

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 22 juin 1987.

Monsieur le Ministre
du Trésor

3, rue de la Congrégation

L-1352 LUXEMBOURG

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre dépêche du 11 mars 1987, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant réforme du statut et de l'organisation de la Caisse d'Epargne et Banque de l'Etat du Luxembourg.

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

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

p.d.



Secrétaire

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi portant réforme du statut et de l'organisa-
tion de la Caisse d'Epargne et Banque de l'Etat du Luxembourg

Par dépêche du 11 mars 1987, Monsieur le Ministre du Trésor a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce projet de loi a le double objectif de donner un cadre légal approprié aux activités de la Caisse d'Epargne de l'Etat et de conférer un statut clairement défini et solidement ancré au personnel de l'établissement. Ces deux finalités sont en principe indépendantes l'une de l'autre, et dans la mesure où la première visée fait déjà l'objet de divergences de vues politiques considérables et risque de générer des débats prolongés, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait suggérer qu'on sépare les deux parties, ceci afin de permettre une adoption rapide du statut des agents de la Caisse d'Epargne, objet non controversé quant au fond.

Les deux matières sont l'une et l'autre importantes et urgentes, et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit insister sur une évacuation rapide. Mais le contenu concret du projet de loi est tel, pour ce qui est des missions et des structures de la Caisse d'Epargne, que la Chambre doit prononcer ses réserves et encourager le Conseil d'Etat et la Chambre des Députés à retravailler le texte en profondeur, en s'inspirant notamment des réflexions du présent avis.

Un premier et très grave reproche qu'il convient d'emblée d'adresser aux auteurs du projet est celui qu'ils n'ont pas mené de réflexion approfondie sur l'orientation à donner au projet. C'est comme si les auteurs pouvaient se passer d'une telle analyse en tant que dépositaires d'une vérité infuse. L'importance démesurée que prend, dans l'exposé des motifs, la question passablement secondaire de la dénomination de l'établissement nourrit l'impression qu'il s'agit de détourner l'attention des véritables problèmes. Avant de définir quels sont la composition, le fonctionnement interne et les compétences respectives du Conseil d'Administration et du Comité de Direction ainsi que les relations entre l'un et l'autre, il faut d'abord savoir quelle Caisse d'Epargne on veut et quelles finalités on lui donne. Sans discuter cette matière et sans le dire ouvertement, les auteurs du projet savent ce qu'ils veulent. Une Caisse d'Epargne qui n'est que le bras prolongé d'un Ministère donné et l'organe docile des instances politiques.

1. Objet et mission de la Caisse d'Epargne

Quand elle a été créée il y a plus de 130 ans, les missions de la Caisse d'Epargne de l'Etat étaient fort limitées, puisqu'il s'agissait simplement de fournir au public un instrument pour placer ses économies à des conditions représentant un caractère de sécurité élevé. Les livrets d'épargne profitant de la garantie de l'Etat restaient longtemps son seul objet de commerce. Un premier pas dans le sens de la diversification a été fait avec l'adjonction, en 1900, et l'incorporation, en 1930, d'un Crédit Foncier fournissant la possibilité de recanaliser dans l'économie luxembourgeoise l'épargne collectée. L'extension des activités à pratiquement toutes les opérations de banque a été amorcée en 1937 et complétée en 1944.

Les réalités créées par l'histoire sont donc telles qu'il ne faut pas de long débat pour aboutir à la conclusion que la Caisse d'Epargne de l'Etat n'est plus une caisse d'épargne (et que son nom est donc de nature à induire en erreur) et que la palette de services est d'ores et déjà celle d'une "banque universelle" offrant à sa clientèle tous les services de banque, et qu'il suffit donc de placer sur une base légale claire, précise et durable ce qui a été hâtivement et provisoirement autorisé par un arrêté grand-ducal mis en vigueur quelques semaines après la libération pour parer au plus pressé.

En constatant de la sorte qu'il est urgent de procéder à la consolidation, dans des textes légaux bien réfléchis, de la situation réelle créée au fil des ans, on ne résoud pas pour autant toutes les questions de fond. Le législateur ne peut se contenter de décrire l'existant, il doit créer un cadre pour l'avenir en tenant compte des chances et des dangers que réserve le futur et il doit corriger et infléchir des développements se dégageant du passé. Si l'on sait quelles sont les ressources financières et humaines dont la Caisse d'Epargne dispose et quels sont les instruments financiers qu'elle peut offrir à ses clients, on n'a pas encore défini ce à quoi cette institution doit s'attacher, quelles doivent être sa mission et ses ambitions.

Celui qui tourne son regard sur le passé et sur les réalisations du passé ne peut que constater le sérieux et le dévouement avec lesquels des générations de fonctionnaires et employés de la Caisse d'Epargne de l'Etat ont été au service du pays. Ceci vaut pour les agents à tous les échelons de la hiérarchie. Mais il devient tout aussi évident que la Caisse d'Epargne de l'Etat, en tant qu'instrument des dirigeants politiques du pays, n'a pas toujours été à la hauteur de la tâche. Non, la Caisse d'Epargne de l'Etat n'a pas toujours été mise en mesure d'oeuvrer de façon optimale pour le bien-être du pays. Pourrait-on nier que sa contribution à la diversification économique du pays n'a pas été particulièrement prononcée, certaines banques privées assumant des contributions autrement importantes dans le financement des nouveaux investissements industriels et commerciaux? N'aurait-on pas pu se passer il y a une dizaine d'années de la création de la SNCI, si la Caisse d'Epargne avait été plus dynamique? Ne ferait-il pas toujours un sens que de fusionner la Caisse d'Epargne et la SNCI, l'une disposant de surplus financiers considérables qu'elle place à l'étranger faute de trouver des emplois dans le pays, et l'autre devant émettre des emprunts obligataires avec la garantie de l'Etat pour satisfaire à l'énorme soif de fonds des investissements productifs de l'économie? On voit mal pourquoi ces questions n'ont pas été posées et pourquoi elles n'ont ensuite pas trouvé de réponse positive.

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 22 juin 1987.

Monsieur le Président
de la Chambre des Députés

19, rue du Marché-aux-Herbes

L-1728 LUXEMBOURG

Monsieur le Président,

Pour votre information, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant réforme du statut et de l'organisation de la Caisse d'Epargne et Banque de l'Etat du Luxembourg.

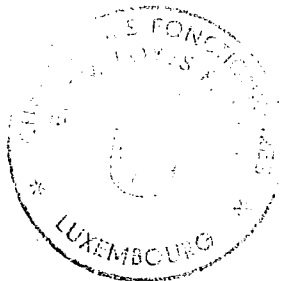
Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

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

p.d.



