

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur le

projet de loi concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1989

S O M M A I R E

	Page
1. SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DU PAYS	1
2. SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES	6
2.1. Le décompte provisoire de l'exercice 1987	6
2.2. La véracité des prévisions des recettes pour 1987	7
2.3. L'évolution budgétaire en 1988 et 1989	10
2.4. L'évolution de la trésorerie de l'Etat	10
2.5. L'évolution de la dette publique	14
2.6. L'évolution de l'équilibre budgétaire	17
2.7. L'évolution du patrimoine de l'Etat	19
3. EVOLUTION A LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES	22
3.1. Le volume du budget de l'Etat	22
3.2. Les priorités budgétaires	25
3.3. Les dépenses de personnel	25
4. BUDGET DES RECETTES ET FISCALITE	33
4.1. Les nouvelles mesures fiscales	33
4.2. Vers une réforme fiscale d'ensemble	34
4.3. Les perspectives européennes	35
5. BUDGET DES DEPENSES ET ACCENTS POLITIQUES	37
5.1. Famille, Logement social, Solidarité sociale	37
5.2. Enseignement	42
5.3. Préoccupations agricoles	44
5.4. Politique des nouveaux médias	46
5.5. Réforme de l'Administration des P. et T.	46
5.6. Réforme de la Caisse d'Epargne	47
6. POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	50
6. 1. Politique salariale	50
6. 2. Régime des pensions	50
6. 3. Prérétraite	51
6. 4. Structures des carrières	51
6. 5. Formation	52
6. 6. Problème des effectifs	52
6. 7. Privatisations	52
6. 8. Fonctionnarisation	53
6. 9. Libre circulation	53
6.10. Procédure administrative non contentieuse	54
7. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES	56

Par dépêche du 14 septembre 1988, 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 1989.

1. SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DU PAYS

La stratégie budgétaire du Gouvernement doit se comprendre et se juger dans son contexte précis. L'exercice 1989 couvre une année à échéance électorale et l'on aura de ce fait à examiner si le projet ne donne pas la priorité à des considérations du très court terme et de nature électoraliste, au dépens des intérêts à long terme du pays. Mais il faut également situer le projet face à la conjoncture économique actuelle et face à la situation structurelle du pays et aux perspectives d'avenir, parmi lesquelles le fameux "horizon 1992" et le futur marché intérieur unique ne sont pas les moindres.

Pour situer l'évolution conjoncturelle du moment présent, il suffit de citer la dernière note trimestrielle du STATEC qui écrit: "Les perspectives de croissance du PIB pour 1988 pourraient être relevées à un taux de 3%, sinon plus, en termes réels par rapport à 1987." Le fait n'est pas surprenant, si l'on sait que pour les 4 premiers mois de l'année l'emploi est en hausse de 3,5% par rapport à la même période de 1987. Ce renversement inattendu du ralentissement conjoncturel constaté depuis 1984 correspond du reste à un climat international amélioré, puisque l'économie mondiale a, à son tour, dépassé les attentes des experts.

Force est de conclure qu'au Luxembourg les prédictions officielles de l'évolution économique sont depuis de longues années caractérisées par un pessimisme excessif, qui se comprend dans certains contextes - bien qu'il ne soit pas très sportif de la part de l'employeur public de mener ses négociations salariales sur base d'informations biaisées - mais qu'il faut toutefois dénoncer. On serait tenté de paraphraser un ancien Ministre d'Etat, en disant que des autorités (statistiquement) mal informées comprennent mal, jugent mal et décident mal.

Toujours est-il que les dernières années on n'a jamais osé nous annoncer une progression allant au-delà de 2 pour cent, mais le pays a connu les quatre derniers exercices une croissance en termes réels de 3,9% en moyenne.

Si l'on rapproche ces prédictions biaisées de la sous-estimation systématique du solde budgétaire - dont il sera question plus loin - on est spontanément amené à suspecter un lien de cause à effet entre les deux phénomènes, la sous-estimation de la performance de notre économie étant une des explications pour la sous-estimation de l'évolution réelle des finances publiques. Certes, on peut se féliciter de ce que nos économistes officiels pèchent par pessimisme plutôt que par optimisme, mais cela n'est pas un apaisement à tous les égards. Une évolution plus favorable que prévue gonfle certes le volume des réserves liquides de l'Etat et permet de réduire l'endettement, mais une prévision plus correcte aurait sans doute pu motiver un abaissement plus substantiel ou plus rapide de la fiscalité, que les erreurs des pessimistes ont dû forcément présenter comme trop osé.

En rétrospective l'économie a connu l'évolution suivante, pour ce qui est du Produit Intérieur Brut en volume (comptes nationaux, version nationale):

1980	+ 2,9%		1983	+ 2,4%		1986	+ 3,4%
1981	+ 0,5%		1984	+ 5,7%		1987	+ 2,5%
1982	+ 1,5%		1985	+ 3,9%		1988	+ 3,0% au moins.

Le graphique 1 illustre que la bonne performance pour 1988 - que le STATEC a été amené à admettre - constitue une rupture avec la tendance conjoncturelle antérieure. Il sera intéressant d'apprendre s'il s'agit là d'une inclinaison passagère, ou si la tendance est définitivement renversée. Toujours est-il que, sur le plan international également, les prévisions sont revues à la hausse: pour l'ensemble des Communautés Européennes et pour l'année 1988, la Commission tablait fin février sur une croissance de 1,9%, et fin juin déjà sur 2,6%. Les données pour les Etats-Unis ont été parallèlement relevées de 1,9% à 3,1%, et celles pour le Japon de 3,5% à 4,6%.

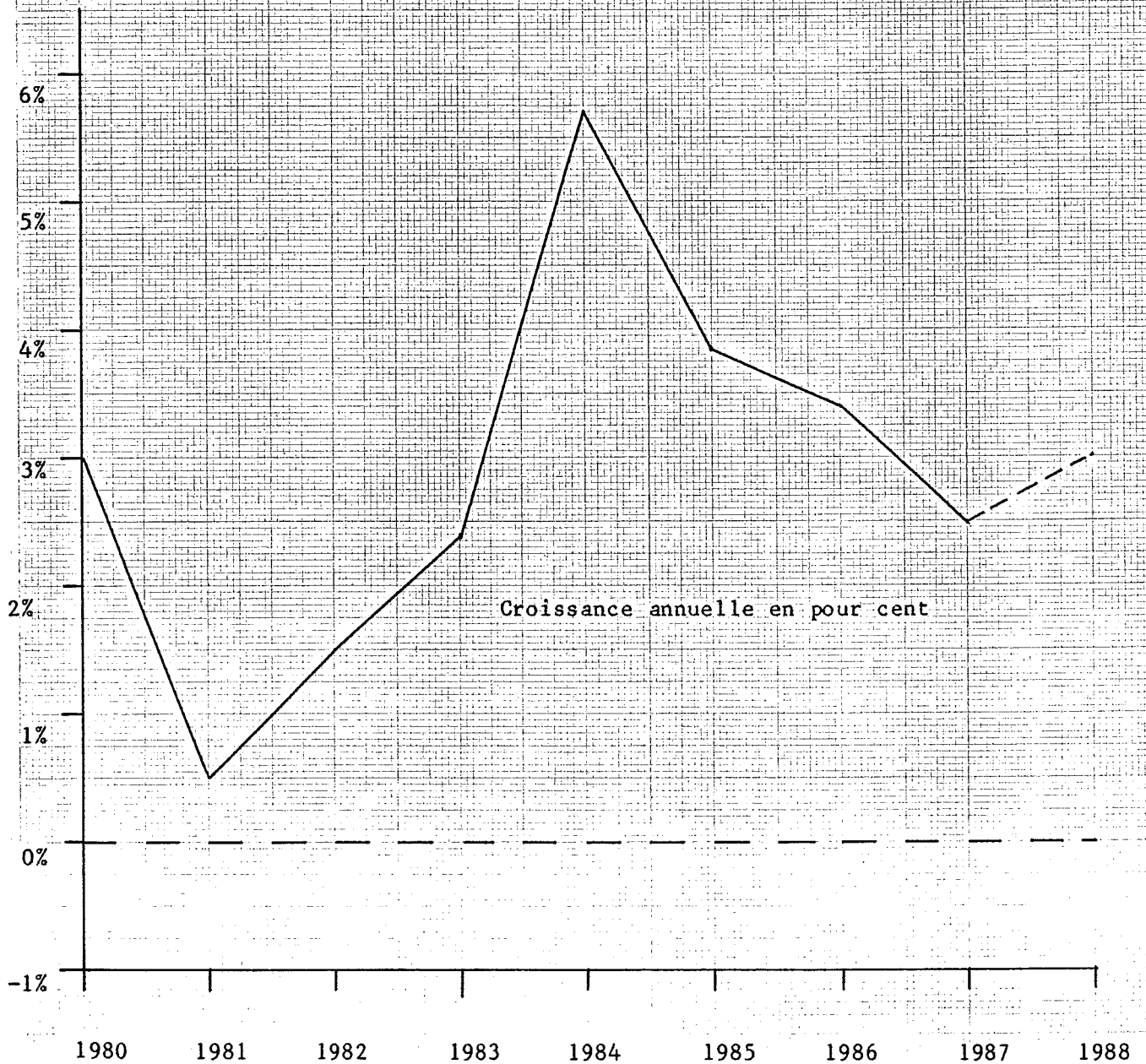
La demande étrangère soutenue se reflète également dans les résultats de l'enquête conjoncturelle auprès des chefs d'entreprise. Ceux-ci ont fait état en juin, pour l'ensemble de l'industrie, d'une durée de marche assurée de 2,6 mois, contre 2,2 mois une année plus tôt. Pour ce qui est des tendances des exportations dans le proche avenir, 12% des chefs d'entreprise les voient en hausse (contre 8% en juin 1987), tandis que 0% les voient en baisse (contre 10%).

