contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut s'empêcher de s'attarder un instant à la fonction du Commissaire de surveillance des entreprises de la sidérurgie et aux résultats de son activité. Comme les aides publiques subsistent (participations de l'Etat au capital, prêts CECA repris par l'Etat, préretraites financées par le Fonds de chômage, etc.), la communauté nationale a un droit de regard dans les affaires de l'Arbed et de la MMRA. Il convient donc de s'opposer résolument aux prétentions des dirigeants de l'Arbed de faire supprimer la fonction du Commissaire près la sidérurgie. La Chambre, pour sa part, voudrait demander communication des rapports dudit Commissaire, lesquels devraient également faire l'objet d'un débat parlementaire.

#### 4. BUDGET DES RECETTES ET FISCALITE

L'aspect le plus remarquable du projet de budget pour l'année 1987 est constitué par la substantielle baisse de la fiscalité dans son ensemble. Cette mesure soulève un certain nombre de questions de fond, qu'il convient d'analyser.

##### 4.1. Un geste qui s'imposait

Les ajustements que le Gouvernement propose en rapport avec notre fiscalité représentent sans doute une opération remarquable, mais ils ne constituent certainement pas une réforme fiscale d'ensemble. Il s'agit d'un paquet de mesures ponctuelles et d'une réforme du barème fiscal, qui n'est pas exempt d'un certain équilibre, par exemple entre la réduction de la charge fiscale pour les particuliers, d'une part, et les entreprises, d'autre part. Mais il ne s'agit pas d'une oeuvre qui essaierait d'extirper les faiblesses fondamentales qui se sont glissées dans notre législation au fil des décennies. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut-elle comprendre la déception qu'éprouvent tous ceux qui connaissent les contradictions et les imperfections, voire les absurdités et en tout cas les lourdeurs de notre code fiscal.

Si le paquet fiscal de 1987, pour intéressant et utile qu'il soit, sera utilisé dans les années à venir pour nier la nécessité de corrections continues, alors nous perdons une chance de mieux faire.

Ceci étant dit, la Chambre n'estime pas que le volume global de cette réforme fiscale serait excessif. Quand les experts nous disent que le déchet provoqué par ces mesures sera de l'ordre de 5 milliards en 1987, il convient de souligner qu'il s'agit là de 6% des recettes publiques, ou encore de plus de 2% du Produit Intérieur Brut. Si l'on y ajoute l'adaptation mise en oeuvre au 1.1.1986, la baisse atteint plus de 3% du PIB. Cet ordre de grandeur doit être considéré comme étant important au regard des réformes opérées ces dernières années en Europe, qui n'ont nulle part atteint des proportions comparables - en termes relatifs bien entendu -, mais il doit être placé dans le contexte de la normalisation de la situation économique. Abstraction faite de l'accentuation de la charge fiscale au moment de la crise, le déchet fiscal de la réforme proposée n'atteint en réalité que plus ou moins 2 milliards.

Quoi qu'il en soit, la Chambre estime en tout cas que la politique fiscale ne doit en aucun cas compromettre les possibilités du Gouvernement de faire les investissements publics indispensables et de doter le pays d'une infrastructure capable de satisfaire aux besoins et aux intérêts collectifs. Les réductions du volume de la fiscalité ne pourront donc en aucun cas être invoquées dans les années à venir pour justifier les carences du Gouvernement et l'immobilisme.

##### 4.2. Une promesse rompue

La nécessité d'une réduction de notre fiscalité fait l'unanimité dans notre pays. Le niveau actuel de la charge fiscale est surtout dû aux accroissements considérables de certains impôts à l'occasion des efforts dits de "solidarité nationale" en faveur des entreprises sidérurgiques. Comme la surcharge fiscale introduite à cette occasion prenait avant tout la forme de l'"impôt de solidari-

té" en faveur de l'Arbed, de la MMRA et de leurs personnels et comme les aides à ces entreprises sont désormais prohibées en vertu des codes communautaires européens, la seule démarche logique est d'abolir dès que possible cet impôt qui a toujours été présenté comme une fiscalité d'exception et passagère. Si l'on justifie aujourd'hui son maintien avec l'argument qu'il y a toujours un certain chômage à financer, cet argument est tout à fait inacceptable. Lors de l'introduction de cet impôt, on pouvait fort bien prévoir que le chômage allait persister au-delà du moment où une réduction fiscale devenait possible.

Les indemnités de chômage ne peuvent-elles pas être supportées par le budget général, ou par une assurance-chômage? En fait, les dépenses du fonds de chômage ne concernent que dans une mesure très limitée - on serait tenté de dire: de façon accessoire - l'aide aux chômeurs, le gros des moyens allant au financement de préretraites volontaires, de dépenses de formation, de travaux extraordinaires, etc. On ne peut s'empêcher de l'impression que le maintien de cet impôt doit être vu à la lumière des efforts pour maintenir les structures de la tripartite au-delà de la normalisation économique et pour attirer dans le giron de cette tripartite toutes sortes de compétences des Ministères du Travail, de l'Education Nationale, de la Sécurité Sociale, etc. La Chambre estime qu'il ne faut pas de la sorte soustraire au contrôle parlementaire certains domaines de l'action de l'Etat en procédant à de simples dotations budgétaires de fonds échappant aux mécanismes normaux de la vie démocratique.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut donc que protester contre la rupture de la parole donnée par des hommes politiques qui ont clairement et sans restriction promis à l'époque l'abolition rapide de l'impôt de solidarité. C'est un mauvais service qu'on rend à la démocratie quand on prouve que les promesses des hommes politiques n'ont aucune valeur pratique.

#### 4.3. Un bon équilibre

Lors des discussions qui ont précédé les décisions relatives à la réduction fiscale, les représentants du patronat avaient tenté d'imposer une configuration unilatérale, accordant toutes les diminutions d'impôt aux seules entreprises (voir l'avis de la Chambre de l'année dernière sub "4.3. Les revendications excessives"). Le Gouvernement n'a pas suivi ces recommandations, mais il a fait une répartition équilibrée, réservant 60% des allègements aux ménages, lesquels sont objectivement plus lourdement grevés d'impôts et ont été plus substantiellement mis à contribution pour maîtriser la crise.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a toujours plaidé pour une répartition équilibrée et elle n'a jamais été hostile à des réductions fiscales pour les entreprises. Elle a notamment plaidé pour l'abolition de l'impôt sur le total des salaires, qui va être réalisée dans le cadre des mesures envisagées.

Près de 40% des décrets fiscaux escomptés sont dus à la révision du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La Chambre voudrait expressément saluer cette mesure et exprimer sa conviction que le nouveau barème représente une configuration d'ensemble plus satisfaisante que l'ancien. L'abattement pour époux salariés, qui profitera aux ménages sans enfants ou n'ayant qu'un nombre limité d'enfants, aurait, de l'avis de la Chambre, dû être accompagné d'une mesure fiscale en faveur des familles avec enfants plus nombreux, où la mère de famille n'est pas en mesure de continuer à occuper un emploi rémunéré.

#### 4.4. Deux propositions

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut, de façon générale, approuver le paquet fiscal proposé, à condition que le Gouvernement le complète à l'aide de quelques mesures en faveur des familles - les grands laissés-pour-compte de cet abaissement de la fiscalité - et qu'il réduise l'impôt de solidarité non pas d'un tiers, mais, dans une première phase, des deux tiers du niveau actuel. Le coût de cette dernière opération sera de 900 millions; il peut être financé, dans le respect de l'équilibre budgétaire, à l'aide d'un relèvement des recettes présumées du poste notoirement sous-estimé des intérêts sur fonds en dépôt.