Secrétaire



Il n'est en tout cas pas normal que la Caisse d'Epargne de l'Etat place sur le plan monétaire international plus des deux tiers de sa somme de bilan, soit environ 170 milliards de francs, sans que personne dans ce pays ne trouve cela anormal et sans que les auteurs d'un projet de loi sur cette Caisse d'Epargne n'aient cure de s'interroger à ce propos. Le dernier bilan disponible, celui clôturé au 31 décembre 1985, fait état d'avoirs en banque, à vue et à terme, pour un total de 102,7 milliards de francs et d'un portefeuille-effets de 65,6 milliards de francs (qui se compose presque exclusivement d'effets publics mobilisables belges), soient des placements monétaires pour un total 168,3 milliards ou 67,5% de la somme bilantaire de 249,5 milliards. Ce chiffre avait été en 1975 de 44,0 milliards ou 62,1% et en 1965 de 3,8 milliards ou 24,1%, ce qui prouve qu'il s'agit d'un phénomène qui s'est créé au cours des vingt dernières années et qui va croissant. Au passif on trouve bien des engagements envers d'autres banques pour un total de 84,1 milliards, de sorte que le placement net sur le marché interbancaire est de (102,7 - 84,1 =) 18,6 milliards, mais avec les placements sur le marché des effets publics, l'excédent global atteint en fait 84,2 milliards de francs ou 34% de la somme de bilan. Ce chiffre avait atteint fin 1975 24,0 milliards et fin 1965 2,5 milliards ou 16% de la somme de bilan, comme il ressort du tableau suivant:

	1965	1970	1975	1980	1985
1. Placements interbancaires	2,0 (13)	10,4 (37)	36,4 (51)	53,2 (40)	102,7 (41)
2. Effets publics belges	1,8 (11)	3,4 (12)	7,6 (11)	34,6 (26)	65,6 (26)
3. Total placements (3 = 1 + 2)	3,8 (24)	13,8 (49)	44,0 (62)	87,8 (66)	168,3 (67)
4. Engagements envers banques	1,3 (8)	4,3 (15)	20,0 (28)	33,3 (25)	84,1 (33)
5. Placements monétaires nets (5 = 3 - 4)	2,5 (16)	9,5 (34)	24,0 (34)	54,5 (41)	84,2 (34)

montants en milliards de francs
(et en % de la somme de bilan)

Le problème réside évidemment dans le fait que la Caisse d'Epargne ne s'est pas montrée à même de développer ses activités de crédit en parallèle avec l'afflux de l'épargne. En vingt ans, entre 1965 et 1985, les dépôts sur livrets d'épargne, sur comptes de dépôt et sur comptes courants sont passés de 13,2 milliards à 150,1 milliards, soit une croissance de 1.037%. Le volume de l'engagement des débiteurs - entreprises, ménages et services publics - est passé de 9,6 à 68,8 milliards, soit une croissance de 617% seulement. Les conséquences en sont évidentes:

- en 1965, la Caisse d'Epargne prêtait à ses clients encore 73% de l'épargne collectée, tandis qu'en 1985 elle ne prête plus que 46% des fonds déposés;

- l'excédent net à placer auprès des établissements bancaires et à l'étranger, qui avait été de 3,6 milliards en 1965, s'est accru à 81,3 milliards en 1985; en même temps il est passé de 23% à 32% de la somme du bilan.

	1965	1970	1975	1980	1985
1. Livrets, comptes de dépôts et comptes courants	13,2 (84)	21,7 (77)	46,6 (66)	91,3 (68)	150,1 (60)
2. Débiteurs divers	9,6 (61)	12,6 (45)	22,8 (32)	39,7 (30)	68,8 (28)
3. Excédent (3 = 1 - 2)	3,6 (23)	9,1 (32)	23,8 (34)	51,6 (38)	81,3 (32)
4. Taux de réutilisation (4 = $\frac{2}{1}$)	73%	59%	49%	43%	46%

pour 1 à 3: montants en milliards de francs
(et en % de la somme de bilan)

La réalité concrète couverte par ces données statistiques n'est pas seulement néfaste à l'économie nationale du pays à laquelle ces moyens sont soustraits avec, pour le moins, un renchérissement superflu du crédit. Elle doit également représenter un risque de change incompressible pour l'établissement, du fait que ces surplus ne peuvent se placer que libellés en francs belges.

En même temps la SNCI, qui n'a pas de dépôts du public, a dû se refinancer au 31 décembre 1985 à raison de plus de 11 milliards de francs par l'émission d'obligations pour les particuliers, les établissements d'assurance et de sécurité sociale, ainsi que par des dépôts du Trésor etc. Seule la Caisse d'Epargne ne semble pas figurer parmi ses pourvoyeurs de fonds, abstraction faite de sa participation dans le syndicat de souscription et de placement des emprunts publics émis par la SNCI. Si déjà l'on ne se décide pas à fusionner la Caisse d'Epargne et la SNCI, il faudrait au moins institutionnaliser une coopération entre les deux établissements, un canal de recyclage de l'épargne luxembourgeoise vers les investissements au Luxembourg.

Certes, rien dans le projet de loi proposé ne s'oppose à un lien de refinancement entre les deux institutions, et il en est de même pour la législation sur la SNCI. Mais cela ne suffit pas: le législateur devrait positivement prévoir et imposer la coopération.

STRUCTURES DU BILAN DE LA CAISSE D'EPARGNE

	1965	1970	1975	1980	1985
<u>RESSOURCES</u>					
1. Livrets d'épargne	7,2 (45)	10,4 (37)	19,1 (27)	29,2 (22)	41,3 (17)
2. Dépôts et comptes courants	<u>6,0 (38)</u>	<u>11,3 (40)</u>	<u>27,5 (39)</u>	<u>62,1 (46)</u>	<u>108,8 (44)</u>
3. (= 1 + 2) Clients	13,2 (84)	21,7 (77)	46,6 (66)	91,3 (68)	150,1 (60)
4. Banques	<u>1,3 (8)</u>	<u>4,3 (15)</u>	<u>20,0 (28)</u>	<u>33,3 (25)</u>	<u>84,1 (34)</u>
5. (= 3 + 4) Fonds de tiers	14,5 (92)	26,0 (92)	66,6 (94)	124,6 (93)	234,2 (94)
6. Divers	0,1 (1)	0,2 (1)	1,3 (2)	3,2 (2)	3,9 (1,5)
7. Fonds propres	<u>1,2 (7)</u>	<u>2,0 (7)</u>	<u>3,0 (4)</u>	<u>5,6 (4)</u>	<u>11,3 (4,5)</u>
8. (= 5 + 6 + 7) Somme de bilan	15,8 (100)	28,2 (100)	70,9 (100)	133,4 (100)	249,5 (100)
<u>UTILISATIONS</u>					
11. Avoirs en banque	2,0 (13)	10,4 (37)	36,4 (51)	53,2 (40)	102,7 (41)
12. Portefeuille effets	<u>1,8 (11)</u>	<u>3,4 (12)</u>	<u>7,6 (11)</u>	<u>34,6 (26)</u>	<u>65,6 (26)</u>
13. Placements monétaires (= 11 + 12)	3,8 (24)	13,8 (49)	44,0 (62)	87,8 (66)	168,3 (67)
14. Débiteurs	9,6 (61)	12,6 (45)	22,8 (32)	39,7 (30)	68,8 (28)
15. Divers, titres, immobilisé	<u>2,4 (15)</u>	<u>1,8 (6)</u>	<u>4,1 (6)</u>	<u>5,9 (4)</u>	<u>12,5 (5)</u>
16. (= 13 + 14 + 15) Somme de bilan	15,8 (100)	28,2 (100)	70,9 (100)	133,4 (100)	249,5 (100)

montants en milliards de francs
(et en % de la somme de bilan)

Les hésitations de la Caisse d'Epargne ne se limitent pas au seul créneau des crédits aux entreprises. Elle n'a pas été un pionnier dans le domaine des prêts personnels, mais un suiveur prudent. Le souligner ne signifie pas automatiquement lui en faire le reproche. On peut, en effet, en l'absence d'un consensus national allant dans un autre sens, estimer que la Caisse d'Epargne ne doit pas forcément se mêler de tout, et se lancer dans chaque segment de marché. Là où le secteur privé suffit aux besoins du pays, la Caisse d'Epargne doit-elle être un concurrent de plus?