A cela s'ajoute un développement net de la demande interne, dû à la progression des revenus réels (hausses salariales, réduction de la fiscalité), et un développement exceptionnel des services. Les banques à elles seules affichent une croissance des effectifs employés de l'ordre de 10 à 12% par an. Pour les six premiers mois de l'année, le nombre de titres cotés en Bourse de Luxembourg a augmenté de 19,7% à 5.386 unités, tandis que les actifs des banques ont progressé de 13,9% et ceux des organismes de placement collectif ("fonds d'investissements communs") de 47,1%. Quant au nombre des organismes de placement collectif, il a été multiplié par cinq en cinq ans, comme l'illustre la statistique suivante:

juin 1983	93 (+ 6)
juin 1984	119 (+ 26)
juin 1985	147 (+ 28)
juin 1986	209 (+ 62)
juin 1987	323 (+ 114)
juin 1988	473 (+ 150)

GRAPHIQUE 1

EVOLUTION DU PRODUIT INTERIEUR BRUT EN VOLUME
(comptes nationaux selon version nationale)



Mais une économie nationale n'est pas caractérisée que par l'actualité conjoncturelle. La politique économique et budgétaire de l'Etat doit également tenir compte de la situation structurelle du pays.

A cet égard, il faut noter que la dernière décennie a pu être mise à profit pour effectuer une refonte très vaste de notre économie. C'est ainsi que la sidérurgie a vu décliner sa part dans le Produit Intérieur Brut de 31,1% en 1960 à 28,7% en 1970, puis à 11,9% en 1980 et à 10,8% en 1986. En parallèle, les banques et assurances ont pu accroître leur part de 1,4% en 1960, en passant par 3,1% en 1970 et 10,7% en 1980 à 13,3% en 1986.

Comme il ressort du tableau 1, les produits sidérurgiques ont, entre 1960 et 1986, perdu -20,3 points, l'agriculture -4,8 et le bâtiment -1,5 points, tandis que les banques et assurances ont gagné +11,9 points, le groupe "Commerce et Horesca" +3,6 points, les autres services marchands +5,7 points, les services non marchands +3,4 points, les industries autres que la sidérurgie +1,3% et le secteur "eau et énergie" +0,7%.

Tableau 1

Parts des différentes branches d'activité au Produit Intérieur Brut

Année	(en %)				
	1960	1970	1980	1986 estim.	variat. 60/86
Agriculture et sylviculture	7,4	4,0	2,7	2,6	- 4,8
Energie et eau	1,4	2,8	2,2	2,1	+ 0,7
Produits sidérurgiques	31,1	28,7	11,9	10,8	-20,3
Autres produits industriels	15,4	16,6	15,3	16,7	+ 1,3
Bâtiment	7,1	6,5	7,2	5,6	- 1,5
Banques et assurances	1,4	3,1	10,7	13,3	+11,9
Commerce et Horesca	11,5	12,9	15,8	15,1	+ 3,6
Autres services marchands	15,7	16,5	21,2	21,4	+ 5,7
Services non marchands	9,0	8,9	13,0	12,4	+ 3,4

Une situation comparable se constate pour ce qui est de la répartition de l'emploi entre les différents secteurs. La sidérurgie a réduit ses effectifs entre 1970 et 1986 de 23.500 à 13.000 personnes (-10.500), l'agriculture et les fournisseurs d'énergie ont peu évolués, passant respectivement de 1.100 à 1.000 salariés (-100) et de 1.400 à 1.300 personnes (-100). Tous les autres secteurs ont progressé au cours de cette période de 16 ans, les banques et assurances ayant

même connu une progression de 172%, les autres services marchands de 79% et les services non marchands de 43%. La progression des effectifs des industries autres que la sidérurgie a été de 16%, soit nettement moins que la moyenne de tous les secteurs (+30%).

En conséquence, les services représentent en 1986 63,8% contre 47,0% en 1970, tandis que les industries (sans la construction et l'énergie) se retrouvent à 25,6% contre 39,7%, seize ans plus tôt (voir le tableau 2 ci-dessous).

Tableau 2

Evolution de l'emploi dans les différentes branches d'activité

	en milliers				en pour cent		
	1970	1980	1986	Variat. 86/70	1970	1980	1986
Agriculture	1,1	1,0	1,0	- 0,1	1,0	0,7	0,7
Energie	1,4	1,4	1,3	- 0,1	1,2	1,0	0,9
Sidérurgie	23,5	17,7	13,0	<u>-10,5</u>	20,9	12,9	8,9
Autres industries	21,1	23,2	24,5	+ 3,4	18,8	16,9	16,7
Construction	12,4	15,1	13,3	+ 0,9	11,0	11,0	9,1
Banques et assur.	4,3	8,1	11,7	<u>+ 7,4</u>	3,8	5,9	8,0
Autres serv. march.	33,6	50,7	60,3	<u>+26,7</u>	29,9	37,0	41,1
Serv. non marchands	15,0	19,8	21,5	+ 6,5	13,3	14,5	14,7
	112,6	137,0	146,6	+34,0	100,0	100,0	100,0

Si les entreprises industrielles autres que la sidérurgie ont, en chiffres nets, créé en seize ans 3.400 emplois, ce chiffre paraît modeste en comparaison du total de 34.000 emplois créés pendant cette période. Mais en fait, il cache des modifications en profondeur à l'intérieur du secteur industriel. C'est ainsi que les entreprises nouvelles, implantées depuis 1950, comptaient en 1986 12.600 collaborateurs, soit plus de la moitié du total des industries non-sidérurgiques. A noter que les entreprises créées depuis 1970 à elles seules comptaient en 1986 quelque 6.000 salariés. Il peut être établi par différence que les industries anciennes, autres que sidérurgiques, ont reculé de 14.500 emplois en 1970 à 11.800 emplois en 1986, soit une diminution de 2.700 unités.

L'on peut retenir de ceci qu'il a été possible de réduire l'impact de secteurs devenus vieux, comme la sidérurgie, et d'y substituer des activités nouvelles. Celles-ci restent évidemment tout aussi dépendantes de débouchés et de clients étrangers, voire de changements du cadre juridique et réglementaire.

2. SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

2.1. Le décompte provisoire de l'exercice 1987

Dans l'exposé introductif du projet de budget pour 1989, le Gouvernement communique le compte provisoire de l'exercice 1987, compte qui révèle des données assez remarquables qui confirment pleinement les prévisions de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, exprimées dans les avis budgétaires des dernières années. Ce décompte mérite d'être analysé en vue de l'appréciation de la situation financière de l'Etat et de l'évolution future de celle-ci.

Notons d'abord que le budget voté, qui porte la date du 22 décembre 1986, était quelque peu différent du projet de budget déposé en septembre 1986, puisque par voie d'amendement les recettes et les dépenses ont été augmentées de respectivement 459 et 536 millions de francs. (Pour les dépenses, ce chiffre représente cependant une variation nette, les changements ayant été plus importants au niveau du budget ordinaire et du budget extraordinaire pris séparément). La loi budgétaire a été par la suite modifiée une seule fois, les dépenses extraordinaires étant dans le budget définitif de 300 millions de francs plus élevées que dans le budget voté en décembre 1986. Le budget définitif se solde par un déficit prévu de 454 millions de francs, le budget ordinaire présentant un surplus de 6.870 millions et le budget extraordinaire un déficit de 7.324 millions.

Tableau 3

Exercice budgétaire 1987

(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	78.456	78.910	78.910	85.919	+ 7.009	(+ 8,9%)
Dépenses	<u>70.263</u>	<u>72.040</u>	<u>72.040</u>	<u>74.733</u>	<u>+ 2.693</u>	(+ 3,7%)
Solde	+ 8.193	+ 6.870	+ 6.870	+11.186	+ 4.316	
<u>Budget extraord.</u>						
Recettes	1.153	1.154	1.154	390	- 764	(- 66,2%)
Dépenses	<u>9.419</u>	<u>8.178</u>	<u>8.478</u>	<u>11.471</u>	<u>+ 2.993</u>	(+ 35,3%)
Solde	- 8.266	- 7.024	- 7.324	-11.081	- 3.757	
<u>Budget global</u>						
Recettes	79.609	80.064	80.064	86.309	+ 6.245	(+ 7,8%)
Dépenses	<u>79.682</u>	<u>80.218</u>	<u>80.518</u>	<u>86.204</u>	<u>+ 5.686</u>	(+ 7,1%)
Solde	- 73	- 154	- 454	+ 105	+ 559	

(chiffres arrondis)

Ces prévisions se sont avérées être, tout comme celles des années antérieures, passablement incorrectes, comme le montre la comparaison avec le compte général provisoire (voir tableau 3 ci-dessus). Cette comparaison montre que les recettes ordinaires ont été de plus de 7 milliards de francs (ou 8,9%) supérieures aux estimations des auteurs du projet. Ce chiffre est en nette progression par rapport à l'exercice précédent, où il était de quelque 4,7 milliards (ou 6,1%). Les dépenses ordinaires ont à leur tour dépassé les crédits inscrits de près de 2,7 milliards (ou 3,7%), ce qui constitue une légère amélioration de la discipline budgétaire, puisqu'en 1986 le dépassement avait été de 2,8 milliards (ou 4,2%). Les résultats du budget extraordinaire ont pour leur part été affectés d'un côté par la décision du Gouvernement de n'émettre qu'un emprunt public de 250 millions au lieu de 1 milliard inscrit au budget, et d'un autre côté par la décision du Gouvernement de procéder à des dotations exceptionnelles des fonds d'investissements, pour affecter de la sorte les plus-values du compte ordinaire. Les alimentations exceptionnelles ont atteint un total de 2.955 millions, le gros revenant au Fonds des routes (+ 1.775 millions de francs), au Fonds pour les postes et télécommunications (+ 500 millions) et au Fonds d'investissements publics scolaires (+ 500 millions).