## 5. BUDGET DES DEPENSES

Plutôt que de commenter l'ensemble des dépenses et toutes les dépenses en détail, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait cette année concentrer son analyse sur quelques points, pour mieux pouvoir l'approfondir. C'est dans ce sens qu'elle voudrait s'attarder quelque peu sur la politique des transports et sur la politique familiale.

### 5.1. La politique des transports

#### 5.1.1. Les chemins de fer

Le président du Conseil d'Administration des CFL a récemment annoncé que ceux-ci entendent dépenser 7 à 8 milliards de francs pour la "modernisation" et l'électrification de la voie dite "Nordstrecke". A cette occasion le président des CFL n'a pas fourni de détails sur le plan de financement. Il est cependant évident que celui-ci sera simple, puisque c'est le contribuable qui supportera toute la charge.

Il suffit de savoir que l'exercice 1985 a apporté aux chemins de fer des dépenses de 8.167 millions de francs, alors que les recettes provenant de la vente de billets n'ont atteint que 348 millions et les recettes du trafic des marchandises n'ont généré que 1.595 millions de francs. C'est l'Etat qui a supporté le déficit avec un subside de 5.967 millions de francs. Ce qui signifie concrètement que l'Etat a contribué 17 fois le montant déboursé par tous les passagers ensemble. Pour apprécier l'énormité de l'effort de l'Etat, il faut se rappeler qu'en 1984 toutes les dépenses de personnel de l'Etat lui-même n'étaient que de 17.282 millions de francs.

Ce qui est particulièrement inquiétant, c'est le recul des passagers: entre 1981 et 1985 le nombre des billets simples a reculé de plus de 25% (de 952.920 à 711.724 unités) tandis que celui des billets "aller-retour" a diminué de près de 15% (de 697.810 à 595.475 unités). Le nombre des abonnements et des billets gratuits pour écoliers stagne, et les nouveaux billets pour "mini-groupes" (introduits en 1983; 81.841 en 1985) ne peuvent compenser que très partiellement le recul des billets normaux. Tous ces chiffres incluent le trafic par bus.

Pour le trafic international, l'évolution n'est pas plus encourageante. Les arrivées et les départs ont reculé de 1981 à 1985 de 990.600 à 971.000 passagers, ceux des passagers en transit même de 704.000 à 565.000 (-20%). Exprimé en passagers-kilomètres, le trafic a reculé de 59,9 millions à 50,9 millions, soit de plus de 15% en 5 ans.

Les recettes au guichet n'ont pu augmenter que grâce à des augmentations de tarif. Pour le trafic international, elles n'ont augmenté que de 115,1 millions à 139,8 millions en quatre ans; pour le trafic interne de 132,9 à 193,2, en total donc de 248,0 à 333,0 millions. Cette progression de 34,3% ne dépasse guère l'inflation qui a été de 30,7% dans cet intervalle. Ces chiffres contiennent les paiements de l'Etat pour transports scolaires "gratuits" (1985: 25 millions) et pour abonnements de jeunes à tarif réduit (1985: 17 millions).

En 1974, les CFL transportaient encore 23,1 millions de tonnes de fret, en 1979 encore 18,7 millions, en 1985 seulement 16,7 millions. En 1983, on avait même atteint un creux de 13,0 millions de tonnes. En tonnes-kilomètres, le trafic a diminué de 866 millions en 1974 à 714 millions en 1979 et à 645 millions en 1985. Les recettes ont regressé de 1.660 millions de francs en 1974 à 1.602 millions en 1979 et à 1.586 millions en 1985, un recul nominal qui ne doit pas faire oublier qu'entre 1975 et 1985, l'inflation a atteint environ 110%.

Le fret par route a connu une évolution plutôt catastrophique. De 1974 à 1985, le trafic a passé de 96.000 à 48.500 tonnes, soit une diminution de moitié. Entre 1982 et 1984, le repli a été de -30,7%, à savoir -31,3% dans la catégorie "charges complètes" et -26,8% pour les "charges incomplètes". En tonnes-kilomètres le repli est tellement grave que le rapport annuel pour 1985 ne fournit plus d'indication. Entre 1974 et 1984, le repli a été de 44,5%, de 2.088 millions à 930 millions.

Pour ce qui est des effectifs, il convient de souligner que les CFL ne comptent pas moins de 4.305 pensionnés et veuves contre seulement 3.826 actifs. A titre de comparaison, l'Etat ne compte que 4.803 pensionnés et veuves pour plus de 12.000 agents actifs (fonctionnaires et employés). Le problème du coût du personnel des CFL ne peut donc être résolu qu'à moyen et long terme, ce coût représentant 77% des dépenses totales.

Les déficits des CFL supportés par l'Etat soulèvent, dans la perspective de la politique budgétaire, des questions multiples. On n'a qu'à lire le rapport annuel richement illustré et provenant de l'"Imprimerie des Chemins de Fer Luxembourgeois" pour se rendre compte de ce que le subsidié mène un train de vie plus luxueux que l'Etat, chez qui aucun Ministère ne dispose des moyens nécessaires pour faire une présentation de ce genre.

Si l'on voit que les subsides de l'Etat sont de l'ordre de 6.000 millions de francs alors que les billets ne rapportent que 300 millions, il faut du reste se demander si l'Etat ne serait pas bien avisé d'introduire la gratuité totale des transports de personnes sur les lignes internes, compte tenu des économies possibles au niveau de la vente et de la vérification des billets et de toute la gestion qui s'en suit, ceci à l'instar de ce que les CFL pratiquent déjà si généreusement au profit de leur personnel et des membres de leurs familles.

Toujours est-il que les relations entre l'Etat et les CFL sont pleines de contradictions. N'est-il pas absurde que les dirigeants des CFL font, toujours avec les deniers des contribuables, des procès au Ministre des Transports parce qu'il a confié à un entrepreneur privé, opérant à de moindres frais, l'exploitation d'une ligne d'autobus jadis aux mains des CFL? Dans la mesure où le rôle des chemins de fer se réduit et où le trafic diminue, les responsables devraient se plier aux réalités et procéder aux ajustements nécessaires.

Il ne s'agit en aucun cas de porter un préjudice aux acquis sociaux des personnels existants, mais d'assurer un fonctionnement rationnel et par là l'avenir à long terme des transports en commun de ce pays, dans l'intérêt général.

Le plus grave, dans la situation des chemins de fer, c'est que les énormes subsides de l'Etat ne servent pas, comme c'était par exemple le cas pour la sidérurgie, à une quelconque restructuration. En 1983, les aides publiques étaient

de 5.635 millions, en 1984 de 5.717 millions et en 1985 de 5.967 millions, soient au total 17.319 millions de francs; pour les mêmes trois exercices les dépenses d'investissement n'ont été que de 1.467 millions ou moins de 8,5% des aides. Les aides publiques ne sont donc pas des investissements dans l'avenir, mais des dépenses courantes, la "consommation courante" des chemins de fer.