Les particuliers à la recherche d'un crédit pour leurs besoins personnels ont eux aussi régulièrement l'impression que la Caisse d'Epargne est l'établissement le plus prudent du pays. La prudence bancaire est certainement une vertu, mais celui qui pêche dans ce domaine par excès de zèle risque de ne plus faire d'affaires. Les extrêmes précautions qui caractérisent la politique de la Caisse d'Epargne n'ont pas contribué à la relance du secteur de la construction dans le creux de la conjoncture. Elles ne servent pas non plus la cause de la diversification de l'économie par des investissements nouveaux.

Tout ceci, il fallait le dire dans le contexte du présent projet de loi, parce que l'exposé des motifs se paie le luxe de ne pas mentionner le problème existant. Certes, l'article consacré aux "missions" (article 5 du projet) souligne que la Caisse d'Epargne doit contribuer par l'octroi de crédits au développement du bien-être du pays, mais la Chambre estime que l'accent n'est pas suffisamment mis sur l'absolue priorité qui revient à cet aspect des choses. Certes on ne peut raisonnablement interdire à la Caisse d'Epargne de faire des placements sur le marché interbancaire de Bruxelles, mais au moins devrait-on dire sans ambiguïté que la nature même de l'établissement devrait lui imposer strictement de limiter ses activités au territoire national et l'empêcher de suivre les banques privées du pays sur les places étrangères et parfois exotiques comme New York, Londres et Zurich, ou Singapour et Hong Kong. La Chambre estime en tout cas qu'il faut décourager la Caisse d'Epargne de se lancer dans les activités nouvelles découlant plus de modes du moment que de besoins réels de la clientèle.

Si le projet de loi ouvre concrètement à la Caisse d'Epargne des possibilités commerciales qui lui étaient interdites jusqu'au moment actuel - comme la prise de positions ouvertes en devises - le lecteur de ce projet serait en droit de voir les auteurs le lui dire clairement. Si le projet permet l'expansion au-delà des frontières, on serait en droit de trouver dans l'exposé des motifs un bilan précis et chiffré du fonctionnement du bureau de représentation de la Caisse d'Epargne à Singapour, dont l'établissement a été décidé il y a quatre ans. Il n'en est rien. Si l'on plaide l'expansion persistante en direction de nouveaux services, on devrait être prêt à avouer que la mise en place d'une fonderie pour métaux précieux, qui a coûté une vingtaine de millions de francs, n'a encore rapporté aucun sou. Si le projet autorise, plus ou moins implicitement, l'octroi de crédits internationaux, ne devrait-il pas dans son exposé des motifs apporter un bilan sur les expériences du passé? Il serait étonnant de constater que les risques pour les crédits à des entités économiques d'autres continents ne présentent pas un risque plus élevé que le prêt au bon père de famille, traditionnel client de la Caisse d'Epargne, lequel - comme il a été souligné - ressent souvent du mal avant d'obtenir son crédit.

Il est indéniable qu'à l'étranger, les établissements financiers du secteur public, qui ont rencontré des difficultés sérieuses - comme certaines Landesbanken allemandes il y a quelques années - n'ont jamais contracté le mal sur les chemins battus de leurs activités traditionnelles, ni auprès de leurs clients fidèles, mais dans des activités n'ayant aucun lien avec leur mission fondamentale. Il en est de même des établissements du secteur coopératif dit "gemeinwirtschaftlich" qui ne sont pas tombés en raison des activités déployées au service du petit client moyen, mais du fait des opérations purement spéculatives se déroulant souvent aux antipodes.

En un mot: la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas convaincue que la Caisse d'Epargne doive créer des bureaux, des succursales ou des filiales n'importe où dans le monde, ni qu'elle ne doive spéculer autrement que sur l'instruction formelle de ses clients et pour le seul compte de ceux-ci, ni qu'elle ne doive prendre de quelconques risques dans de nouveaux instruments. Il n'y a pas lieu pour le législateur de donner un chèque en blanc à ce sujet, que ce soit à la direction, au Conseil d'Administration ou encore au Ministre compétent ou au Gouvernement.

La Chambre ne voudrait pas qu'on se méprenne sur son attitude. Elle plaide donc pour une Caisse d'Epargne forte et dynamique sur le marché national qui mette l'épargnant et l'investisseur luxembourgeois à l'abri du diktat des banquiers privés n'ayant pas à priori le réflexe du bien public et qui évite une dilapidation des énergies par une politique tous azimuts et touche-à-tout. La Caisse d'Epargne de l'Etat est la plus complète et la plus universelle de nos banques, étant le banquier de l'Etat et celui des communes et des établissements publics, étant le numéro un de l'épargne sur livret et le numéro un du prêt hypothécaire, étant pour le Trésor et pour l'Institut Monétaire l'opérateur attitré des opérations d'émission monétaire ou de gestion de la dette publique, étant pour beaucoup d'eurobanques localisées à Luxembourg l'institut où, à défaut de banque centrale, ils tiennent leurs réserves en francs, étant un partenaire à part entière pour les systèmes de paiement du pays, y compris pour les cartes de garantie et les cartes de crédit, étant un pilier central du clearing, que ce soit pour la chambre de compensation ou pour Euroclear, étant le correspondant luxembourgeois du monde des Caisses d'Epargne de toute l'Europe avec tout ce que ceci comporte, étant un émetteur déjà traditionnel de médailles commémoratives, etc. Dans la satisfaction des nouveaux besoins du public luxembourgeois, client de toujours de la Caisse d'Epargne, celle-ci ne doit rencontrer ni embûches ni handicap. Mais pour ce qui est d'autres activités, elles ne peuvent être que des dangers, et ceci jusqu'à preuve du contraire.

Les banques du secteur privé sont des établissements purement commerciaux, guidés par le seul motif de la maximisation des profits. Il est de leur nature intrinsèque de se lancer dans toute opération qui s'annonce lucrative et de n'entreprendre aucune activité qui risque d'être durablement déficitaire. Il n'est en revanche pas de l'essence des pouvoirs publics d'ajouter une autre banque du même type à toutes les initiatives privées qui existent déjà. On peut même estimer que l'Etat doit s'abstenir de toute ingérence dans des domaines où l'entreprise privée fonctionne sans créer de tort à l'ensemble. La Caisse d'Epargne de l'Etat doit avoir une mission autrement noble que de ratisser des profits sur tous les terrains imaginables et inimaginables, mais elle doit viser dans la définition de sa politique avant tout le bien public (ce qui ne veut pas dire que sa logique de fonctionnement ne doive pas être celle de l'optimisation économique et de la gestion rationnelle, et que la Caisse d'Epargne ne doive pas re-

chercher la plus grande rentabilité dans ses activités). Elle peut et elle doit concurrencer les banques privées dans tous les créneaux actuels et futurs où cette concurrence est dans l'intérêt public, mais elle ne doit pas se sentir obligée ou encouragée à sauter dans toutes les tranchées.

Le projet de loi ne semble pas s'être fait une raison sur toutes les questions qui viennent d'être abordées. En fait, le texte se caractérise par une souplesse extrême et par une absence totale de contraintes. Il consacre le principe de la banque universelle, et toutes les bornes que l'établissement pourrait rencontrer peuvent être reculées, du moins par le Ministre de tutelle. Le législateur devrait reconnaître qu'on lui propose d'édicter des règles qui n'en sont pas. Faudra-t-il donc faire de mauvaises expériences avant de devenir prudent?