Si donc à première vue le solde effectif du compte général global (surplus de 105 millions de francs) ne dépasse que de 559 millions le solde du budget définitif (déficit de 454 millions), ce fait masque en réalité un résultat encore bien plus satisfaisant, qui a dépassé considérablement les espoirs des auteurs du projet de loi.

Il convient de retenir que le solde ordinaire de 11.186 millions représente plus de 13% des recettes ordinaires, ce qui est impressionnant, même si les deux exercices précédents avaient brillé par un surplus de respectivement 20% et 15% par rapport aux recettes. Toujours est-il que les dépenses extraordinaires ont été couvertes presque entièrement à l'aide de ce surplus.

2.2. La véracité des prévisions des recettes pour 1987

Les estimations de la loi budgétaire pour 1987 se sont révélées, une fois de plus, assez sous-évaluées. Pour les recettes totales le compte général provisoire révèle des plus-values de 6.245 millions ou 7,8% par rapport aux recettes escomptées, pour les dépenses totales le dépassement des crédits est de 5,686 millions ou 7,1%.

Au niveau des recettes ordinaires, les plus-values ont été de 7.009 millions ou 8,9% (voir tableau 4 ci-dessous). Par rapport à l'exercice 1986 il faut hélas constater une détérioration de l'exactitude des prévisions. Ce fait est regrettable en lui-même, même s'il remplit les caisses du Trésor. La Chambre des Fonctionnaires et Employés, publics a écrit il y a un an: "... il faut à nouveau s'attendre à des plus-values très considérables en 1987."

Tableau 4

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	7.394	9,9	6.075	8,5	7.353	10,1
1986	3.726	4,7	3.735	4,8	4.704	6,1
1987	6.245	7,8	5.686	7,1	7.009	8,9

(chiffres arrondis)

En examinant plus en détail les plus-values des recettes, on doit constater que, pour certaines sources de revenus de l'Etat, les pronostics du Gouvernement ont été passablement incorrects: c'est ainsi que les intérêts sur fonds publics en dépôt accusent une plus-value de 96,5%, les droits d'enregistrement ont dépassé les prévisions afférentes de 53,6%, et l'impôt sur le revenu les siennes de 44,1%. D'autres marges d'erreur excessives concernent l'impôt sur les tantièmes (+29,4%), l'impôt sur les collectivités (+ 21,9%) et la taxe d'abonnement (+20,2%). Le tableau 5 reprend les principales plus-values du compte général de 1987.

Tableau 5

Plus-values des recettes ordinaires de l'exercice 1987

(en millions de francs)

Type de recettes	Recettes présumées	Recettes effectives	Plus-value
(1)	(2)	(3)	(4)
1. Impôt sur le revenu des collectivités	10.450	12.739	+ 2.289 (+ 21,9%)
2. Intérêts sur fonds en dépôt	1.000	1.965	+ 965 (+ 96,5%)
3. Droits d'enregistrement	1.720	2.642	+ 922 (+ 53,6%)
4. Impôt sur les traitements et salaires	18.050	18.805	+ 755 (+ 4,2%)
5. Part aux recettes communes de l'UEBL	9.284	9.814	+ 530 (+ 5,7%)
6. Taxe sur la valeur ajoutée	11.850	12.302	+ 452 (+ 3,8%)
7. Taxe d'abonnement	2.125	2.553	+ 428 (+ 20,2%)
8. Impôt sur le revenu des capitaux	775	1.116	+ 341 (+ 44,1%)
9. Postes et Télécommunicat.	5.250	5.417	+ 167 (+ 3,2%)
10. Impôt sur les tantièmes	140	181	+ 41 (+ 29,4%)
Sous-total	60.644	67.534	+ 6.890 (+ 11,4%)
Autres recettes ordinaires	18.266	18.385	+ 119 (+ 0,7%)
Total des recettes ordinaires	78.910	85.919	+ 7.009 (+ 8,9%)

(chiffres arrondis)

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à rappeler ce qu'elle écrivait il y a douze mois (citation du chapitre 2.3. de l'avis relatif au projet de budget 1988): "Pour l'exercice en cours - N.B.: c'était en 1987 - la Chambre estime qu'une fois de plus les prévisions seront nettement dépassées et que les plus-values pourraient à nouveau atteindre voire dépasser les 4 milliards de francs." Et de relever certaines statistiques concernant les rentrées fiscales des premiers mois de l'année, avant de poursuivre: "Pour le cas où le reste de l'année connaîtra une progression identique, les comptes clôtureront, pour ces six sources de revenus, avec une plus-value de 4 milliards de francs par rapport aux prévisions inscrites dans le budget définitif, dont 3 milliards pour l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt sur les traitements et salaires."

Il convient de préciser aujourd'hui que le compte général provisoire révèle que les prévisions de la Chambre ont été exceptionnellement correctes, puisqu'à la prévision de 4 milliards correspondent des plus-values effectives de 4.236 millions et à celle de 3 milliards pour les deux impôts mentionnés une telle de 3.044 millions.

2.3. L'évolution budgétaire en 1988 et 1989

Au tableau 4 ci-dessus, il a été illustré que depuis 1982 tous les ans le compte général a dégagé, par rapport aux prévisions de la loi budgétaire, des plus-values supérieures à 4,7 milliards de francs. Le record a été établi en 1983 avec près de 8,5 milliards de francs.

Pour l'exercice en cours, la Chambre estime qu'une fois de plus les prévisions seront dépassées considérablement. Elle ne serait pas étonnée si les plus-values atteignaient l'ordre de grandeur de 7 à 8 milliards de francs. Des dépassements substantiels sont à attendre pour la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt sur le revenu des capitaux ainsi que pour la taxe d'abonnement. Le rendement de l'impôt sur les traitements et salaires pour sa part se situera nettement plus près des prévisions.

Il faut en effet constater que pour les neuf premiers mois de l'année, le rendement des recettes fiscales a été en croissance sensible par rapport à la période correspondante de l'année précédente, avec les taux d'augmentation suivants:

Impôt sur le revenu (assiette)	+ 5,4%
Impôt sur le revenu des collectivités	+ 9,2%
Impôt sur les traitements et salaires	+ 2,2%
Impôt sur le revenu des capitaux	+ 18,1%
Impôt sur la fortune	+ 64,3%
Taxe sur la valeur ajoutée	+ 14,9%
Taxe d'abonnement	+ 19,6%
Droits d'enregistrement	+ 6,7%

2.4. L'évolution de la trésorerie de l'Etat

L'évolution positive des recettes au cours des dernières années décrite ci-avant a évidemment eu des répercussions directes sur la liquidité du Trésor public. Pour ce qui est des réserves de l'Etat, on peut distinguer deux éléments fondamentaux, à savoir la réserve budgétaire proprement dite, et les liquidités des fonds d'investissements publics.

La réserve budgétaire étant le solde positif des excédents budgétaires annuels cumulés du passé, il est intéressant de se référer au tableau 6 qui montre que les auteurs du budget de l'Etat prédisaient régulièrement des déficits, se cumulant pour la période sous revue à près de 13 milliards de francs (colonne 1). En fait, les comptes généraux dégageaient tout aussi régulièrement - sauf pour la période 1979 à 1983 - des surplus annuels pour un total net de près de 6 milliards, de sorte que l'erreur d'appréciation a été dans l'ensemble de plus de 18 milliards (colonne 4). Ce qui importe pour l'analyse de la réserve budgétaire, c'est la constatation que celle-ci, après avoir été négative en 1967 et 1968, a connu par la suite une évolution très remarquable reflétée par le tableau 6, colonne (5) et le tableau 7, colonne (2). Elle était de 105 millions en 1969 pour s'accroître à 5,2 milliards en 1974 et à 7,3 milliards en 1978. Par la suite, les années de crise prononcée l'ont érodée, et elle s'est réduite à 5,8 milliards en 1981 et à 1,7 milliards en 1983, pour bondir à 3,2 milliards en 1984, 5,0 milliards en 1985 et 5,6 milliards en 1987. Si elle n'a pas atteint et dépassé son ancien niveau record, il faut souligner que ceci est dû aux décisions gouvernementales de limiter les surplus budgétaires et de reconstituer en priorité les réserves des fonds d'investissements.