C'est dans ce contexte qu'il faut replacer les dépenses envisagées pour l'électrification de la "Nordstrecke". Il ne s'agit pas de mettre en cause le maintien en état de la ligne en question et les importants travaux de consolidation des tunnels entrepris au cours des derniers quinze ans. Il s'agit au contraire de dépenses sans raison d'être, sans rendement possible. On dépense des milliards pour le plaisir d'avoir un seul type de locomotives, pour économiser (éventuellement) quelques dizaines de millions de francs en dépenses d'énergie. Comme les autorités belges ont fait savoir avec suffisamment de clarté que l'électrification à partir de Troisvierges ne se fera jamais ou dans un avenir extrêmement lointain, et comme la sidérurgie vient d'annoncer qu'elle va prochainement renoncer au trafic passant par la "Nordstrecke", l'Etat ne doit en aucun cas soutenir et financer les projets excentriques des CFL. Qu'est-ce qu'on a donc dépensé pour le fameux terminal pour conteneurs à Bettembourg? Et quel est son degré d'utilisation? La Chambre voudrait que Monsieur le Ministre fournisse le renseignement en question lors du débat budgétaire à la Chambre des Députés.

#### 5.1.2. La circulation routière

Quiconque revient en voiture d'un voyage à l'étranger, même si par hasard il n'avait pas remarqué le passage de la frontière, se sent tout de suite "au pays" rien que par l'état des routes. Entre-temps le bricolage continue, et la construction de quelques bouts d'autoroute sert d'alibi pour le délaissement du réseau des autres axes routiers. On arrose périodiquement de goudron et on saupoudre de gravillons des kilomètres de routes, qui ne se trouvent nullement améliorées par ce traitement purement cosmétique, au lieu d'employer les sommes ainsi gaspillées à remettre convenablement, et d'une façon durable, en état quelques-unes de nos routes chaque année. Les travaux de grande voirie n'avancent guère et les tronçons finis sont souvent de qualité médiocre, nullement comparables avec ce que réalisent les pays voisins.

Le public luxembourgeois est à juste titre mécontent du département des Travaux publics. Et les responsables ne sont pas les ouvriers des chantiers ou les cantonniers ou d'autres fonctionnaires de l'administration, ni du reste uniquement les entrepreneurs privés impliqués. Les hommes politiques ne peuvent rejeter sur d'autres leur responsabilité fondamentale. Il faut tout simplement décider de faire les efforts qui s'imposent et de mettre les crédits nécessaires à la disposition de l'administration. Les Gouvernements successifs n'ont de toute évidence pas été prêts à payer le prix d'une infrastructure routière digne de ce nom et à même de répondre aux exigences du trafic privé et professionnel de notre temps. Pour s'en convaincre il suffit de se référer aux données relatives aux dépenses budgétaires faites dans l'intérêt de la circulation routière. De 1967 à 1984, les dépenses de cette nature ont dans leur total passé de 743 millions à 4.766 millions (voir la colonne 2 du tableau 17), ce qui semble à première vue constituer une croissance nominale exceptionnelle. Si l'on tient compte de la dépréciation monétaire, on constate que la croissance réelle est en 17 ans de 126% (voir colonne 4).

Tableau 17

Evolution des dépenses budgétaires pour les transports par route

Exer- cice	Dépenses pour les transports par route						p.m.	
	Total			sans Fonds des routes			Immatriculation	
	en mil- lions	en mil- lions	indice 1967	en mil- lions	en mil- lions	indice 1967	voitures neuves	
	de F	de F	de = 100	de F	de F	de = 100	Nombre	Indice
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1967	743	481	100	743	481	100	9.780	100
1968	933	588	122	922	582	121	11.481	117
1969	767	473	98	739	456	95	12.803	131
1970	888	524	109	828	488	101	13.867	142
1971	1.024	576	120	892	502	104	15.620	160
1972	1.528	818	170	1.186	635	132	17.002	174
1973	1.941	980	203	1.279	646	134	18.195	186
1974	2.268	1.045	217	1.418	653	136	19.189	196
1975	2.479	1.032	215	1.710	712	148	19.230	197
1976	2.663	1.009	210	1.763	668	139	21.274	218
1977	2.823	1.003	209	1.946	691	144	22.796	233
1978	3.104	1.068	222	2.198	756	157	24.354	249
1979	2.853	940	195	2.282	752	156	25.200	258
1980	3.563	1.105	230	2.674	829	172	24.946	255
1981	4.061	1.165	242	3.967	851	177	25.597	262
1982	5.085	1.334	277	3.432	900	187	28.424	291
1983	4.978	1.202	250	3.594	868	180	28.764	294
1984	4.766	1.089	226	3.658	836	174	30.531	312

\* déflatés à l'aide de l'indice des prix à la consommation

Dès que l'on déduit les dépenses faites par le canal du Fonds des routes, pour mieux cerner les dépenses dans l'intérêt de l'entretien du réseau, la progression réelle retombe à 74% (voir colonne 7). Or, cette évolution est tout à fait insuffisante. Pour le documenter, on peut prendre comme étalon de comparaison l'évolution du nombre des immatriculations de voitures nouvelles. De 1967 à 1984 ce paramètre a progressé de 212%, donc trois fois plus vite que la croissance réelle des dépenses d'entretien des routes.

Pour le dire encore autrement, les dépenses totales pour les transports par route ont, en 17 ans, progressé de + 541% en termes nominaux, les dépenses pour les routes autres que celles du Fonds des routes ont progressé de + 392%. Or, le volume total du budget global des dépenses de l'Etat a, quant à lui, augmenté de 627% dans la même période.

### 5.1.3. L'aviation et l'aéroport

La politique des autorités publiques en ce qui concerne l'aviation et l'aéroport national du Findel semble particulièrement dépourvue de fil conducteur. Il suffit de rappeler les affaires du Jumbo de la Cargolux, du rapport Gutelmann et des agissements d'un certain syndicat concernant une certaine grève pour se replacer dans l'environnement du désarroi ministériel et gouvernemental.

L'aspect positif de la politique aéroportuaire est à voir dans les investissements substantiels qui ont été consentis - avec l'appui de l'OTAN - au fil des dernières années pour allonger la piste d'atterrissage et pour moderniser les installations techniques. Le côté décevant correspond à l'incapacité de valoriser cet atout majeur dans l'intérêt de notre économie.

Il est paradoxal de devoir constater que l'allongement de la piste avait été présenté comme un facteur de réduction du bruit des atterrissages et des décollages, mais que les populations environnantes font maintenant état d'une gêne accrue. La valorisation de l'excellent instrument dont nous disposons requiert en tout cas un trafic aérien accru, à concilier toutefois d'une façon raisonnable avec les impératifs de la qualité de la vie. Il est dès lors hautement regrettable de devoir constater que c'est déjà le troisième ou quatrième transporteur de colis rapides qui se détourne maintenant du site du Findel. L'on ignore encore au moment actuel où American Express créera ses 300 emplois, mais il est par contre connu que les départements correspondants de DHL et de Federal Express se sont installés à Bruxelles-Zaventem, celui de Emery à Maastricht et celui de SAS à Cologne-Bonn.

Dans le même contexte on apprend que nos autorités ne s'échauffent pas pour l'implantation à Luxembourg d'une escale technique d'une ligne entre les Etats-Unis et le Moyen Orient.

Or, le développement de l'aéroport passera forcément par l'attraction de nouveaux transporteurs surtout dans le compartiment des vols intercontinentaux en général et transatlantiques en particulier. L'accord inter-gouvernemental sur le trafic aérien récemment conclu avec les Etats-Unis devrait être utilisé pour doubler la route d'Icelandair par des vols parallèles de compagnies américaines, non pas pour qu'elles enlèvent la clientèle actuelle à Icelandair (firme qui serait de la sorte mise en difficultés), mais pour diriger une clientèle américaine additionnelle vers un nouveau terminus européen du tourisme transatlantique. Pour développer ce créneau, il faut évidemment mettre en oeuvre une politique dynamique faisant naître ou développant des avantages évidents pour les intérêts étrangers.