En fait la logique des auteurs du projet se comprend quand on examine ses propositions pour les structures de fonctionnement de la Caisse d'Epargne. D'établissement public autonome qu'elle était jusqu'à présent, le projet de loi veut faire de la Caisse d'Epargne un simple bras prolongé du Ministre du Trésor. Les auteurs du projet, en enlevant aux organes de la Caisse d'Epargne beaucoup de leurs pouvoirs de décision, ne sentaient manifestement pas le besoin de prévoir également des garanties contre l'arbitraire ou le manque de sagesse du pouvoir exécutif, désormais premier maître à bord. Voilà que le Gouvernement veut s'assurer une mainmise directe sur les instruments financiers de la Caisse d'Epargne de l'Etat. Une Chambre des Députés qui possède également le privilège de voter le budget du Gouvernement et de faire contrôler son exécution par la Chambre des Comptes se doit d'être vigilante face au présent texte qui pourrait se révéler un jour comme étant une loi habilitante conférant des pouvoirs spéciaux inattendus au Gouvernement.

Si la documentation qui accompagne le projet semble à première vue assez volumineuse, force est de constater que le contenu accorde des explications fort prolixes sur des questions d'intérêt mineur (dénomination future, questions techniques de la garantie d'Etat), mais qu'aucune analyse chiffrée de la situation bilantaire et de rentabilité n'est fournie. Les bilans publiés au cours des dernières années, et qui suivent forcément le schéma impérativement prescrit par la réglementation, ne permettent pas un examen sérieux, le schéma étant conçu plus sous l'angle de vue du secret bancaire que sous celui de l'information du public. Le rapport annuel, qui est certes d'une présentation soignée, a souci de ne pas être plus révélateur. A cela s'ajoute que les détails fournis ne cadrent pas avec la ventilation des statistiques publiées par l'Institut Monétaire pour l'ensemble du marché, de sorte qu'il est impossible de se faire une idée de la part du marché de la Caisse d'Epargne pour les différents produits bancaires (dépôts à terme, comptes courants, prêts hypothécaires, prêts à la consommation, etc.). Même pour l'épargne sur livrets, il n'y a de comparaison possible que pour le seul volume global, alors qu'aucune analyse plus poussée n'est faisable. Rappelons cette comparaison qui témoigne d'un recul relatif de la Caisse d'Epargne:

	1970	1975	1980	1985
1. Caisse d'Epargne de l'Etat	10,4	19,1	29,2	41,3
2. Tous établissements	16,5	32,4	52,0	77,3
3. Part de la CEE ($3 = \frac{1}{2}$)	63%	59%	56%	53%

Pour 1. et 2.: en milliards de francs

Une discussion sur l'avenir de la Caisse d'Epargne, préalable strict à toute réforme sérieuse méritant ce nom, devrait partir de l'analyse de l'ensemble des activités, de la situation respective de chacune d'entre elles, d'analyses de rentabilité commerciale et d'utilité publique. Sauter ce pas de la démarche ne peut que desservir la qualité du travail à fournir.

Une autre lacune indéniable doit être vue dans l'absence de toute documentation sur le traitement des cas analogues à l'étranger, notamment dans les pays voisins. Au fil des temps beaucoup de bonnes lois ont été adoptées au Luxembourg en reprenant des textes ayant fait leurs preuves à l'étranger les dispositions utiles et en les adaptant à nos particularités. La Chambre doit donc regretter que les auteurs du projet ont cru pouvoir se passer d'une comparaison de cette nature.

2. Structures et organes de la Caisse d'Epargne

L'on a donc mis beaucoup plus de soins à élargir le domaine d'activité de la Caisse d'Epargne de l'Etat au-delà de la réalité concrète actuelle qu'à le délimiter avec précision. Les raisons en sont évidentes. Le ministère compétent propose en effet au législateur de lui confier en toutes choses le dernier mot quant au fonctionnement de l'établissement, et il ne s'est de toute évidence pas empressé pour proposer qu'on l'entrave dans ses décisions.

A l'heure actuelle les ingérences directes du Gouvernement, c'est-à-dire du Ministre dit "de tutelle", sont plutôt limitées. Certaines décisions des organes de la Caisse d'Epargne sont bien soumises à approbation ministérielle, comme les décisions relatives aux taux d'intérêt sur livrets d'épargne ou les comptes annuels. Le projet de loi étend la liste des actes en question. C'est ainsi que le Ministre sera désormais également compétent pour approuver les taux relatifs aux crédits hypothécaires.

Au moment actuel le Gouvernement désigne un Commissaire de surveillance qui doit veiller au respect de la légalité de l'activité de la Caisse d'Epargne. Ce poste a été créé en 1900, quand il n'y avait ni contrôle bancaire, ni réviseur externe. Comme les organes de surveillance ont été multipliés au fil des ans, on aurait pu s'attendre à ce que le projet de loi propose, sinon la suppression du Commissaire et du Commissaire spécial, du moins une redéfinition de leur mission. Rappelons en effet que la récente législation sur les réviseurs d'entreprise est pleinement applicable à la Caisse d'Epargne. Elle exige depuis peu la désignation d'un auditeur externe et indépendant pour vérifier les comptes annuels et les procédures de gestion. Le contrôle bancaire introduit au lendemain de la libération et exercé aujourd'hui par l'IML s'applique sans restrictions à la Caisse d'Epargne comme aux banques privées. Il s'y ajoute que la Caisse d'Epargne est soumise depuis la loi du 14 juin 1983 au régime fiscal de droit commun et qu'elle reçoit donc désormais la visite de l'inspection fiscale, que la Caisse d'Epargne est une banque agréée et subit donc régulièrement l'inspection sur place des réviseurs de l'IBLC, et enfin que la Caisse d'Epargne dispose d'un contrôle interne très développé, le Service de l'Inspection.

Mais à propos de ce dernier, on doit s'étonner que le projet de statut de la Caisse d'Epargne que représente le présent texte n'en souffle mot. Voilà que le contrôle bancaire prêche depuis une quinzaine d'années que le contrôle interne ne peut être un service comme un autre, soumis à toute la hiérarchie normale de la direction, mais qu'il doit être rattaché directement (donc sans échelon intermédiaire) au premier responsable de l'établissement! Pourquoi ne pas inscrire alors ce principe dans la loi fondamentale de la Caisse d'Epargne? On dirait que l'Institut Monétaire n'a pas été consulté par le Gouvernement dans la préparation de ce projet de loi.

La présence d'un Commissaire de surveillance désormais libéré des vérifications des livres donnerait évidemment toujours un sens, si le Gouvernement avait besoin d'une telle courroie de transmission pour faire entendre sa voix et son point de vue. Mais si le Conseil d'Administration actuel comporte depuis 1986 un fonctionnaire du Ministère du Trésor (lequel a repris le siège occupé depuis 1971 par un Directeur d'Administration), il est désormais prévu de nommer trois représentants directs du Gouvernement, sans compter les deux dirigeants de la Caisse d'Epargne également choisis par le Gouvernement. En d'autres mots, le

Gouvernement ne se contente pas comme par le passé de nommer tous les administrateurs et de disposer de la faculté de les révoquer, il tient encore à y placer une majorité de subordonnés directs. Il n'en est que plus étrange que le Gouvernement doive continuer à disposer d'un Commissaire jouissant d'un droit de veto. Mais il faut en tout cas considérer comme exorbitante la proposition d'étendre les pouvoirs du Commissaire, qui aux termes du projet pourrait exercer son veto non plus pour prévenir des illégalités ou des actes d'une légalité discutable, mais encore pour "suspendre l'exécution de toute décision du conseil qu'il juge contraire (...) à l'intérêt général".