Tableau 6

Déficit et surplus du budget 1969-1987

(en millions de francs)

Année	Solde prévu (budget voté)	Solde effectif (compte général)	Plus- ou moins- value du solde	Réserve budgét. fin d'exercice
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)-(2)	(5)
1969	- 96,4	+ 287,0	+ 383,4	105,4
1970	- 318,6	+ 186,1	+ 504,7	291,5
1971	+ 10,1	+ 609,5	+ 599,4	901,0
1972	- 298,0	+ 891,5	+ 1.189,5	1.792,5
1973	- 490,0	+ 1.234,9	+ 1.724,9	3.027,4
1974	- 389,2	+ 2.149,3	+ 2.538,5	5.176,7
1975	- 266,8	+ 414,1	+ 680,9	5.590,8
1976	- 521,3	+ 316,2	+ 837,5	5.907,0
1977	- 756,4	+ 410,5	+ 1.166,9	6.317,5
1978	- 501,7	+ 1.021,3	+ 1.523,0	7.338,8
1979	- 719,1	- 1.086,2	- 367,1	6.252,6
1980	- 912,8	- 674,4	+ 238,4	5.578,2
1981	- 1.750,4	+ 216,9	+ 1.967,3	5.795,1
1982	- 1.283,0	- 1.804,7	- 521,7	3.990,4
1983	- 5.726,8	- 2.246,7	+ 3.480,1	1.743,7
1984	+ 690,3	+ 1.424,5	+ 734,2	3.168,2
1985	+ 549,4	+ 1.827,0	+ 1.277,6	4.995,2
1986	+ 345,5	+ 521,9	+ 176,4	5.517,1
1987*	- 453,9	+ 105,1	+ 559,0	5.622,2
1969-87	- 12.889,1	+ 5.803,8	+ 18.692,9	

* compte provisoire

(chiffres arrondis)

Les avoirs des fonds d'investissements représentent la différence nette entre les dotations (par voie budgétaire ou autre) obtenues et les dépenses effectuées par ces fonds. Dans la statistique qui est présentée ici au tableau 7, colonne (3), seul le fonds des routes, le fonds pour la protection de l'environnement, les fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux et celui pour les postes et télécommunications ont été retenus. Leurs liquidités ont passé de 117 millions en 1967 à 2,5 milliards en 1973, puis à 5,7 milliards en 1979, pour retomber à 730 millions seulement en 1983 avant de monter en flèche à 4,8 milliards en 1984 et à 9,1 milliards en 1985 et d'atteindre 10,3 milliards fin 1987.

Les deux éléments des réserves de l'Etat ont ensemble passé de 0,5 milliard en 1969 à 12,5 milliards en 1978 (+ 12 milliards en 9 ans), puis à 2,5 milliards en 1983 (- 10 milliards en 5 ans) et enfin à 15,9 milliards fin 1987 (+ 13,4 milliards en 4 ans). Les exercices 1984 et 1985 à eux seuls ont permis de renflouer les caisses de 11,7 milliards de francs, comme il ressort du tableau 7, colonne (4).

Les chiffres nominaux cachant toujours le phénomène de l'inflation et de l'érosion monétaire, ils donnent une vue biaisée de la réalité. Si l'on veut analyser les réserves de l'Etat en termes constants, il est possible de réduire les montants en question à un dénominateur commun, celui du franc de 1948, en utilisant comme déflateur l'indice annuel des prix à la consommation (colonne 5).

Tableau 7

Evolution des réserves liquides de l'Etat

Exer- cice	Solde budgétaire cumulé	Solde des fonds d'invest.*	Total	Indice des prix annuel**	Solde budgétaire cumulé	Solde des fonds d'invest.	Total
	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	4.995,2	9.143,8	14.139,0	451,04	1.107,5	2.027,3	3.134,8
1986	5.517,1	8.750,6	14.267,7	452,37	1.219,6	1.934,4	3.154,0
1987	5.622,2	10.276,6	15.898,8	452,11	1.243,6	2.273,0	3.516,6

* 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

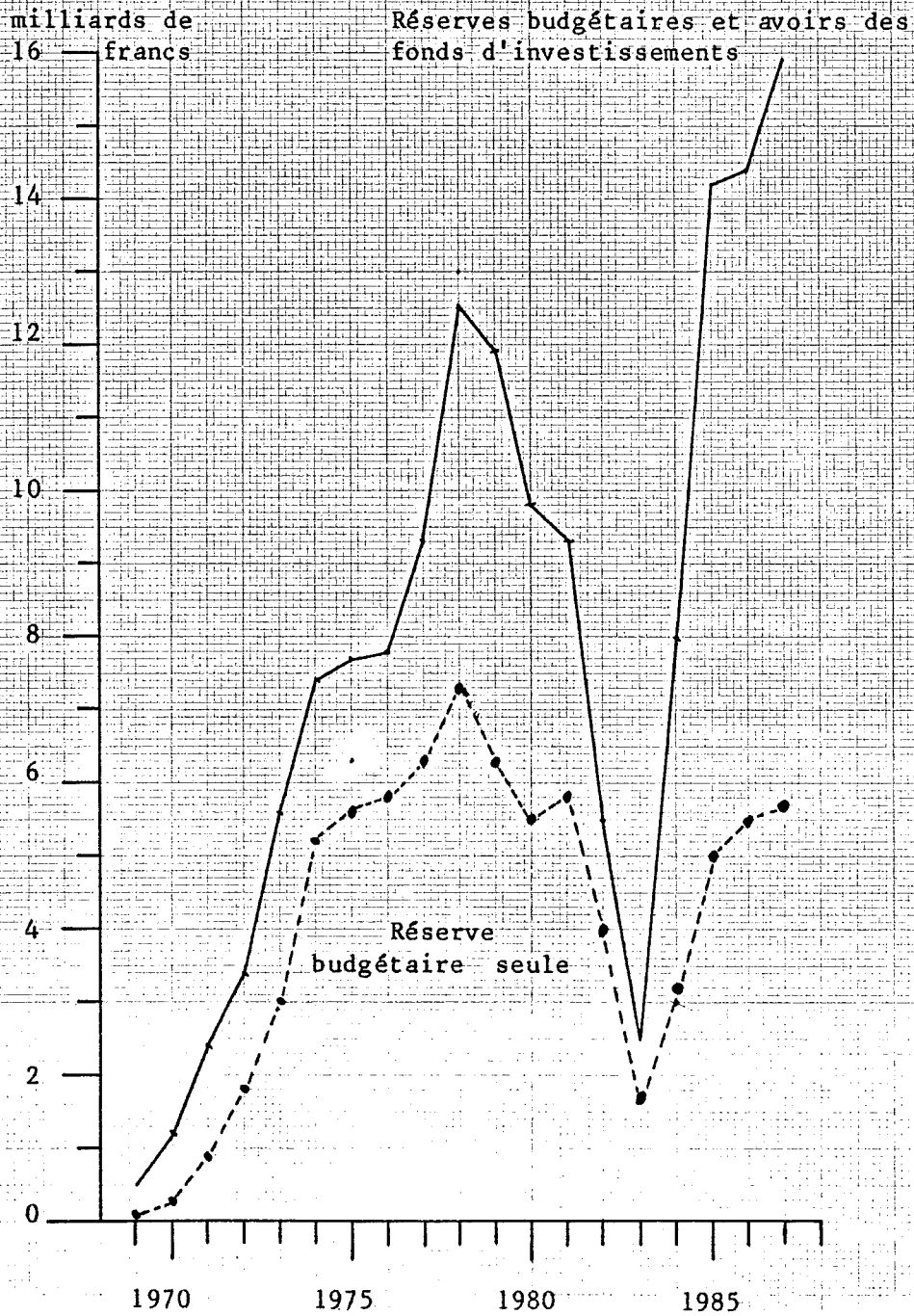
*** déflateur: l'indice indiqué

Le calcul prouve que si la valeur réelle des réserves de l'Etat n'atteint pas les niveaux records des années 1978 et 1979, elle se situe cependant en comparaison très favorable avec la période d'avant-crise. Il est justifié de dire que le "trésor de guerre" de l'Etat est bien rempli.

Le graphique 2 visualise l'évolution de la réserve budgétaire proprement dite et du total formé par cette réserve et par les avoirs des fonds d'investissements.

GRAPHIQUE 2

EVOLUTION DES RESERVES DE L'ETAT



2.5. 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 amener l'opinion à admettre 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 8 et le graphique 3).

Tableau 8

Dettes de l'Etat en fin d'année*

Année	en millions de francs	idem, à prix constants **	en % du PIB	en % des recettes publiques
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1950	7.264	6.530	n.d.	206,9
1960	8.201	6.230	31,3	132,2
1970	12.271	7.235	21,8	91,2
1980	10.472	3.246	7,2	21,7
1981	11.414	3.274	7,1	21,4
1982	13.024	3.416	7,2	21,7
1983	16.319	3.939	8,3	22,7
1984	18.561	4.241	8,4	24,7
1985	18.846	4.178	7,8	23,2
1986	20.517	4.535	8,1	24,9
1987	18.106	4.005	6,9	21,0
1988	(16.130)	(3.480)	(5,9)	(19,0)