Ce qui signifie qu'il y a lieu de maintenir les points forts du site luxembourgeois (comme la modicité des taxes aéroportuaires et des prix des carburants, l'excellence de l'équipement technique et de la piste, la qualité du handling), tout en réduisant les désavantages actuels tout aussi évidents (comme les faux frais qui constituent autant de rentes de situation du monopoliste Luxair). Ces derniers vont du coût élevé du handling aux prix exorbitants du parking des passagers et aux surcharges injustifiables imposées par Luxair aux firmes de location de voitures sans chauffeur.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande quel sort a été réservé au fameux rapport Gutelmann sur l'aéroport. Quel a été le coût de cette

étude? Les propositions faites par l'expert sont-elles utiles ou non? Si tel n'est pas le cas, pourquoi? N'aurait-on pas défini convenablement le mandat ou choisi un non-expert? Si l'étude est utile par contre, pourquoi reste-t-elle enfermée dans un quelconque tiroir? Contiendrait-elle des conclusions politiquement embarrassantes? Il est difficilement concevable que ce travail ne contienne pas au moins un certain nombre de suggestions utiles. La Chambre exige dès lors la publication immédiate du document intégral, ainsi qu'un débat public sur les mérites des différentes propositions y contenues.

Pour ce qui est du trafic plus régional, qui a toujours été, ensemble avec le trafic saisonnier des destinations de vacances, l'apanage de la Luxair, la Chambre est fort satisfaite de pouvoir constater que le dynamisme de différentes petites compagnies d'aviation du "commuter service" (comme Crossair, Netherlines, etc.) a aidé à étoffer le réseau des destinations et a même amené la très léthargique Luxair à reprendre certaines de ces routes (Zurich par exemple) et à acquérir à son tour des avions de taille réduite. La place financière, la capitale européenne, le centre audiovisuel, le lieu de rencontre commercial, la ville de congrès ne pourront que profiter de ce développement. Les nouveaux hôtels de la classe des voyages d'affaires sont disponibles pour accueillir le trafic nouveau. Il est dès lors hautement regrettable que toutes les propositions concrètes faites pour le développement d'un tourisme haut de gamme et d'une activité dans le domaine des congrès internationaux continuent à être ignorées royalement par toutes les instances gouvernementales. Il y a bien une pléthore d'organismes gouvernementaux et privés (depuis les Foires internationales jusqu'aux syndicats d'initiative) qui s'estiment compétents et les mieux équipés pour cette tâche, mais rien de concret ne se passe. Les carences en la matière sont la raison évidente du non-développement de tout un secteur prometteur. Ce scandale ne peut être dénoncé assez fortement.

La Chambre voudrait en tout cas plaider pour une nouvelle approche plus positive des autorités politiques dans l'intérêt du développement et de l'avenir de l'aéroport national et du personnel y employé. C'est dans ce contexte qu'elle soutient les propositions qui ont été faites et les projets qui se concrétisent pour tenir à la pointe du progrès les installations assez modernes du Findel, de sorte qu'elles restent capables de suffire à un trafic en expansion. Il y a lieu, de l'avis des experts, de veiller à permettre un usage optimal des ressources humaines et techniques disponibles par des aménagements des lieux de travail. Ceci implique notamment des locaux nouveaux et fonctionnels rendant possible la collaboration intégrée de tous les départements (comme le "service de la navigation", le "service météorologique", etc.) et le flux optimal des informations. Il est dès lors évident que la construction d'un bloc technique et opérationnel répond à une urgence évidente, les locaux actuels datant en majeure partie d'il y a une quarantaine d'années et étant trop dispersés sur différents sites de l'aéroport. La Chambre soutient donc fermement les propositions faites dans le sens de la mise en place successive et du regroupement, à l'endroit le plus approprié, de ces constructions nouvelles pour mieux loger dans l'intérêt du service les personnels techniques de l'aéroport.

## 5.2. La politique familiale

Un domaine qui a toujours retenu l'attention particulière de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est celui de la politique familiale au sens le plus large. Cependant l'on doit constater que dans la réalisation des objec-

tifs déclarés d'une telle politique, à savoir la compensation effective des charges qui incombent aux familles du fait de la présence au foyer d'un ou de plusieurs enfants et le redressement d'une situation démographique catastrophique, notre pays ne s'est avancé qu'à petits pas et d'une façon très timide. Bien que le professeur Georges Calot, chargé en 1978 d'effectuer une étude sur la démographie du Luxembourg ait invité le Gouvernement d'alors de prendre des décisions courageuses et de s'engager dans la direction d'une action de grande envergure, l'on doit constater que tous les Gouvernements successifs sont restés quasiment inactifs en ce domaine, si l'on compare les mesures prises dans notre pays avec celles de certains pays comme la France. Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne veut pas minimiser les initiatives des dernières années en ce qui concerne le relèvement des prestations familiales ou la création de nouvelles prestations, telle l'allocation de rentrée scolaire, qui est la plus récente des prestations, l'on doit cependant constater l'absence tant d'une politique familiale suivie à moyen et à long terme que de mesures sélectives réclamées par M. Calot pour faciliter aux mères le travail éducatif au foyer.

Dans son rapport, le professeur Calot a démontré que la dégradation du niveau de vie des familles dépasse, pour les ménages ayant plusieurs enfants à charge, le seuil de 20%. Cette constatation a encore été confirmée par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la création de l'allocation de rentrée scolaire. Certes, il ne sera pas possible de redresser d'une année à l'autre cette situation. Aussi le Gouvernement devra-t-il se fixer un objectif à atteindre à moyen terme. La Chambre est d'avis qu'il faudra réduire cette dégradation progressivement, afin que d'ici 5 ou 6 ans elle soit ramenée pour toutes les familles, quel que soit le nombre des enfants à charge, en-dessous de 10%.

Un deuxième objectif visé dans le rapport Calot concerne "le congé de disponibilité pour les mères actives, assorti à la fois du versement d'une allocation spéciale pendant les deux ou trois ans qui suivent une naissance et d'une garantie (ou d'une priorité) de réemploi". A cet égard c'est encore la France qui, par les mesures récentes en faveur de la mère au foyer, nous montre le chemin à suivre en ce domaine.

Enfin, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande au Gouvernement de sensibiliser et de resensibiliser le public sur les problèmes très graves de la dénatalité et sur les suites qui en résulteront à brève et à longue échéance pour notre pays et plus particulièrement pour le maintien de notre identité nationale. Dans cet ordre d'idées, la Chambre exige que le Gouvernement donne une suite immédiate à la suggestion du professeur Calot de faire établir régulièrement, c'est-à-dire tous les 5 ans, un rapport sur la situation démographique de la Nation, le dépôt de ce rapport devant donner lieu à un débat parlementaire.

Parmi les projets sociaux importants des dernières années, il convient de citer sans doute celui portant création du droit à un revenu minimum garanti, devenu par la suite la loi du 26 juillet 1986. Dans son avis sur le projet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait critiqué les nombreuses incohérences et insuffisances de ce texte et des mesures prévues et elle avait formulé des suggestions concrètes et fondées qui ont été reprises soit par le Gouvernement lui-même, soit par le Conseil d'Etat. La Chambre regrette cependant que le Gouvernement ne l'ait pas suivie - tout comme d'ailleurs le Conseil d'Etat - dans sa proposition de confier l'octroi du complément au seul Fonds national de solidarité, qui aurait pu assurer l'instruction des dossiers et le paiement des compléments d'une façon efficace, rationnelle et discrète.