Un autre changement de taille proposé par le projet de loi est celui de limiter dans le temps les charges de la Direction de l'établissement. Cette innovation est en contradiction flagrante avec les principes et traditions de la fonction publique. Elle est évidemment la première application de la détermination, inscrite dans le programme politique d'un parti gouvernemental, de limiter à l'avenir les mandats de tous les directeurs d'administration à cinq ans et elle témoigne ainsi de la volonté de pousser la politisation des charges supérieures de la fonction publique à un niveau qui ne pourra que nuire au fonctionnement correct des rouages de l'Etat. Que les directeurs de la Caisse d'Epargne, en perdant le cas échéant leur poste au terme du mandat de cinq ans, puissent rentrer dans les rangs de l'administration ne fait que souligner leur situation instable. Il ne sont en fait que temporairement détachés à la tête de la Caisse d'Epargne, ce qui est inadmissible et contraire au statut de la fonction publique. Il est évident que la Chambre ne peut en aucun cas accepter ce démontage des institutions et qu'elle doit en appeler à la Chambre des Députés d'opposer à son tour une fin de non-recevoir formelle à ces tentatives.

Pour ce qui est du Conseil d'Administration, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit bien entendu saluer la proposition d'accorder une représentation au personnel de l'établissement, dans la mesure où cette initiative ne reste pas limitée à la Caisse d'Epargne. Il s'agit en l'occurrence d'un revirement fondamental de l'attitude de l'autorité publique qui accepte désormais d'associer le personnel de l'Etat à la gestion des affaires et à la prise de décision. En effet, ce précédent étend au secteur public la cogestion déjà bien établie dans le secteur privé et il sera sans doute suivi, pour les années à venir, par la création de structures analogues dans tous les établissements publics et administrations.

Tel que proposé par le Gouvernement, l'élargissement du Conseil n'est pas forcément fait pour en accroître les performances. La composition du Conseil est inappropriée avec une majorité de fonctionnaires qui sont des subordonnés directs du Gouvernement (à savoir trois fonctionnaires provenant directement des services gouvernementaux et deux fonctionnaires temporairement détachés pour diriger la Caisse d'Epargne), deux représentants du personnel et deux représentants du monde externe. La composition actuelle du Conseil n'est certainement pas satisfaisante non plus en ce qu'elle prévoit un représentant d'un seul syndicat, d'un seul parti politique, d'un seul groupement professionnel à l'exclusion des autres.

Les innovations proposées doivent se résumer en une phrase. L'établissement public essentiellement autonome qu'était la Caisse d'Epargne devient purement et simplement un service du Ministère du Trésor.

On est tenté d'établir un parallèle entre le Conseil proposé pour la Caisse d'Epargne et celui qui existe pour la SNCI. Pour cette dernière, les douze membres sont nommés par le Conseil de Gouvernement, mais le choix de celui-ci est théorique du fait que le projet de loi (article 16) prévoit que la désignation se fait sur proposition. Quatre des administrateurs sont proposés par les quatre syndicats représentatifs, deux par la Chambre des Métiers et deux par la Chambre de Commerce et enfin quatre sur présentation de quatre ministres différents énumérés dans la loi, à savoir les Ministres des Finances, de l'Economie, du Commerce Extérieur et du Travail. Comme les huit représentants du patronat et des syndicats peuvent être considérés à la limite comme des représentants d'organisations défendant des intérêts particuliers, et que le Gouvernement n'a en fait pas d'influence réelle sur le choix des mandataires en question, il a été sage de prévoir un droit de vote pondéré accordant aux représentants des Ministères la moitié des voix et une prépondérance dans le résultat des votes.

Pour le projet relatif à la Caisse d'Epargne, le Gouvernement n'est soumis à aucune contrainte, sauf que le choix des représentants du personnel lui échappe. Comme le Gouvernement n'a pas les mains liées par des propositions qui limitent son choix, on ne voit pas pourquoi il ne choisirait pas des personnalités compétentes et dignes de confiance. Pourquoi dès lors prévoir en plus que les personnalités librement choisies pour représenter les intérêts de la nation doivent encore être mises en minorité et soumises à la tutelle des représentants gouvernementaux? La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que la proposition retenue n'est guère acceptable. Elle ne s'opposerait pas à une prépondérance des voix des représentants directs du Gouvernement pour le cas où l'on retiendrait une solution empruntée à la SNCI (avec désignation externe des administrateurs représentant la nation). Elle voudrait concrètement suggérer de faire siéger au Conseil de la Caisse d'Epargne les présidents des chambres professionnelles ou leurs représentants.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, si elle doit dénoncer les tares fondamentales du projet, ne veut pas plaider pour le maintien des structures actuelles qui ne sont qu'une situation de fait résultant des péripéties de l'histoire sans avoir fait l'objet d'une réflexion soutenue. Bien plus, il ne peut guère y avoir de doute sur le fait que l'établissement important qu'est devenue la Caisse d'Epargne, avec ses effectifs de plus de 1.300 personnes, son bilan de plus de 270 milliards, son chiffre d'affaires de plus de 20 milliards, ses multiples services et plus de 90 lieux d'implantation dans le pays, ne dispose pas de structures appropriées. Il est urgent de procéder à une réforme d'ensemble pour créer des organes performants et aux responsabilités clairement définies.

Tout comme il s'est avéré indispensable, en 1900, de mettre en place un directeur à plein temps, alors que la charge n'était qu'une fonction accessoire pendant près d'un demi-siècle, de même est-il devenu indispensable de remplacer l'actuelle direction monocéphale ou de type hiérarchisé par un organisme de type collégial avec un nombre suffisamment élevé d'experts en la matière, ainsi que de séparer plus clairement les responsabilités du Conseil et de la Direction et de ne pas en faire cumuler les postes clefs. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics partage donc l'intention du Gouvernement de ne pas instaurer de structures de type français (avec un président-directeur général), mais de maintenir une construction en deux étages avec un Conseil d'Administration et un Comité de Direction. Elle soutient également l'idée d'une division du travail au

sein de la direction collégiale, mais elle ne peut accepter la tonalité du projet qui veut dégrader et le Conseil et le Comité à des organes sans pouvoir réel, du fait de la tutelle généralisée du Gouvernement décrite plus haut. La Chambre n'a pas de problème pour avoir confiance dans les hommes de métier auxquels on doit confier la direction et dans les personnalités indépendantes qu'il faudrait - dans son optique - nommer au Conseil d'Administration.

La Caisse d'Epargne doit être au service du pays, et dans cette optique il n'est certes pas pensable qu'elle puisse fonctionner sans référence aux choix politiques de nos institutions démocratiques. Mais le métier de banquier a ses contraintes, et il est intolérable que la Caisse d'Epargne ne puisse pas procéder aux modifications des taux d'intérêt qui s'imposent, du simple fait qu'une échéance électorale pourrait rendre cette opération politiquement embarrassante pour un Ministre ou un Gouvernement. En un mot, une Caisse d'Epargne entièrement soumise au Gouvernement sera moins au service du pays et de ses intérêts qu'une Caisse d'Epargne jouissant d'une autonomie bien comprise. Avec la logique de l'indispensable suprématie du Gouvernement que transpire ce projet de loi, on pourrait plaider pour l'amovibilité de tous les chefs d'administration, voire de tous les fonctionnaires généralement quelconques. En ce sens le projet constitue une atteinte grave au statut de la fonction publique, à laquelle la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit s'opposer avec vigueur.