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

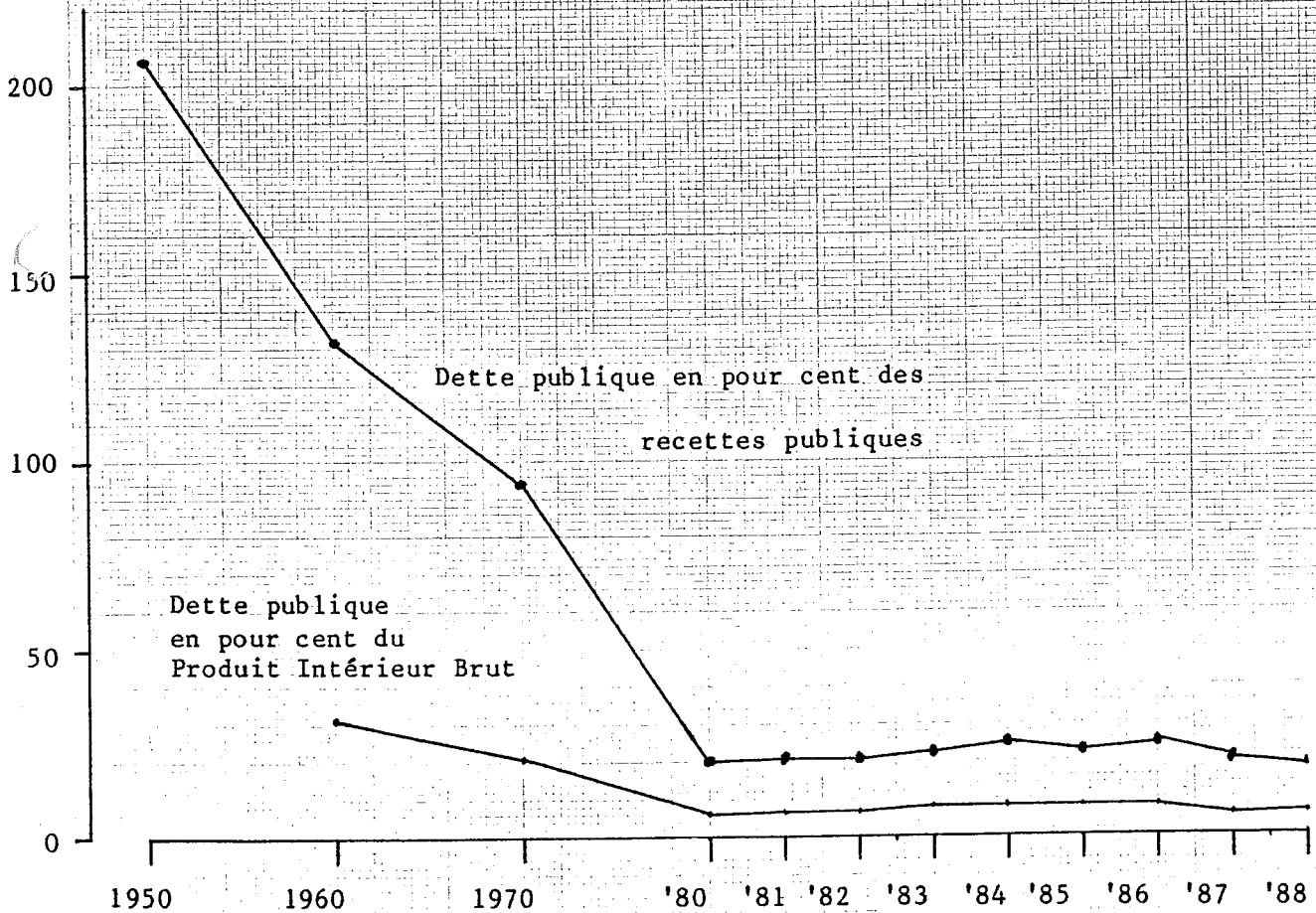
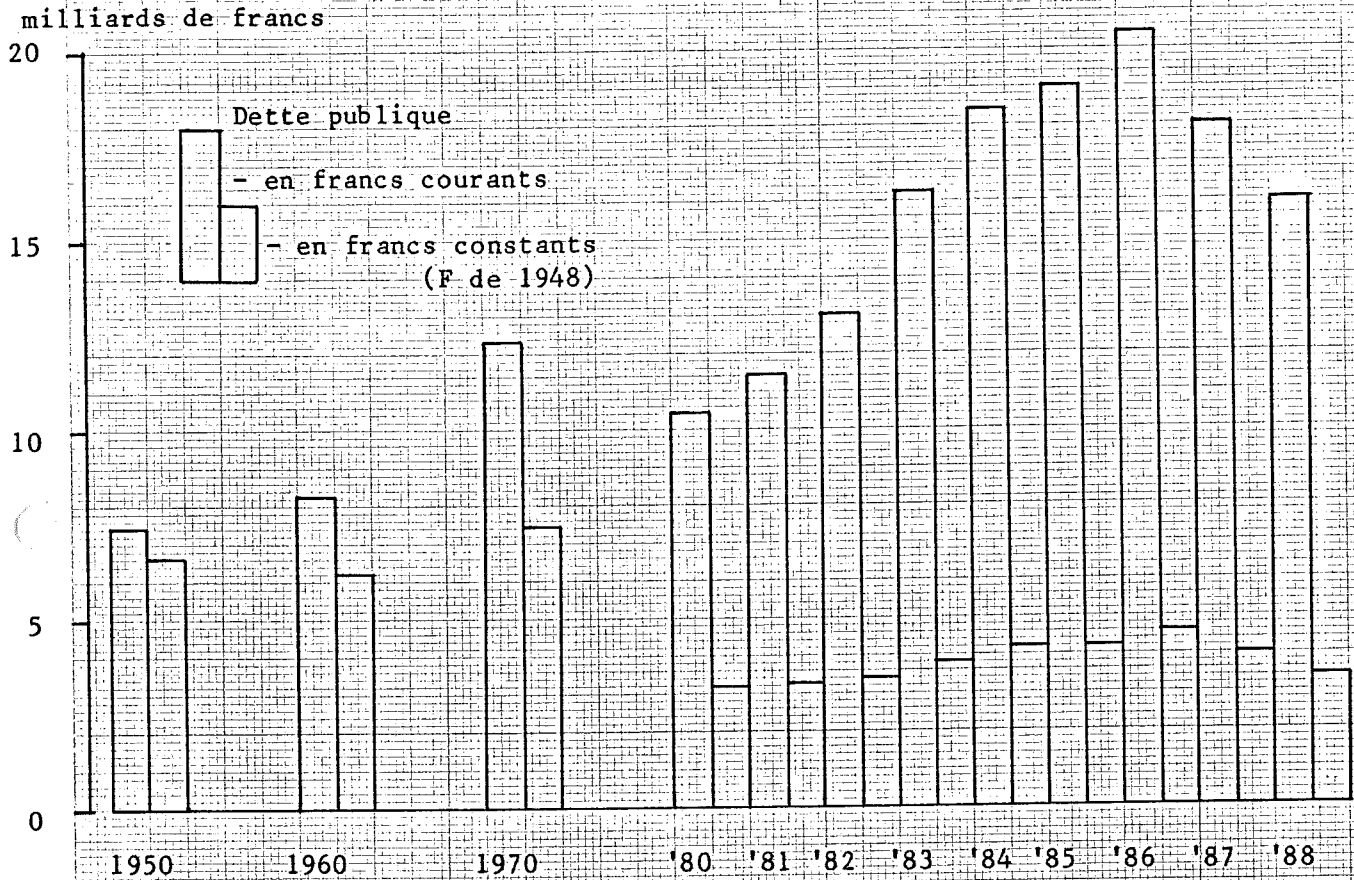
** dette déflatée à l'aide de l'indice des prix à la consommation (donc réduite aux prix de 1948)

() estimation selon budget 1988

Si le montant nominal de la dette publique a progressé jusqu'en 1986, il convient de souligner que cette progression correspondait en partie à la dévaluation monétaire et que, par rapport au Produit Intérieur Brut, le volume de l'endettement, ayant été réduit à 7,2% en 1980, n'est plus repassé au-delà de 8,4%. Les exercices 1987 et 1988 sont marqués par un recul, en termes réels, de l'endettement, la progression enregistrée en 1986 ayant correspondu à la reprise par l'Etat d'un montant important dû par la sidérurgie luxembourgeoise à la CECA et garanti par l'Etat.

GRAPHIQUE 3

EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE LUXEMBOURGEOISE



En comparaison des recettes 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 132% en 1960, à environ 90% en 1970 et à un peu plus de 20% en 1980, pour se stabiliser ensuite en dessous de 25%. En 1988, il passera, pour la première fois pour la période d'après-guerre, en dessous des 20% des recettes publiques.

Pour 1989, le projet de budget ne prévoit qu'un emprunt nouveau de 500 millions de francs, mais des amortissements de 1.880 millions pour la dette existante. Ceci correspond à une réduction de la dette de l'ordre de 1,4 milliards. L'émission d'un emprunt en 1989 ne correspond du reste pas à des besoins de trésorerie, mais à la double nécessité de mettre à la disposition du secteur des assurances du papier d'Etat et de conserver à terme un marché d'obligations publiques.

La situation extrêmement favorable du Luxembourg en matière d'endettement public peut être documentée également à l'aide de statistiques comparatives internationales. Le Luxembourg est de tous les pays de la Communauté Européenne celui qui présente, en termes relatifs, l'endettement public le moins élevé. Rapporté au PIB, l'endettement public global des administrations publiques atteindra en 1989 (estimation de la Commission de Bruxelles) 15,0% au Luxembourg, contre 39,2% en France, 48,0% en Allemagne Fédérale, 88,0% aux Pays-Bas et 132,4% en Belgique (voir tableau 9 ci-dessous).

Tableau 9

Endettement brut des administrations publiques en pour cent du P.I.B.