Un autre domaine où, grâce aux revendications inlassables de la CGFP, des progrès substantiels ont pu être réalisés au cours des dernières années, est celui de l'accession à un logement en propriété. Il convient de citer les aménagements apportés aux modalités relatives aux aides directes accordées par l'Etat, les déductions fiscales relatives aux intérêts débiteurs, l'abaissement des taux d'intérêt débiteurs et l'introduction de primes nouvelles, tel le remboursement partiel de la TVA.

Nonobstant toutes ces mesures, dont certaines ne constituent qu'une première étape et qui doivent être développées, la Chambre estime que le Gouvernement aurait dû prendre dès 1986 les initiatives suivantes, qui deviennent inévitables en 1987:

- adaptation des montants et des taux des aides individuelles (primes de construction et d'acquisition et subventions) en application de l'article 15 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983, cette adaptation devant intervenir tous les trois ans, donc dès 1986;
- relèvement substantiel des plafonds de revenu, surtout en faveur des familles ayant des enfants à charge, afin de permettre aux ménages à revenus moyens de bénéficier de ces aides;
- relèvement des aides en faveur des améliorations dans le domaine du logement social. Ces aides n'ont pas été adaptées depuis 1979 alors qu'il est cependant établi que ce sont surtout les travaux d'amélioration qui peuvent garnir les carnets de commandes de l'artisanat luxembourgeois;
- généralisation du tarif réduit des droits d'enregistrement et hypothécaires pour toutes les nouvelles constructions d'un premier logement destiné à l'habitation personnelle.

Outre les mesures ci-dessus, qui peuvent toutes être réalisées par voie de règlements et dont les dépenses supplémentaires peuvent être inscrites au budget de 1987 par voie d'amendements, le Gouvernement doit développer à moyen terme une stratégie globale en vue du maintien d'une activité normale dans le secteur de la construction, stratégie devant comporter un ensemble de mesures parmi lesquelles la Chambre ne suggère que celles-ci:

- extension aux investissements immobiliers des avantages fiscaux prévus par la loi du 27 avril 1984 visant à favoriser les investissements productifs des entreprises et la création d'emplois au moyen de la promotion de l'épargne mobilière;
- établissement d'un programme pluriannuel dans le domaine de la rénovation et de la mise en valeur des sites et monuments nationaux et inscription au budget de crédits nettement plus élevés en faveur de particuliers;
- introduction, à l'instar de la Belgique, d'un taux de 6% en matière de TVA pour la construction de logements en propriété sans prise en considération du revenu du propriétaire;
- amélioration du régime actuel des déductions fiscales pour les intérêts débiteurs dus sur les prêts hypothécaires en matière d'accès à la propriété;



- simplification des conditions et modalités en vue de l'octroi de la garantie de l'Etat accordée aux personnes contractant des dettes dans l'intérêt de l'accession à la propriété immobilière.

### 5.3. Environnement

L'année 1987 a été déclarée par la Commission des Communautés Européennes comme l'"Année européenne de l'Environnement", et cette commission a publié en mars 1986 les grandes orientations pour cette commémoration.

Le Ministre de l'Environnement a eu l'idée de convoquer au début de l'année une table ronde à ce sujet pour y préparer les initiatives à prendre au Luxembourg.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande quels sont les projets que le Gouvernement entend lancer en définitive à cette occasion. Le fait que le projet de budget propose de réduire certains crédits du Ministère de l'Environnement signifierait-il que le Gouvernement entendrait passer sous silence cette manifestation communautaire qui, aux yeux de la Chambre, doit aussi avoir une valeur formative de la plus haute importance? Aussi la Chambre demande-t-elle au Gouvernement de faire incessamment connaître les intentions concrètes à ce sujet.

### 5.4. Réforme de l'enseignement secondaire

Des discussions sont en cours sur une réforme de l'enseignement secondaire, tendant à y aménager un cycle de préparation (IVe et IIIe), où la spécialisation des études serait moins poussée, et un cycle supérieur (IIe et Ie), préparant d'une façon plus approfondie aux études spéciales. L'accès au cycle supérieur serait conditionné par la réussite à un examen sanctionnant la culture générale acquise.

Sans vouloir se mêler d'aucune façon à la discussion relative à la répartition des branches et des matières sur ces deux cycles, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics saluerait l'introduction du nouvel examen, de passage pour les uns, de fin d'études générales pour les autres, alors qu'il procurerait à ces derniers un diplôme certifiant leur réussite auxdites études à un niveau où l'Etat, entre autres, recrute la relève pour certaines de ses carrières.

Dans ce même contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics plaide pour l'abolition de ce qui est communément désigné comme la "3e solution", en l'occurrence la possibilité de ne fréquenter ni les cours d'enseignement religieux ni ceux de la morale laïque. N'est-il pas pour le moins frivole, sinon osé, pour un Etat de ne pas veiller à ce que tous ceux qui, de par leurs études, manifestent l'intention de se hisser aux commandes des entreprises et des administrations, se familiarisent d'une façon méthodique avec les règles éthiques qui doivent garantir le fonctionnement harmonieux de la société?

## 6. PROBLEMES ACTUELS DE LA FONCTION PUBLIQUE

### Rémunération

La loi appelée communément sur les cas de rigueur, ayant été votée à la veille des vacances parlementaires, a été publiée au Mémorial du 28 août 1986. Son article final fixe son entrée en vigueur au 1er novembre 1986.

Le projet afférent (document parlementaire n° 3010) a été fort controversé dans tous les milieux, directement concernés ou non. La discussion publique a été nourrie, entre autres, par des erreurs diverses et par des façons malveillantes de présenter les faits que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de redresser dans le cadre du présent avis.

Qu'il soit donc noté d'abord que, contrairement à une opinion répandue, ladite loi n'a pas eu pour but de réaliser une révision générale des traitements, car la plupart des fonctionnaires, dans la mesure où ils ne se trouvent pas en fin de carrière ou que leur fonction ne fait pas l'objet d'une reconstitution de carrière, ne tirent aucun avantage direct de la réforme.

Il s'ensuit d'ailleurs que le calcul de moyennes de ce dont la Fonction publique, donc l'ensemble des fonctionnaires et employés publics, aurait bénéficié est faux et inadmissible. Le recours à ce procédé ne trahit que l'ignorance ou la malveillance des auteurs à l'égard de la Fonction publique.

A d'autres, qui ont cru bon d'insinuer que l'Etat ne ferait que gaspiller au profit de ses agents, aucunement dans le besoin, de précieux deniers publics qui auraient dû servir plutôt au financement de la politique sociale du Gouvernement ou de ses efforts de consolider l'activité économique ou de poursuivre la diversification industrielle, il y a lieu de rappeler quelques vérités simples, à savoir:

- que la Fonction publique n'est pas venue au monde, ni au Grand-Duché de Luxembourg, par autogenèse, mais que les Gouvernements successifs ont proposé au législateur, c'est-à-dire à la représentation élue du peuple souverain, de créer telles ou telles fonctions nécessaires pour l'exécution d'une politique jugée comme opportune ou indispensable dans l'un ou l'autre domaine dont l'Etat s'occupe;
- que les fonctions publiques ne sont pas héréditaires, mais que l'Etat-patron doit périodiquement procéder par concours de sélection au recrutement de nouveaux agents pour remplacer ceux qui partent;
- qu'à n'importe quel moment, l'Etat ne dispose donc que du nombre de fonctionnaires strictement nécessaire pour mener à bien les missions dont le législateur-peuple souverain le charge;
- que pour la bonne exécution des lois et pour la bonne préparation de celles que le peuple souverain souhaite encore, il faut des agents ayant acquis certaines qualifications, d'où il suit que l'Etat doit les rémunérer pour les attirer à ses services et pour les y maintenir, en tenant compte de la concurrence sur le marché de l'emploi;