Un autre aspect inacceptable du projet concerne le non-respect des droits acquis de l'actuel Directeur et de l'actuel Sous-Directeur, qui sont en outre respectivement Président et Vice-Président du Conseil. Si les dispositions transitoires traitent du cas du Directeur actuel, elles oublient de parler du Sous-Directeur. Cette omission est plus que significative pour le caractère superficiel et irréféréchi du projet de loi, dont les formulations de détail nécessitent de toute évidence une refonte laborieuse. Les stipulations transitoires concernant le Directeur-Président ne sont notamment pas acceptables du fait qu'on enlève à un fonctionnaire la fonction lui confiée à terme indéfini, pour ne lui accorder qu'un mandat à durée déterminée, limité à cinq ans.

Un autre point faible du projet de loi est constitué par la répartition peu claire des responsabilités entre le Conseil d'Administration, d'une part, et le Comité de Direction, d'autre part. Dans l'un et l'autre cas le texte fait une énumération des attributions sans que les deux listes ne soient limitatives, puisqu'elles sont précédées du terme "notamment". Cette façon de procéder est une source de conflits pour toutes les matières qui, selon les interprétations divergentes, peuvent rentrer dans l'un et dans l'autre champ d'action, ainsi que pour toutes les matières non couvertes par une des deux listes. La seule façon rationnelle de procéder efficacement consiste à créer une certaine hiérarchie entre les deux organes et à rendre limitative au moins l'une des deux énumérations.

De même que pour tous les autres établissements publics, il y a lieu de créer, d'une part, un organe définissant les orientations politiques de la marche à suivre. Comme c'est le cas pour les autres établissements autonomes de droit public, cet organe suprême doit disposer d'une indépendance suffisante vis-à-vis du Gouvernement. Et il y a lieu d'avoir, d'autre part, un organe d'exécution, chargé de la direction quotidienne et donc de la gestion commerciale, mettant en oeuvre les orientations générales lui données. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics trouve donc appropriée la dichotomie entre un Conseil d'Admini-

stration composé de personnalités ayant comme mission de définir la politique de la Caisse d'Epargne de façon qu'elle serve au mieux les intérêts du pays, de son économie et de ses habitants, et une Direction dont les membres sont choisis en raison de leur expérience professionnelle et qui sont dès lors chargés de mettre en oeuvre cette ligne de conduite, en utilisant toutes les ressources matérielles et humaines à la disposition de la Caisse d'Epargne. Dans une telle structure, l'intervention gouvernementale doit se limiter à des actes occasionnels et exceptionnels, comme l'approbation des comptes annuels et l'affectation du résultat - affaires qui dans une société commerciale reviennent à l'Assemblée des actionnaires - et surtout les questions relatives au statut du personnel.

En amendant le projet dans ce sens, on éliminera les sources permanentes de conflits provenant des ingérences de la politique dans les affaires commerciales et des rivalités possibles entre le Conseil et le Comité. Au contraire, la structure aura un mécanisme pour trancher les tensions inévitables, dans le sens que le Comité est subordonné au Conseil pour toutes les questions fondamentales, alors que le Conseil n'aura ni l'ambition ni surtout la qualification professionnelle ou la possibilité technique de se mêler des questions purement commerciales.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il s'impose de donner au Conseil un moyen réel et efficace pour surveiller le respect de ses décisions et de ses directives ainsi que le fonctionnement optimal de l'établissement. A cet effet, il y a lieu de lui offrir la possibilité de donner des instructions directement au Service de l'Inspection et de recevoir directement de celui-ci toute communication répondant à ces instructions.

Il y a lieu, d'autre part, de souligner que le projet, en créant une collégialité entre les membres de la Direction, permet de renforcer les moyens d'action et de gestion. La Chambre tient donc à soutenir expressément cette caractéristique du projet gouvernemental. Le nombre plus élevé de directeurs permet par ailleurs une réelle division du travail. La Chambre partage l'impression du Gouvernement que les détails à ce propos ne peuvent pas être inscrits dans la loi mais sont susceptibles d'évoluer au fil du temps.

Pour terminer les observations sur les modalités envisagées pour les organes de la Caisse d'Epargne, la Chambre ne peut s'empêcher d'exprimer son impression que le choix de ces modalités est plus le résultat d'humeurs momentanées que de réflexions approfondies. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer ces choix à ceux qui ont été faits pour la Société Nationale de Crédit et d'Investissement et pour l'Institut Monétaire Luxembourgeois. Si les membres du Conseil d'administration de la Caisse d'Epargne doivent être révocables ou âgés de moins de 72 ans, on se demande pourquoi tel n'est pas le cas également pour ceux du Conseil de la SNCI ou du Conseil de l'IML. On voit mal pourquoi le Conseil d'administration de la Caisse d'Epargne devra être nommé par le Ministre seul (car telle est la signification du terme "par le Gouvernement"!) alors que pour la SNCI et l'IML le Conseil est nommé en réalité par le Gouvernement en tant que tel puisque le texte précise "le Gouvernement en conseil". S'il y a des motifs pertinents pour que la durée du mandat du Conseil est de quatre ans pour l'IML et de 5 ans pour la SNCI et la CEE, on aurait pu prendre soin de les exposer au lecteur du projet. Le tableau qui suit fournit une vue synoptique de quelques différences significatives, en ce qui concerne les modalités de fonctionnement du conseil, entre le projet pour la Caisse d'Epargne et les lois sur l'IML et la SNCI.

Dispositions sur le Conseil d'Administration

	SNCI/1977-83	IML/1983	CEE/1987 (projet)
- membres	12	7	9
- direction			
- nomination	par Gouvernement en conseil	par Gouvernement en conseil	par Gouvernement (= Ministre compétent)
- choix	4 membres proposés par syndicats 4 membres proposés par Chambres patronales 4 membres proposés par 4 Ministres déterminés	3 membres proposés par Ministre compétent 2 membres proposés par Ministre de l'Economie 2 membres au choix	2 membres d'office (Dir. Gén. et Dir. Gén. Adj.) 2 membres élus par personnel 3 représentants Etat: choix du Gouvernement 2 représentants secteur privé: proposé par min. comp.
- mandat	5 ans (renouvelable)	4 ans (renouvelable)	5 ans (renouvelable)
- incompatibilité	aucune	aucune	oui
- limite d'âge	non	non	72 ans
- révocation d'un membre	non	non	pour incompétence par Gouvernement en conseil sur proposition Conseil d'Admin.
- dissolution possible	non	non	oui, par Gouvern. en Conseil
Président/Vice-président	Président nommé par Grand-Duc parmi représentants ministériels Président remplacé par le plus âgé des représentants ministériels	Président et Vice-président désignés par Gouvernement en Conseil	Président et Vice-Président désignés par Gouvernement (= Ministre) et choisis parmi les membres nommés par lui
Commissaire du Gouvernement	non	non	oui, avec droit de veto général
Direction membre du Conseil	non	non	oui, Dir. gén. et Dir. gén. adj. membres d'office

3. Statut du personnel

Le projet entend assimiler les agents de la Caisse d'Epargne de l'Etat aux employés de l'Etat, dont le régime est fixé par la loi du 27 janvier 1972. Ce régime se caractérise essentiellement par les éléments suivants:

- garantie de l'emploi acquise après 10 ans de service et au plus tôt à l'âge de 35 ans (jusqu'à la date où cette double condition est remplie, le régime de l'employé privé reste applicable);
- application du régime de pension des fonctionnaires de l'Etat après 20 années de service ou dès que l'âge de 55 ans est atteint.

Ce régime implique la fixation des indemnités par le Gouvernement en conseil (règlement modifié du 1er mars 1974) ainsi que la soumission des employés aux dispositions du statut général des fonctionnaires de l'Etat (loi modifiée du 16 avril 1979, article 1/5).