Rang	Pays	1981	1989 (Estim.)	Variation 1981/1989
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)-(3)
1.	Irlande	89,8%	139,1%	+ 49,3%
2.	Belgique	87,7%	132,4%	+ 44,7%
3.	Italie	54,7%	103,5%	+ 48,8%
4.	Pays-Bas	50,3%	88,0%	+ 27,7%
5.	Portugal	47,5%	76,5%	+ 29,0%
6.	Grèce	34,3%	73,6%	+ 39,3%
7.	Danemark	43,7%	55,7%	+ 12,0%
8.	Espagne	22,7%	51,1%	+ 28,4%
9.	Royaume-Uni	50,9%	50,4%	- 0,5%
10.	Allemagne Féd.	36,3%	48,0%	+ 11,7%
11.	France	23,9%	39,2%	+ 15,3%
12.	Luxembourg	14,4%	15,0%	+ 0,6%
Moyenne communautaire		43,2%	63,4%	+ 20,2%

Source: Commission des CE

2.6. 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 comptes annuels ont été marqués par des surplus réguliers.

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 10 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-neuf exercices de 1969 à 1987, les dépenses ordinaires ont été de 700,1 milliards de francs. Au total elles restent dès lors de 127,2 milliards inférieures aux recettes ordinaires, qui ont atteint 827,3 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 118,2% 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. De 1983 à 1985, on a même dépassé 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-neuf ans, de 142,6 milliards de francs, il a été possible de les couvrir à raison de 89,2% par le surplus ordinaire de 127,2 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 842,7 milliards de francs et a pu être couvert à raison de 98,2% par les recettes ordinaires de 827,3 milliards, et seulement à raison de 1,8% ou 15,4 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 exercices marqués par la situation conjoncturelle difficile et par les efforts exceptionnels en faveur de la sidérurgie.

Tableau 10

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 pour cent		
					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	80.264,0	63.454,8	16.082,0	79.536,8	126,5	104,5	100,9
1986	82.228,2	69.491,0	12.372,3	81.863,3	118,3	102,9	100,4
1987	85.919,3	74.732,7	11.471,6	86.204,3	115,0	97,5	99,7
1969-87	827.300,2	700.081,6	142.591,0	842.672,6	118,2	89,2	98,2
1988*	84.401,3	77.267,1	8.154,5	85.421,6	109,2	87,5	98,8
1989**	88.672,6	81.092,2	8.157,8	89.250,0	109,3	93,0	99,4

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 bâ-

timents 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 les contributions de 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%.

2.7. 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. Alors que les discussions budgétaires à la Chambre des Députés restent alourdies par toutes sortes de palabres n'ayant rien à voir avec la politique financière de l'Etat, il faudrait au contraire 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 les statistiques budgétaires, 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 11) se limite aux années 1969 à 1986, 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.

Il s'avère que, pendant les dix-huit exercices allant de 1969 à 1986, l'Etat a procédé à des investissements et à l'acquisition de biens durables pour un total de 76,2 milliards de francs (colonne 2 du tableau 11). 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

Tableau 11

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	9=5+8	
1	2	3	4	5=2+3+4	6	7	8=6+7	9=5+8		
1969	+ 1.013,2	+ 79,2	- 180	+ 912,4	- 341,7	+ 435,7	+ 94,0	+ 1.006,4		
1970	+ 1.315,3	+ 95,3	- 200	+ 1.210,6	- 7,0	+ 655,9	+ 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		
1972	+ 2.107,3	+ 128,1	- 250	+ 1.985,4	+ 108,4	+ 995,2	+ 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		
1974	+ 3.146,9	+ 150,0	- 300	+ 2.996,9	+ 1.066,5	+ 1.904,0	+ 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		
1976	+ 3.608,8	+ 802,2	- 500	+ 3.911,0	- 518,9	+ 249,7	- 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		
1978	+ 4.251,9	+ 793,5	- 600	+ 4.445,4	- 256,8	+ 3.476,4	+ 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		
1980	+ 6.558,4	+ 702,4	- 1.680	+ 5.580,8	+ 29,3	- 1.477,3	- 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		
1982	+ 7.226,1	+ 519,3	- 1.750	+ 5.995,4	- 1.409,1	- 3.031,5	- 4.440,6	+ 1.554,8		
1983	+ 7.432,8	+ 7.145,9	- 1.750	+ 12.828,7	- 3.345,3	- 2.984,2	- 6.329,5	+ 6.499,2		
1984	+ 6.433,7	+ 241,7	- 1.800	+ 4.875,4	- 1.817,9	+ 5.331,0	+ 3.513,1	+ 8.388,5		
1985	+ 6.321,9	+ 3.151,9	- 1.850	+ 7.623,8	+ 189,6	+ 6.720,8	+ 6.910,4	+ 14.534,2		
1986	+ 6.782,7	+ 3.591,1	- 2.540	+ 7.833,8	+ 1.830,7	+ 2.262,9	+ 4.093,6	+ 11.927,4		
1969 à 1986	+ 76.228,1	+ 20.421,4	- 17.440	+ 79.209,5	- 4.612,1	+ 17.882,8	+ 13.270,7	+ 92.480,2		

(chiffres arrondis)

* Dans cette colonne un signe positif correspond à une diminution de la dette publique

** Dans cette colonne un signe positif correspond à une augmentation des réserves liquides (budget et fonds)

montant net - donc sous déduction des remboursements et cessions de participations - de 20,4 milliards de francs (colonne 3). Les biens de l'Etat ont connu des diminutions de valeur (p. ex. par le vieillissement des constructions) pour lesquelles des amortissements d'un total de plus de 17,4 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 79,2 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 dix-huit exercices analysés. La dette publique, qui ressort de la colonne 6, a augmenté par solde de 4,6 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 ensuite. Par solde, la croissance nette reste de 17,9 milliards de francs en dix-huit 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 13,3 milliards de francs (colonne 8), de sorte que le "bilan" de l'Etat s'est amélioré en tout et pour tout de près de 92,5 milliards de francs en dix-huit ans.

Il est intéressant de noter que chacun des dix-huit exercices a apporté un enrichissement de l'Etat, et que la plus forte progression a été notée au cours des exercices 1984 à 1986. Ces chiffres 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.

3. EVOLUTION A LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES

3.1. Le volume du budget de l'Etat

Le projet de budget et le débat budgétaire concernent des prévisions et des projections. La réalité des comptes généraux dévie considérablement de ces prédictions, comme l'analyse qui précède le démontre. La sacro-sainte "norme budgétaire" devient discutable, quand l'évolution des agrégats macro-économiques sous-jacents a été mal estimée.

Il s'en suit qu'il faut certainement, de temps à autre, établir une comparaison d'ensemble entre l'évolution réelle des chiffres relatifs aux finances publiques et l'évolution de ceux relatifs aux comptes nationaux.

Le tableau 12 et le graphique 4 présentent le résultat d'une telle comparaison, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à inclure dans son avis, parce que certaines des conclusions sont remarquables.

Les recettes ordinaires de l'Etat sont passées de 1970 à 1987 (dernière année pour laquelle un compte général est disponible) de 13,0 à 85,9 milliards de francs, soit une progression en termes nominaux de 560%. En parallèle, le Produit Intérieur Brut aux prix du marché (version nationale) est passé de 56,4 à 259,4 milliards, soit une progression de 360% seulement. La conséquence en est qu'en 1987, les recettes ordinaires de l'Etat représentaient 33,1% du PIB, alors qu'elles ne représentaient que 23,1% en 1970. En poussant plus loin l'examen, il est possible de constater que l'on a assisté à une progression très rapide de la part des recettes ordinaires de l'Etat dans le PIB au cours de la période 1974-1978, puisque le taux est passé entre ces deux dates de 25,8 à 33,2%, avant qu'il ne se stabilise d'abord entre 30 et 32% et plus récemment aux environs de 33-34% (voir tableau 12 colonne (3) et ligne brisée du graphique 4).

Force est de constater que l'évolution reflétée par ces données ne laisse pas transparaître pour le passé très récent un allègement significatif de la charge fiscale globale pesant sur notre économie. Rappelons que les mesures d'allègement fiscal ont été successivement mises en place à partir du budget 1985. Certes, différentes mesures tardent normalement à se répercuter sur les comptes de l'Etat, du fait des retards de la perception et des décomptes fiscaux. Mais ce qui est certain, c'est que les autorités auront à surveiller de près l'évolution de la situation.

Si le Luxembourg veut en effet maximiser ses chances de survie sur le plan international, notamment à l'horizon 1992, il est impérieux de réduire la charge fiscale. Et l'on aurait certainement tort de voir la comparaison internationale de la charge fiscale sous le seul angle de vue des impôts à supporter par les entreprises. Il est un fait que lors de la recherche de nouveaux investisseurs pour le Luxembourg, ceux-ci se plaignent moins souvent des impôts à payer par les entreprises que de la fiscalité élevée qui grève les revenus des collaborateurs de haut niveau et que, en dernière analyse, l'entreprise doit prendre en charge si elle doit attirer ces collaborateurs d'un marché de l'emploi étranger.

Pour ce qui est des dépenses publiques comparées au Produit Intérieur Brut, l'évolution est assez parallèle à celle des recettes (voir colonnes (5) et (7) du tableau 12 et lignes continues du graphique 4).