- que la masse des traitements des fonctionnaires est prélevée sur les rentrées financières de l'Etat de la même manière que dans une entreprise la masse salariale est prélevée sur les rentrées brutes, d'où il suit que les traitements publics ne représentent pas un transfert à charge de la solidarité nationale ou une aide sociale, mais une charge budgétaire normale que l'Etat contrôle, non pas au niveau des traitements individuels ou de leur masse, mais uniquement au moyen de l'action politique dont la représentation élue du peuple définit librement l'envergure;
- qu'il est de tradition que le patronat privé, dès qu'il est question de révision des traitements publics - d'ailleurs toujours d'une ronde de retard sur le secteur privé -, essaie par les voies et moyens qui lui sont propres, d'influer négativement sur les négociations afin de juguler les appétits de ses propres agents; que ceci est compréhensible alors que, de l'autre côté, il est cependant regrettable qu'il trouve toujours des militants de l'un et de l'autre bord qui, ignorant leurs propres intérêts, font la basse besogne sur le terrain en répandant des assertions fausses et des comparaisons malveillantes;
- que la Fonction publique et ses associations professionnelles ne se sont jamais immiscées dans les revendications et négociations salariales ni des employés ni des ouvriers du secteur privé et qu'elles sont donc en droit de s'attendre enfin à la même attitude de la part des syndicats du secteur privé.

Revenant à la loi, dont la préparation et la discussion ont donné lieu à la mise au point qui précède, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit déclarer qu'elle se voit confirmée dans ses appréhensions - exprimées dans ses avis y relatifs - que, par suite de l'immixtion de nombreuses instances, politiques et autres, et de la hâte avec laquelle elle a été bâclée au parlement désireux d'en finir pour partir en vacances, présente toute une série de lacunes et d'imperfections. La Chambre est confirmée en cela par le fait que le Gouvernement est obligé d'élaborer un nouveau projet devant corriger les défauts techniques et permettre l'exécution de la loi.

Malgré ce deuxième élan du Gouvernement en la matière, la Fonction publique reste critique envers la loi parce qu'elle a mis en question des principes essentiels qui sont depuis toujours à la base de la rémunération des agents publics. A-t-on jamais vu qu'un fonctionnaire doive faire une demande expresse pour bénéficier des échelons de fin de carrière ou du grade de fin de carrière? Ou l'introduction, par la porte arrière, d'un système d'appréciation hautement arbitraire et non contradictoire? Ou encore de faire dépendre non seulement la promotion, mais encore l'avancement d'échelon du bon vouloir du chef d'administration? Ce sont là des dispositions incompatibles avec un statut du fonctionnaire bien compris.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que le relèvement des traitements de début, qui, en suivant la hiérarchie des fonctions, se chiffre à 6, 9 ou 12 points indiciaires, soit respectivement 1.820, 2.731 et 3.641 francs par mois, avant les cotisations sociales et l'impôt, n'est qu'une demi-mesure. Elle l'est d'autant plus qu'elle ne bénéficiera qu'aux fonctionnaires nommés après la date du 1er novembre 1986, mais est refusée à tous les autres "jeunes" fonctionnaires nommés avant cette date, et qu'elle ne donne pas lieu à une reconstitution des carrières, comme tel était traditionnellement le cas lors d'une mesure de l'espèce.

La Fonction publique et sa chambre professionnelle doivent, dans le même cadre, dénoncer les déclarations de certains membres du Gouvernement qui sont objectivement non défendables.

Ainsi, il est inadmissible de vouloir décréter d'autorité que la révision suivante du régime des traitements ne saurait avoir lieu avant 1996. Ceci d'abord pour la raison déjà mise en évidence que la mesure actuellement en exécution soulève un certain nombre de problèmes et que l'on ne saurait renvoyer d'une décennie entière la correction de l'imbroglio mettant une bonne partie du personnel de l'Etat dans une situation inacceptable. D'autre part, il est évident que l'Etat-patron doit procéder au moment voulu aux adaptations devant découler soit de nécessités hiérarchiques nouvelles soit de l'équitable indemnisation des services rendus.

Il est tout aussi inadmissible de vouloir imputer les dépenses qu'entraîne l'exécution de ladite loi sur la prochaine adaptation de la valeur du point indiciaire, les négociations pour laquelle devant débuter en automne 1987, car l'Etat ne peut vouloir refuser à ses agents des augmentations linéaires se justifiant par l'évolution générale des rémunérations, ni vouloir pénaliser une seconde fois les nombreux laissés-pour-compte de la présente réforme, qui n'est pas linéaire mais sélective.

### Pensions

Dans le contexte de la révision sélective des rémunérations des fonctionnaires, d'aucuns ont opéré, entre autres, avec des comparaisons entre les moyennes des pensions du secteur public et du secteur privé pour animer une nouvelle campagne de dénigrement des fonctionnaires et monter les esprits contre la péréquation des pensions des retraités de l'Etat. Cette manière de procéder est inacceptable et démagogique, parce qu'elle cache ou passe sous silence certaines vérités. Il est donc indiqué de rappeler celles-ci :

1. Les fonctionnaires de l'Etat servent sous un régime statutaire qui leur garantit, à partir de leur mise à la retraite, "un traitement continué à un niveau moindre". Celui-ci se situe aujourd'hui à 4/5 du traitement d'activité. Lors de comparaisons, il faut absolument mettre en compte que les fonctions de l'Etat sont autrement structurées que les emplois des entreprises privées et que le nombre des agents avec une haute qualification est proportionnellement plus élevé dans le secteur public que dans le secteur privé. Rien que ce fait fausse toute comparaison basée sur de simples moyennes, ce qui se prouve d'ailleurs en rapprochant les pensions de l'Etat de celles des CFL, qui ont pourtant le même régime et, si les autres données étaient comparables, devraient être identiques. Mais elles ne le sont pas, c.q.f.d.
2. Il échet de souligner que, dans toutes ces comparaisons, les compléments de pension servis dans le secteur privé et financés à charge de l'Etat (frais déductibles avant l'impôt sur le revenu) ne sont jamais compris dans les calculs, alors qu'il est un fait que ces systèmes des pensions complémentaires, jadis introduits par la sidérurgie, se multiplient dans le secteur privé et que, d'autre part, ceux qui revendiquent avec véhémence - que ce soit oralement ou par écrit - la réduction des pensions publiques au bénéfice des plus démunis, sont eux-mêmes bien couverts par des compléments non financés à leurs propres frais.

3. Enfin, il faut dénoncer le fait que lors des comparaisons intersectorielles des pensions, on passe toujours sous silence le fait que les retraités du secteur public, par le prélèvement de 3 pourcent qui est retenu sur leur pensions, financent eux-mêmes pour une bonne part la péréquation de leur pension. Et encore celle-ci leur est refusée, comme dans le cas de la présente révision, pour des motifs d'opportunité politique et par mépris des droits statutaires en foi desquels les mêmes retraités avaient jadis accepté leurs devoirs au service de l'Etat-patron.

Ceci dit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il est indispensable d'aborder le problème des pensions d'une manière objective et équilibrée, qu'il ne faut pas perdre de vue que celles-ci relèvent du droit statutaire de la Fonction publique et ne sont donc des domaines ni de l'assurance sociale ni de la solidarité nationale.