Les auteurs n'entendent cependant pas pousser l'assimilation aussi loin puisqu'ils prévoient un règlement grand-ducal pour fixer les droits et devoirs, les conditions d'engagement, d'avancement, de rémunération et de retraite des agents de la Caisse d'Epargne de l'Etat.

Leur statut serait ainsi une création hybride, tenant à la fois des régimes de l'employé privé, de l'employé de l'Etat et du fonctionnaire de l'Etat.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que ce qui - suivant les arguments des auteurs développés au commentaire de l'article 32 - s'impose pour les membres de la direction est au même titre également applicable aux agents de tous les autres échelons hiérarchiques de la Caisse d'Epargne de l'Etat. La Chambre aurait donc préféré que le projet suive l'exemple des autres établissements publics et prévoie pour la Caisse d'Epargne de l'Etat des "employés publics", c'est-à-dire des agents non contractuels, assimilés en principal et accessoires aux fonctionnaires de l'Etat.

4. Examen du texte

Article 1er

Il ressort de l'exposé des motifs que la question de la garantie des dépôts en banque devrait prochainement faire l'objet d'une réglementation globale qui concernerait la Caisse d'Epargne comme les banques privées. Il serait dès lors logique de maintenir d'ici-là les dispositions actuelles et donc d'omettre l'alinéa 2. Il n'y a pas lieu de réduire la garantie de l'Etat existante, ni de mener un long débat public sur une question de seconde importance, étant donné qu'un Etat qui a sauvé de la faillite différentes entreprises privées importantes pour l'économie nationale, devra en toutes circonstances assister un établissement comme la Caisse d'Epargne qui compte parmi sa clientèle la large majorité des Luxembourgeois.

Article 2

Le terme de caisse d'épargne se réfère à un type d'activité déterminé et essentiellement limité à quelques opérations précises. Sous cet angle de vue, le nom de l'établissement est, depuis plus de quarante ans, de nature à induire en erreur tous ceux qui traitent avec la Caisse d'Epargne. Il est vrai qu'au Grand-Duché tout le monde est bien informé de ce que la Caisse d'Epargne n'est plus une caisse d'épargne proprement dite, mais bien une banque de type universel. La Chambre voudrait proposer que le seul nom officiel de l'établissement soit désormais celui de "Spuerkeess" ou "Spuerkeess vu Letzeburg", et qu'il soit par ailleurs autorisé à se servir accessoirement des noms suivants:

- Banque de l'Etat du Luxembourg
- Staatsbank Luxemburg
- State Bank of Luxembourg.

Il n'y a pas lieu de maintenir, dans les relations avec l'étranger, une référence au terme de Caisse d'Epargne ou Staatsparkasse, sauf pour une période limitée à quelques années en guise de période transitoire.

Article 3

En accord avec les considérations développées plus haut, il est proposé d'ajouter un alinéa 3 qui soumet à autorisation l'établissement de filiales, de succursales et de bureaux à l'étranger. L'autorisation devrait prendre la forme d'un arrêté grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Commission de Travail de la Chambre des Députés.

Article 9

Comme il a été exposé plus haut, la Chambre ne peut accepter la composition du Conseil d'administration. Elle propose concrètement de modifier cet article dans le sens que les présidents des chambres professionnelles ou leurs représentants fassent obligatoirement partie du Conseil.

Article 10

La disposition du second alinéa se rapproche du contenu des articles 17 et 18 et serait dès lors utilement transférée à cet endroit-là. La Chambre voudrait donner à considérer si le règlement d'ordre intérieur ne devrait pas faire l'objet d'un règlement grand-ducal, ce qui lui donnerait plus de stabilité dans le temps.

Articles 12 et 13

Pour la durée du mandat et la limite d'âge, il est renvoyé aux réflexions développées plus haut.

Article 15

Il y a lieu d'ajouter un alinéa (4) précisant que le Conseil peut charger le Service d'Inspection d'enquêtes particulières ou générales et que dans ce cas le chef de service rapporte directement au Conseil.

Article 16

Etant donné que la liste des attributions n'est pas exhaustive, la Chambre peut y souscrire pleinement. Il serait toutefois avantageux de préciser dans la phrase introductive que le Conseil a toutes les compétences non attribuées par la loi au Comité de Direction, au Gouvernement ou à une autre instance.

Article 18

A l'alinéa (2), il faudrait prévoir plutôt des réunions mensuelles, et ceci en considération du long catalogue des attributions prévu à l'article 16.

Article 19

Il faut se demander ce que signifie concrètement le terme "le secret des délibérations". Est-ce que, pour ne soulever qu'une seule question, les fonctionnaires-administrateurs sont tenus au secret vis-à-vis de leur Ministre?

Article 23

Compte tenu des réflexions développées plus haut, il y a lieu de biffer à la première ligne le mot "notamment" de sorte que la liste devient limitative. Pour le point g) il y aurait lieu de prévoir un montant-seuil minimal, seules les demandes d'une certaine importance nécessitant une décision du Comité.

Article 24

On ne prévoit pas le cas où le Comité n'aboutit pas à répartir ses tâches entre les membres ou les répartit, compte tenu d'un vote majoritaire, de façon non équilibrée. Il faudrait prévoir que le Conseil doive approuver la répartition des tâches décidée par le Comité.

Il y a par ailleurs lieu d'ajouter un alinéa précisant que le Service de l'Inspection relève directement du Directeur Général, sauf pour ce qui est dit à l'article 15 alinéa (4).

Articles 28 et 29

Il n'est guère compréhensible comment la lettre a) de l'article 28 cadre avec le secret bancaire. Il y a lieu de biffer cette disposition, la communication devant se limiter aux matières sujettes à approbation ministérielle.

La présence d'un commissaire de surveillance est justifiée seulement pour le cas où l'administration gouvernementale en tant que telle ne fournit pas d'administrateurs.

Article 30

On voit mal ce qui est visé concrètement par la lettre a). Les matières visées par les lettres b), c) et e) devraient relever, quant à leur approbation, du Gouvernement en conseil. Pour le point e), le présent article du projet est du reste en contradiction avec les dispositions de l'article 41 (3), lesquelles confient au Gouvernement en conseil une responsabilité que le présent article attribue au Ministre de tutelle. Quant à la lettre d), il convient de rappeler qu'elle couvre en partie des matières non soumises actuellement à l'approbation de l'autorité de tutelle. La Chambre peut se déclarer d'accord avec la nouvelle formule à la condition que la composition du Conseil ne sera pas celle inscrite dans le projet de loi. Les personnalités appelées au Conseil devraient, du moins pour les points a) et d), être en mesure, si elles le jugent indispensable, de passer outre au veto gouvernemental après l'expiration du délai prévu.

Article 31

La position relative à la nécessité de la charge d'un Commissaire doit s'examiner à la lumière de la composition du Conseil, et notamment au vu de la représentation de l'administration gouvernementale dans celui-ci.

Quant à la durée du mandat, on ne peut que se demander pourquoi elle devrait être de trois ans. A propos de l'alinéa (5), l'extension du droit de veto au-delà de la violation des dispositions légales ou réglementaires ne peut être qu'une source de conflits et de lourdeurs.

Quant à la mission prévue à l'alinéa (6), il y a lieu de la supprimer étant donné qu'elle se superpose aux contrôles de création plus récente et dotés de moyens plus importants (contrôle bancaire, réviseurs d'entreprise, service

d'inspection). En multipliant le nombre de gens responsables pour un même type de contrôle, on risque de réduire leur efficacité, chacun pouvant relâcher son attention dans la conviction que les autres contrôles fonctionnent.