Tableau 12

Evolution des agrégats budgétaires en comparaison
du Produit Intérieur Brut (concept national)

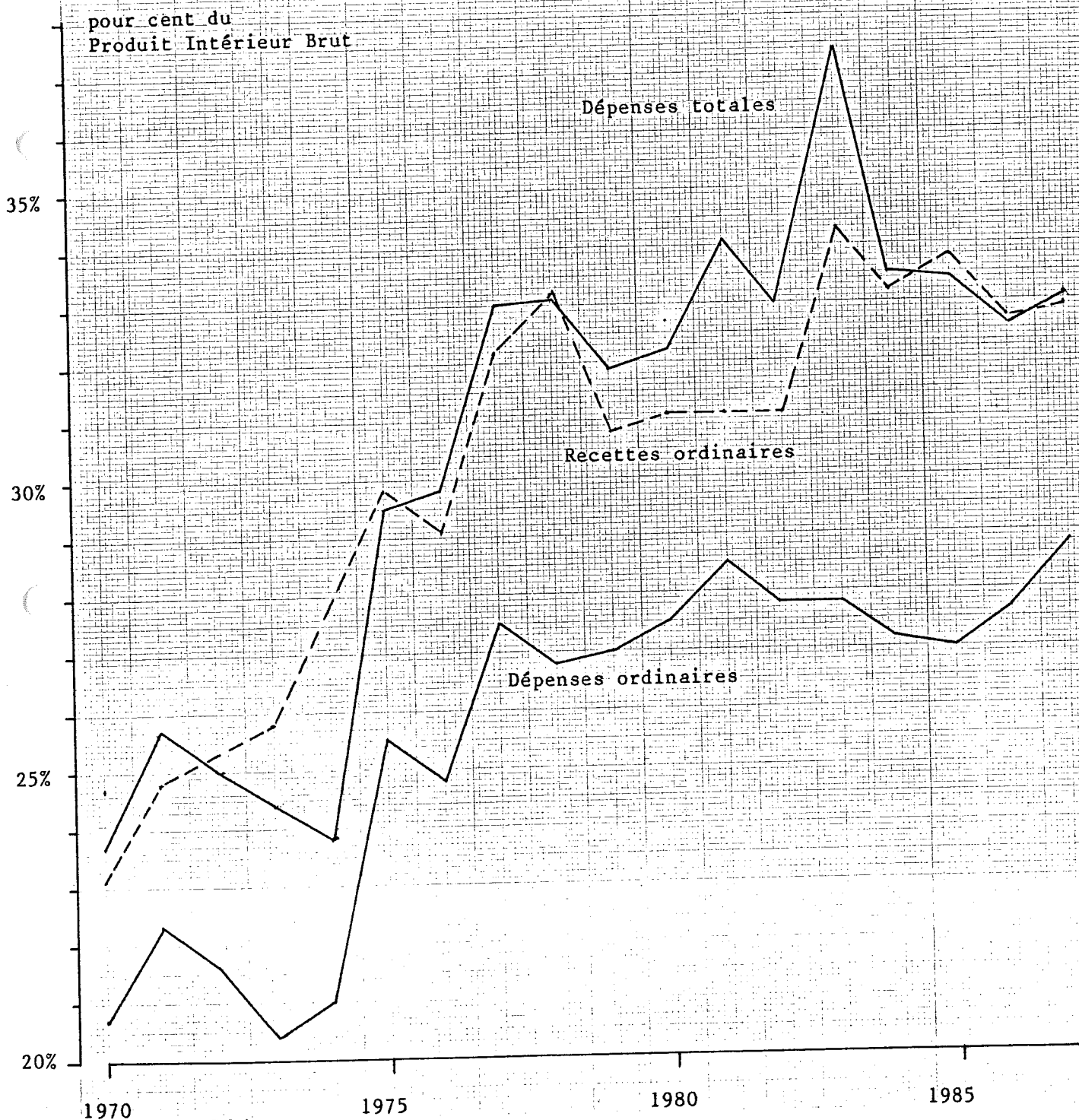
Exercice	Recettes ordinaires		Dépenses totales		Dépenses ordinaires		p.m. PIB en Mio F
	en Mio F	en % du PIB	en Mio F	en % du PIB	en Mio F	en % du PIB	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1970	13.018,2	23,1	13.275,2	23,6	11.658,8	20,7	56.358
1971	14.381,9	24,8	14.888,6	25,7	12.894,7	22,3	57.914
1972	16.583,5	25,1	16.513,2	25,0	14.325,0	21,6	66.183
1973	20.543,1	25,4	19.724,6	24,4	16.488,9	20,4	80.741
1974	25.573,1	25,8	23.542,8	23,7	20.776,8	21,0	99.166
1975	28.239,6	29,8	27.956,2	29,5	24.233,6	25,5	94.860
1976	32.094,1	29,1	32.796,2	29,8	27.498,8	24,9	110.222
1977	37.040,2	32,2	37.990,6	33,0	31.703,6	27,6	115.052
1978	41.676,3	33,2	41.582,3	33,1	33.529,4	26,7	125.688
1979	42.501,6	30,9	43.665,2	31,8	37.049,5	27,0	137.462
1980	47.220,8	31,6	48.918,5	32,7	41.020,0	27,5	149.378
1981	51.057,7	31,6	54.968,5	34,0	46.012,4	28,5	161.560
1982	57.349,5	31,6	59.927,2	33,1	50.462,2	27,8	181.279
1983	67.803,9	34,3	74.030,1	37,4	54.968,1	27,8	197.744
1984	72.603,4	33,2	73.627,6	33,7	59.770,8	27,3	218.685
1985	80.264,0	33,9	79.536,8	33,6	63.643,8	26,9	236.829
1986	82.228,2	32,8	81.863,3	32,7	69.491,0	27,7	250.581
1987	85.919,3	33,1	86.204,3	33,2	74.732,7	28,8	259.351

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rapproche les données sur la charge fiscale globale, qui traduisent une détérioration certaine pour les quinze dernières années, de la situation brillante des finances publiques dans leur ensemble, telle qu'elle a été décrite au chapitre précédent. Etant donné le solde budgétaire cumulé de plus de 5,6 milliards de francs et le solde des avoirs des fonds d'investissements de 10,3 milliards, il faut sérieusement se demander s'il est encore sensé de laisser cette cagnote s'aggrandir d'année en année, ou s'il ne serait pas plus sage de procéder à des baisses plus substantielles de la fiscalité.

Celles-ci seraient susceptibles, d'une part, en améliorant le pouvoir d'achat des ménages et des entreprises, de soutenir la croissance économique et par là d'augmenter la base de calcul des recettes fiscales futures. (De la sorte, les déchets fiscaux dus à la baisse des taux seraient en partie compensés). Elles auraient, d'autre part, l'effet d'améliorer la compétitivité de notre économie par rapport à l'étranger.

GRAPHIQUE 4

EVOLUTION DES AGREGATS BUDGETAIRES



3.2. Les priorités budgétaires

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 procédure budgétaire, désormais quelque peu allégée de certaines discussions de politique générale, devrait 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 et 14) retraçant pour une bonne 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 pour cent du volume global du budget, qui permettent de suivre l'évolution des priorités.

3.3. Les dépenses de personnel

Suite au progrès social, les dépenses de personnel de tout employeur représentent un élément de coût affecté d'un dynamisme assez spontané, de sorte que de nombreuses entreprises souffrent du fait qu'une part de plus en plus importante de leur chiffre d'affaires est engloutie par les coûts de personnel. Au cours des débats budgétaires parlementaires, il est de temps à autre fait référence aux dépenses de personnel de l'Etat, dans un sens qui pourrait faire croire que c'est la fonction publique qui est responsable de la charge fiscale du pays.

Il convient, pour pouvoir discuter sereinement de la question, de connaître les faits. Comme il ressort du tableau 15 et du graphique 5, la part des dépenses de personnel dans les dépenses globales de l'Etat - qu'on les mesure au niveau du

Tableau 13a)

Ventilation fonctionnelle des dépenses de l'Etat

	(en millions de francs)							
	1956	1961	1966	1971	1976	1981	1986	1988*
I POUVOIRS PUBLICS ET ADMINISTRATION GENERALE								
00 Dépenses générales des pouvoirs publics	25	36	52	66	125	243	434	506
01 Administration générale	581	769	894	1.114	2.482	4.227	5.839	6.599
II FONCTIONS PRINCIPALES DE L'ETAT								
10 Affaires étrangères	34	105	113	310	676	660	939	861
11 Justice et ordre public	100	157	204	273	560	1.121	1.441	1.943
12 Défense nationale et gendarmerie	426	314	457	457	921	1.676	2.101	2.768
13 Education, culture, cultes	440	698	1.194	2.165	4.950	7.501	10.131	13.342
14 Travail et sécurité sociale	411	810	1.263	1.678	4.193	8.848	15.600	19.294
15 Famille et population	64	100	235	441	821	1.577	2.126	2.449
16 Assistance et services sociaux	143	273	375	465	1.445	3.389	1.978	2.557
17 Santé publique	126	169	321	505	1.515	2.422	2.988	3.700
18 Sports	4	10	27	70	129	278	187	376
19 Logement et urbanisme	64	58	69	95	381	578	1.058	1.356
20 Transports et communications	440	655	2.287	2.943	8.446	12.116	15.023	19.132
21 Agriculture, viticulture, eaux et forêts	407	564	826	683	1.422	1.462	1.950	2.373
22 Affaires économiques	41	90	95	328	405	3.118	4.592	2.459
23 Energie	7	155	59	67	99	113	245	245
24 Dommages de guerre et catastrophes	361	182	107	175	256	313	346	340
III DEPENSES NON IMPUTABLES								
30 Dette publique	474	826	475	1.288	1.419	2.719	2.653	3.905
32 Transferts aux communes **	309	465	805	1.286	2.670	4.089	5.552	6.488
34 Divers (Dotation de fonds)	179	294	604	1.598	3.230	4.296	4.497	-6.569
TOTAL	4.635	6.731	10.460	16.008	36.145	60.745	79.680	84.124

(chiffres arrondis)

* projet de budget

** partie non ventilée

Tableau 13b)