### Statut général

En 1979, la loi plus que centenaire sur les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat a été mise à jour sous la forme d'un "statut général" largement inspiré d'ailleurs par le statut-type de la fonction publique européenne.

Une révision ponctuelle de ce statut est sur le chemin des instances, qui, à part une proposition inacceptable en matière d'incompatibilités de fonctions publiques avec des charges politiques ou autres, concerne essentiellement des adaptations à l'évolution des idées sur les conditions et modalités d'allocation des congés sans traitement et congés pour travail à mi-temps.

La Chambre, dans son avis sur ce projet, se rallie à la dernière série de propositions dans la mesure où les principes de base du droit statutaire ne sont pas mis en question.

Dans ce contexte s'est d'ailleurs posée la question si, sous certaines conditions et pour certaines fonctions, on ne pourrait pas admettre l'introduction du régime de travail à mi-temps dans le secteur public.

Sous réserve des limites statutaires précitées, la Chambre n'est pas opposée à cette proposition, mais elle se déclare prête à contribuer à la définition d'une formule ménageant les droits de tous les intéressés.

D'autre part, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est sérieusement préoccupée par un goulot d'étranglement qui devient manifeste sur le marché de l'emploi et qui risque de mener à un véritable "chômage intellectuel".

Les causes de l'actuelle pléthore d'universitaires dans certaines disciplines ne sont pas à rechercher dans des faits économiques, mais dans l'état d'esprit des gens, parents et enfants, à qui des années durant ont été répétés des slogans tels que "chances égales", "démocratisation des études", épanouissement de la personnalité", etc.

Les idées et les programmes résumés par ces slogans sont certes louables en eux-mêmes; ils risquent cependant de mener à une surproduction de diplômés et donc au chômage intellectuel si des efforts particuliers ne sont pas entrepris pour accroître de façon adéquate le nombre de postes de travail demandant une formation supérieure.

Ce problème avait amené la CGFP, dans le cadre de la Tripartite, à attirer l'attention du Gouvernement et des partenaires sociaux sur cette situation; elle n'y a cependant pas trouvé la résonance escomptée.

Le fait qu'il y a déjà un surplus de jeunes universitaires sans emploi est confirmé lors de chaque concours d'admission pour la fonction publique proprement dite et en particulier pour l'enseignement postprimaire, où il existe un sur-effectif de candidats briguant un nombre limité de postes vacants. Reste à souligner dans ce contexte que beaucoup de jeunes ont fait leurs études dans des spécialités pour lesquelles il n'y a des emplois correspondants qu'au service de l'Etat, et notamment dans l'enseignement ou les services connexes.

Or, l'Etat a les mêmes obligations envers tous ses citoyens, pas seulement à l'égard des non-qualifiés, et le droit constitutionnel au travail ne doit pas être différemment garanti. Le Gouvernement devrait dans une égale mesure s'occuper de ces jeunes qui, après de longues études, sont à la recherche d'un emploi en relation avec leur formation et dont la rémunération adéquate leur permet de fonder une famille et d'assumer leur rôle social. Il importe donc que l'Etat assure à ces jeunes les moyens de subsistance en créant les préalables à leur intégration dans la vie active.

C'est dire que la mise à disposition d'emplois correspondants dans les services de l'Etat s'impose d'urgence par une meilleure répartition du travail existant, non par des mesures d'autorité, mais sur base de décisions volontaires.

En ce qui concerne l'enseignement, la Chambre propose que toutes les leçons supplémentaires soient utilisées, dans la mesure du possible, pour créer des postes supplémentaires. Il est inadmissible que les décharges pour ancienneté et le système des coefficients avec les allègements de tâche qui en résultent, au lieu d'être utilisés pour créer des postes nouveaux, sont répartis à titre de leçons supplémentaires. Il en est de même, dans divers établissements au moins, en ce qui concerne le remplacement des titulaires bénéficiant soit d'un congé de maternité soit d'un congé sans traitement subséquent. Les activités périscolaires sont à prendre en compte pour la création de nouveaux postes, de même que les cours de l'enseignement pour adultes et les cours de rattrapage organisés pendant les vacances d'été. Tous les établissements scolaires devraient disposer d'un enseignant dont les activités de bibliothécaire seraient mis en compte pour la moitié au moins de la tâche normale. Les classes surpeuplées sont à diviser. Chaque lycée devrait avoir à sa disposition en permanence du personnel de remplacement pour parer valablement aux empêchements et aux absences pour cause de maladie. Dans ce contexte, la Chambre demande d'étendre les dispositions envisagées au projet de loi organisant le remplacement des fonctionnaires de l'Etat ainsi que le recrutement et l'affectation d'agents temporaires au service de l'Etat également à l'Enseignement et en particulier au postprimaire. D'autre part, des postes de surveillants à plein temps, à raison de cinq par lycée, réclamés depuis des années par les directeurs pour assurer le bon fonctionnement de leurs établissements, devraient être réservés à titre temporaire aux candidats-stagiaires attendant leur admission au stage. D'autre part, il importe d'imposer aux écoles privées subventionnées de ne recruter que des enseignants ayant la formation requise pour enseigner dans les écoles publiques. De plus, les instituts culturels de l'Etat, qui recrutaient traditionnellement des professeurs, devraient continuer à rester des réserves de recrutement pour des universitaires luxembourgeois au lieu d'engager du personnel provenant de milieux culturels étrangers.

Une autre mesure, qui en RFA a contribué à pallier au problème du chômage d'enseignants, serait l'introduction - pour le moins temporaire, à titre de mesure de politique de l'emploi et sans déroger au statut du fonctionnaire - du régime du travail à mi-temps.

La Chambre ne saurait prétendre présenter une énumération exhaustive de toutes les possibilités, mais elle voudrait sensibiliser le Gouvernement afin que, dans les projets qu'il examine pour assurer l'emploi, il ne perde jamais de vue le problème des jeunes à formation supérieure, comme tel fut le cas par exemple dans la loi du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, où la limite d'âge de 25 ans (et la rémunération au niveau du salaire social minimum pour travailleur non qualifié) ne favorise guère la mise au travail temporaire de jeunes universitaires au chômage dans le cadre de la division d'auxiliaires temporaires.

#### Bureautique, un aspect de la réforme administrative

Comme dans les entreprises privées, les nouvelles techniques de traitement de données ont fait leur apparition également dans l'administration gouvernementale et dans les services de l'Etat, et même dans les cours et tribunaux, les plumes d'oie et les plumitifs d'antan ont été remplacés par des claviers, des écrans et des supports électroniques.

La Chambre tient d'ailleurs à féliciter le Gouvernement de son initiative de vouloir mettre à la disposition des administrations les équipements et les procédures qui sont actuellement désignés sous le terme général de "bureautique".

Dans son avis du 21 octobre 1985 relatif à l'introduction de la bureautique dans le secteur public, la Chambre a adopté une attitude très positive et a confirmé la volonté des agents publics à coopérer à cette réforme administrative par excellence.

Entre-temps, une entreprise spécialisée a fait, à la demande du Gouvernement, une étude critique des procédures administratives actuelles et a remis au Gouvernement ses propositions de réforme. Pour la mise en oeuvre de celle-ci, les premiers crédits sont d'ailleurs prévus au projet de budget sous avis.

L'introduction de la bureautique exigera, certes, de profonds changements dans les routines et rouages administratifs, mais elle doit à moyen terme augmenter considérablement le rendement et l'efficacité de l'administration luxembourgeoise.

Dans ce contexte, et vu l'évolution rapide des techniques administratives, la Chambre demande qu'une priorité soit accordée à la révision de la formation de base des fonctionnaires administratifs.