Article 32

Au sujet du mandat quinquennal mais renouvelable que le projet entend conférer aux directeurs de la Caisse, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics renvoie aux observations qu'elle a développées à l'alinéa 6 du chapitre 2 ci-dessus et elle réitère son opposition formelle à cette tentative de politiser certaines fonctions et de dénaturer la notion du statut public.

En ce qui concerne le texte de l'article 32, la Chambre signale d'abord que le terme "administrateurs" sub (2) a) s'est probablement glissé par aspiration subconsciente dans le texte, qui a été mis au point à l'époque de la discussion des cas de rigueur. Il y a donc lieu de lire "administrations".

Quant à l'honorabilité, dont question sub (2) b), la Chambre voudrait expressément souligner qu'à son avis tous les fonctionnaires admis aux carrières publiques doivent faire preuve d'une honorabilité sans faille. Si les auteurs avaient des doutes à ce sujet envers certains de leurs collègues de la carrière supérieure, ils seraient statutairement obligés d'en saisir immédiatement le Conseil de discipline. La Chambre est en tout cas d'avis qu'il suffit amplement d'exiger que les candidats aux postes de direction prouvent qu'ils possèdent l'expérience professionnelle spécifiquement requise pour l'exercice de leur fonction. Pour le reste les dispositions générales du statut sont applicables (cf. (1)).

La Chambre demande de supprimer les paragraphes (3) et (4) pour les motifs rappelés ci-dessus, et le paragraphe (5) parce que cette question est réglée par le statut.

Sub (6), qui doit prendre le numéro 3, le terme "rémunérations" est impropre, il est à remplacer par "traitements".

Article 33

La Chambre demande de conférer au personnel le régime de l'employé public et de s'inspirer, quant au texte, des modèles de l'OAS, ou des caisses de pension ou de maladie.

La dernière phrase de l'alinéa 1er ainsi que l'alinéa 2 forment des dispositions transitoires qui ont leur place dans le chapitre afférent puisqu'elles n'auront qu'une validité temporaire.

Si la demande de la Chambre est suivie, l'alinéa 3 devient sans objet.

L'alinéa 3 constitue une disposition transitoire qui n'a pas sa place parmi les règles normalement applicables pour l'avenir.

A titre subsidiaire et puisque la phrase introductive du paragraphe 2 prévoit que les matières couvertes par les alinéas 4 et 5 feront l'objet d'un règlement grand-ducal, il est superflu d'en parler à cet endroit.

Article 34

- La Chambre ne s'oppose pas à la disposition du paragraphe 1er dans la mesure où elle se limite à l'engagement de personnes spécialement douées pour certaines formes du commerce de l'argent.

Article 36

Le législateur vient de créer, au bénéfice des fonctionnaires investis de responsabilités importantes et ayant acquis des qualifications spéciales, des grades de substitution et des allongements de grade.

Au lieu de risquer l'arbitraire par des gratifications individuellement fixées par le comité, il se recommande de reprendre le modèle de l'Etat, les avantages en découlant étant, pour le surplus, pensionnables.

Pour le cas où le législateur voudrait accorder un tel régime spécial au personnel de la Caisse d'Epargne, il est indispensable de le généraliser pour l'ensemble de la fonction publique puisque toutes les fonctions étatiques exigent des responsabilités et des qualifications spéciales: techniques, scientifiques, économiques, de conception, de direction, de commandement, etc.

Article 37

Au 1er alinéa du paragraphe (1), les auteurs ont ou bien oublié de mentionner les autres agents (ouvriers, employés privés) et le régime d'assurances sociales auquel ils sont affiliés ou bien ils vont trop loin en affiliant la direction (statut public) également aux caisses de pension et de maladie des employés privés.

L'alinéa 2 pêche contre l'esprit et la lettre du code des assurances sociales, qui veut que l'assuré supporte personnellement sa part de cotisation. Si les auteurs ont le sentiment contraire, leur mesure appelle la généralisation à tous les travailleurs.

Remarque subsidiaire: le restant de ce paragraphe (conditions de retraite) ainsi que le paragraphe (3) sont à détailler dans le règlement grand-ducal (plus de flexibilité) prévu à l'article 33 (2).

Au paragraphe (2), le début de la phrase introductive est incomplet alors que la disposition vise manifestement "les agents mis à la retraite avant l'entrée en vigueur de la présente loi". Comme telle, elle est une disposition transitoire qui est à reproduire dans le chapitre afférent.

Article 38

Le commentaire des articles ne dit mot au sujet du paragraphe (1). La Chambre estime que c'est à bon escient puisque la disposition contredit une bonne partie des articles qui précèdent. Si ce principe doit être respecté, il faut organiser l'établissement suivant les règles de la fonction publique, ce que la Chambre vient de préconiser tout au long de cet avis.

Quant aux travaux extraordinaires dont question au paragraphe 2, la Chambre signale qu'un projet de règlement grand-ducal en instance tend à fixer leur rémunération adéquate pour les fonctionnaires et employés de l'Etat. La Caisse d'Epargne de l'Etat pourra donc en reprendre le détail dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 33 (2) ci-dessus.

De toute façon et quoi qu'il en soit, une telle mesure ne peut être abandonnée ni au Comité ni au Conseil, mais elle doit être subordonnée à l'autorisation du Gouvernement en conseil.

Se pose d'ailleurs dans ce contexte la question de la généralisation d'une telle disposition pour l'ensemble des services de l'Etat. En effet, il est inconcevable qu'une telle mesure à caractère général soit limitée à la seule Caisse d'Epargne de l'Etat.

Article 40

Etant donné que la Caisse d'Epargne de l'Etat semble être la seule banque du monde à ne pas avoir un capital proprement dit, il y a lieu de mettre un terme à cette incongruité en fixant le capital par exemple à 5 milliards de francs et la réserve légale à 500 millions, en prélèvement sur les réserves libres.

Article 43

Compte tenu du retard excessif avec lequel la Caisse d'Epargne de l'Etat a par le passé publié son rapport annuel, il y a lieu de fixer une date-limite qui pourrait être le 30 juin, voire le 30 avril. La Caisse d'Epargne montrerait du reste par une publication rapide qu'elle n'est en rien plus lente que les grandes banques privées.

Article 47

Compte tenu du principe de la double signature - ou principe des quatre yeux - courant dans le monde bancaire, il faudrait reformuler la dernière phrase comme suit: "La banque n'est valablement engagée en toutes circonstances que par la signature de deux membres du comité".

Article 53

La Chambre se demande s'il n'y aurait pas lieu, ne fût-ce que pour éviter tout débat inapproprié sur les prétendus privilèges de la Caisse d'Epargne, de transférer les activités d'assureur dans une entité juridique propre, filiale à part entière de la Caisse d'Epargne. L'on comprend mal en effet pourquoi cette activité d'assurance soit la seule du pays à échapper au contrôle des assurances.

Article 54

La référence contenue dans la dernière ligne semble constituer une erreur matérielle. C'est probablement l'article 52 et non l'article 51 qui est visé.

Article 57

A ce sujet, la Chambre renvoie à ses commentaires présentés au chapitre 2 du présent avis.

Article 58

La Chambre souligne qu'elle devra obligatoirement être consultée sur les projets des règlements prévus sub a) et b) de cet article.

Article 59

Il faut se demander s'il ne serait pas sage de prévoir un délai plus important pour la mise en vigueur de la loi, pour permettre des préparatifs sérieux et une "passation des pouvoirs" dans des conditions correctes sans que l'activité concrète ne souffre d'un interrègne ou d'une situation juridique imprécise du fait de la non-publication de toutes les mesures d'exécution.

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 juin 1987.

Le Secrétaire,



Le Président,