Comme depuis toujours, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics soutient tous les efforts dans cette direction. Elle formule cependant le voeu, et ceci avec insistance, que les autorités veillent à faire débiter à temps - et avec le ménagement qu'exigent des changements profonds et radicaux - la formation du personnel et sa familiarisation avec les nouveaux équipements. Par ailleurs, il échet de former et d'équiper prioritairement les corps et services qui ont le plus de mal à mener à bien leurs multiples tâches avec les moyens traditionnels.

### Effectifs

Dans le contexte de la récente révision sélective des traitements des fonctionnaires de l'Etat furent également discutées des revendications tendant vers la réduction des effectifs du personnel de l'Etat. Un ministre a fait la déclaration spectaculaire que dorénavant sur deux départs une seule fonction serait maintenue.

La Chambre estime regrettable qu'en cette matière il soit jugé opportun de lancer des slogans aussi sommaires et irréfléchis, alors qu'il est évident que l'exécution d'un tel propos ne pourrait que désorganiser et paralyser les services publics.

Une telle politique est d'ailleurs incompatible avec tout ce que l'on sait sur l'élan avec lequel le présent Gouvernement, dès sa mise en place, a pratiqué l'augmentation des effectifs et dans quelle mesure il a annoncé dans sa déclaration d'investiture la création de nouveaux services et de nouvelles prestations étatiques.

Ni la Chambre des Fonctionnaires ni les organisations professionnelles de la Fonction publique n'ont jamais soutenu une politique d'expansion du personnel de l'Etat.

C'est toujours aux instances politiques qu'est revenue et revient la responsabilité du gonflement de l'appareil de l'Etat, et les booms de nouveaux recrutements après chaque changement de Gouvernement en est la meilleure preuve.

Il est donc inadmissible de vouloir imputer, d'une façon ou d'une autre, au personnel en place l'augmentation des dépenses du personnel résultant d'une telle politique.

Dans ce contexte, il échet d'ailleurs de dénoncer toute velléité de camoufler l'évolution des effectifs par certaines privatisations, ou de débudgétariser le coût authentique des missions politiques par la décentralisation en créant des établissements publics dont le personnel doit servir sous un régime de droit privé, opérations qui, en fin de compte, risquent de coûter plus chères sans que le contribuable ne s'en aperçoive.

Il est aussi faux que l'Etat reprenne des services déficitaires pour des raisons de politique partisane, telle la "messagerie postale", qui n'est rien d'autre qu'un subventionnement supplémentaire mais camouflé de la presse amie.

Finalement, la Chambre voudrait relever la mise en circulation de chiffres fantaisistes sur l'évolution des effectifs de l'Etat, qui ne correspondent pas à la réalité, mais qui sont de nature à causer du tort à la fonction publique.



## 7. LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Au fil de ses avis sur le projet de budget, la Chambre a soulevé régulièrement des questions fondamentales liées au fonctionnement de notre Etat et de ses institutions. Au cours de ces exercices, les mêmes sujets reviennent de façon pré-occupante et régulièrement, ce qui indique que les réponses se font attendre. Les réformes annoncées depuis des années, par les gouvernements successifs, ont été abandonnées, ou restent à l'étude, stade administratif qui précède la remise aux oubliettes.

Puisque le gouvernement issu des élections de 1984 a réinscrit certaines de ces réformes dans son programme - par habitude, par opiniâtreté? - la Chambre reviendra donc, une nouvelle fois, sur ces sujets.

La réforme de la Constitution a été relancée par la procédure en consultation de ce qu'il faut appeler les forces vives de la nation. Voilà près d'une année que le Gouvernement a invité les milieux politiques, syndicaux, judiciaires, culturels, intellectuels, à lui soumettre leurs suggestions et propositions quant à une réforme de notre loi fondamentale. La Chambre voit dans ce procédé l'amorce d'un retour vers une autre forme de démocratie: alors qu'actuellement le gouvernement est considéré comme jouant le rôle de locomotive dans la vie politique, traînant les autres corps constitués, dictant sa volonté, imposant le train et la marche à suivre, le voilà qui, dans cette matière si importante de la réforme constitutionnelle, cède le pas à des forces sociales constituées par ailleurs selon des principes fort inégaux. Est-il à court d'idées, veut-il gagner du temps? S'est-il converti à une vue nouvelle de notre société?

Quoi qu'il en soit, la Chambre voudrait insister sur la nécessité de faire vite. Trop d'années se sont déjà écoulées depuis les premières promesses d'une réforme constitutionnelle. Il faut maintenant conclure. Et c'est au gouvernement de le faire. Qu'il procède vite!

En 1983 déjà, la Chambre s'était inquiétée de voir que l'opinion publique ne s'intéressait pas véritablement à la réforme promise. Le même phénomène se répète maintenant. L'on est amené forcément à se demander si cette réforme peut bien correspondre à une quelconque volonté populaire, voire à une nécessité nationale si le Luxembourgeois "normal" continue à courir ses problèmes usuels, si notre presse subventionnée préfère s'occuper des chats fouettés et si les partis politiques se recroquevillent sur leurs polémiques mesquines, en attendant les prochaines élections.

L'idée d'une juridiction constitutionnelle semble être définitivement abandonnée, à moins qu'elle ne revive après et à cause de la consultation de la phase préparatoire à la réforme constitutionnelle.

A défaut de Cour Constitutionnelle, il nous faudra pour le moins un tribunal administratif de première instance, pour décharger le Comité du Contentieux du Conseil d'Etat et pour rapprocher du citoyen ce volet un peu mystérieux de notre système juridique.

Avec une fiscalité qui se maintient à un niveau élevé, malgré une réforme importante, les contribuables auront de plus en plus tendance d'"aller chercher" leur droit, de contester les agissements de l'administration, de protéger à l'extrême

leurs biens, donc d'agir en justice. Le tribunal fiscal de première instance doit enfin sortir du banc d'essai - la période d'incubation a duré suffisamment longtemps. Le gouvernement doit se décider, il se trouve déjà à mi-chemin des prochaines élections.

Une réforme aura abouti: au moment de la rédaction du présent avis, le projet de loi concernant la réforme du Conseil Economique et Social faisait l'objet des sollicitudes de la Commission compétente de la Chambre des Députés, et son évacuation était annoncée pour le mois de novembre. Et encore la politique partisane n'a-t-elle pu s'empêcher de remanier le texte une dernière fois. Ce que les élections professionnelles et l'enthousiasme des adhérents sont incapables de provoquer (nous voulons parler d'une large acceptation dans les milieux sociaux), les amis politiques bien placés sont là pour l'arranger. Le modèle luxembourgeois s'accommodera bien d'un strapontin de plus.

Enfin, la Chambre ne se lassera pas de protester contre le déluge de textes de lois, de règlements, d'instructions, de circulaires, de directives, d'arrêtés, de traités et de conventions que Gouvernement et Chambre des Députés se sont aliés à déverser sur le pays. Quand donc mettra-t-on un frein à cette rage de noyer tout dans des textes, d'organiser le moindre recoin de nos vies, de prendre par la main la première initiative qui se fait remarquer, d'encadrer et d'accompagner par des prescriptions parfaitement inutiles le moindre mouvement? Ils sont vraiment difficiles à comprendre, les députés qui se plaignent de ce que la Chambre ne se réunit pas en permanence. La Chambre des Députés, c'est quand-même autre chose qu'une machine à voter des lois! Du calme, un peu de répit de temps en temps pourraient faciliter la réflexion.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 novembre 1986.

Le Secrétaire,



Le Président,