Ventilation fonctionnelle des dépenses de l'Etat

	(en pour cent du total)							
	1956	1961	1966	1971	1976	1981	1986	1988*
I POUVOIRS PUBLICS ET ADMINISTRATION GENERALE								
00 Dépenses générales des pouvoirs publics	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,5	0,6
01 Administration générale	12,5	11,4	8,5	7,0	6,9	7,0	7,3	7,9
II FONCTIONS PRINCIPALES DE L'ETAT								
10 Affaires étrangères	0,7	1,6	1,1	1,9	1,9	1,1	1,2	1,0
11 Justice et ordre public	2,2	2,3	2,0	1,7	1,5	1,8	1,8	2,3
12 Défense nationale et gendarmerie	9,2	4,7	4,4	2,9	2,5	2,8	2,6	3,3
13 Education, culture, cultes	9,5	10,4	11,4	13,5	13,7	12,3	12,7	15,9
14 Travail et sécurité sociale	8,9	12,0	12,1	10,5	11,6	14,6	19,6	22,9
15 Famille et population	1,4	1,5	2,2	2,8	2,3	2,6	2,7	2,9
16 Assistance et services sociaux	3,1	4,1	3,6	2,9	4,0	5,6	2,5	3,0
17 Santé publique	2,7	2,5	3,1	3,2	4,2	4,0	3,8	4,4
18 Sports	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,2	0,5
19 Logement et urbanisme	1,4	0,9	0,7	0,6	1,1	1,0	1,3	1,6
20 Transports et communications	9,5	9,7	21,9	18,4	23,4	19,9	18,9	22,7
21 Agriculture, viticulture, eaux et forêts	8,8	8,4	7,9	4,3	3,9	2,4	2,4	2,8
22 Affaires économiques	0,9	1,3	0,9	2,0	1,1	5,1	5,8	2,9
23 Energie	0,2	2,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3
24 Dommages de guerre et catastrophes	7,8	2,7	1,0	1,1	0,7	0,5	0,4	0,4
III DEPENSES NON IMPUTABLES								
30 Dette publique	10,2	12,3	4,5	8,0	3,9	4,5	3,3	4,7
32 Transferts aux communes **	6,7	6,9	7,7	8,0	7,4	6,7	7,0	7,7
34 Divers	3,9	4,4	5,8	10,0	8,9	7,1	5,6	- 7,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(chiffres arrondis)

* projet de budget

** partie non ventilée

Tableau 14a)

Ventilation des recettes de l'Etat

(en millions de francs)

	1957	1967	1977	1987	1989*
I IMPOTS DIRECTS					
1. Personnes physiques		2.834	12.925	26.823	27.968
1.1. Traitements et salaires		(1.617)	(8.784)	(18.806)	(19.320)
1.2. Assiette		(1.217)	(3.818)	(6.771)	(7.250)
1.3. Solidarité		(-)	(323)	(1.346)	(1.398)
2. Collectivités	2.493	761	6.648	12.999	12.255
2.1. Revenu		(761)	(6.582)	(12.739)	(12.010)
2.2. Solidarité		(-)	(66)	(260)	(245)
3. Revenu des capitaux		98	325	1.116	1.000
4. Fortune	180	212	417	1.311	1.500
5. Successions	28	40	189	285	295
6. Autres	20	22	80	251	185
TOTAL	2.721	3.986	20.575	42.885	43.203
II IMPOTS INDIRECTS					
1. TVA et chiffre d'affaires	710	1.284	5.063	12.302	13.850
2. Douane et accises UEBL	584	1.208	3.309	9.814	10.160
3. Taxe d'abonnement	36	168	759	2.553	2.600
4. Droit d'enregistrement	75	138	795	2.642	2.650
5. Consommation alcools	46	54	156	-	-
6. Véhicules automobiles	71	151	292	556	625
7. Assurances	18	40	140	434	470
8. Accises autonomes	25	26	38	321	652
9. Droits de timbre	19	52	58	115	115
10. Hypothèques	14	19	77	188	190
11. Autres	...	84	99	342	370
TOTAL	...	3.224	10.779	29.267	31.682
III AUTRES RECETTES					
1. Postes et Télécommunications	194	570	1.929	5.417	5.700
2. Intérêts sur dépôts	22	48	694	1.965	1.700
3. Redevance CLT	8	150	542	616	500
4. Rembours. par les communes **	180	227	611	1.244	1.456
5. Bénéfice BNB	6	16	128	475	375
6. Recettes domaniales	24	68	266	804	676
7. Prélèvement de péréquation	-	44	244	565	638
8. Autres	...	691	1.272	2.682	2.734
TOTAL	...	1.814	5.686	13.768	13.788
	5.072	9.024	37.040	85.919	88.673

* projet de budget

(chiffres arrondis)

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

Tableau 14b)

Ventilation des recettes de l'Etat

(en pour cent du total)

	1957	1967	1977	1987	1989*
<u>I IMPOTS DIRECTS</u>					
1. Personnes physiques		31,4	34,9	31,4	31,6
1.1. Traitements et salaires		(17,9)	(23,7)	(21,9)	(21,8)
1.2. Assiette		(13,5)	(10,3)	(7,9)	(8,2)
1.3. Solidarité		(-)	(0,9)	(1,6)	(1,6)
2. Collectivités	49,2	8,4	17,9	15,1	13,8
2.1. Revenu		(8,4)	(17,7)	(14,8)	(13,5)
2.2. Solidarité		(-)	(0,2)	(0,3)	(0,3)
3. Revenu des capitaux		1,1	0,9	1,3	1,1
4. Fortune	3,5	2,3	1,1	1,5	1,7
5. Successions	0,6	0,6	0,5	0,3	0,3
6. Autres	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2
<u>TOTAL</u>	53,6	44,1	55,5	49,9	48,7
<u>II IMPOTS INDIRECTS</u>					
1. TVA et chiffre d'affaires	14,0	14,2	13,7	14,3	15,6
2. Douane et accises UEBL	11,5	13,4	8,9	11,4	11,5
3. Taxe d'abonnement	0,7	1,9	2,0	3,0	2,9
4. Droit d'enregistrement	1,5	1,5	2,1	3,1	3,0
5. Consommation alcools	0,9	0,6	0,4	-	-
6. Véhicules automobiles	1,4	1,7	0,8	0,6	0,7
7. Assurances	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
8. Accises autonomes	0,5	0,3	0,1	0,4	0,7
9. Droits de timbre	0,4	0,6	0,2	0,1	0,1
10. Hypothèques	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
11. Autres	...	0,9	0,3	0,4	0,5
<u>TOTAL</u>	...	35,7	29,1	34,1	35,7
<u>III AUTRES RECETTES</u>					
1. Postes et Télécommunications	3,8	6,3	5,2	6,3	6,4
2. Intérêts sur dépôts	0,4	0,5	1,9	2,3	1,9
3. Redevance CLT	0,2	1,7	1,5	0,7	0,6
4. Rembours. par les communes **	3,5	2,5	1,6	1,4	1,6
5. Bénéfice BNB	0,1	0,2	0,3	0,6	0,4
6. Recettes domaniales	0,5	0,8	0,7	0,9	0,8
7. Prélèvement de péréquation	-	0,5	0,7	0,7	0,7
8. Autres	...	7,7	3,4	3,1	3,1
<u>TOTAL</u>	...	20,2	15,4	16,0	15,6

* projet de budget

(chiffres arrondis)

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

budget ordinaire ou à celui du budget total - ne marque nullement une tendance à la hausse, bien au contraire. Depuis 1982, le coût de la fonction publique représente moins de 30% des dépenses ordinaires contre un niveau situé au-dessus de 30% pour la période 1973 à 1981. Une comparaison des moyennes pour les trois dernières périodes quinquennales donne l'image suivante:

Période	Frais de personnel en % des dépenses totales de l'Etat	Frais de personnel en % des dépenses ordinaires de l'Etat
1972-1976	26,5%	30,9%
1977-1981	25,7%	30,9%
1982-1986	23,9%	29,5%

Au-delà des chiffres, il convient de rappeler quelques évidences qui semblent hélas régulièrement échapper à certains commentateurs. Les coûts de la fonction publique correspondent à un service public que la Nation et ses responsables jugent approprié. On peut démocratiquement décider d'accroître le service public auquel les citoyens ont droit, mais dans ce cas il faut que l'Etat (et les établissements parastataux) paient le prix de ce service additionnel. On peut tout aussi légitimement choisir de réduire successivement les coûts de la fonction publique, à la condition d'accepter en contrepartie une réduction des services que le public peut attendre.

Ce qui n'est pas acceptable - et ce qui du reste n'est pas faisable - c'est de vouloir toujours plus de service public et de vouloir contenir voire réduire les frais y relatifs. Que l'Etat maintienne une certaine discipline dans l'évolution des effectifs peut être une chose louable; ce qui est inacceptable c'est que le même Etat n'hésite pas à voter simultanément chaque année des dizaines de lois exigeant, pour assurer une application tant soit peu acceptable, des centaines d'emplois nouveaux. Si le nombre de dossiers d'une administration a une tendance à la hausse, l'Etat-patron devrait soit créer des postes additionnels, soit simplifier les procédures afin d'assurer une évacuation plus rapide des dossiers individuels.

Ces considérations valent aussi bien du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif. L'administration, qui a trop peu de personnel par rapport à ses tâches, finira par accumuler des retards fâcheux pour les administrés. Mais l'Etat qui ne maintient pas, faute de crédits suffisants, un niveau de rémunération acceptable, finira par perdre, au profit d'autres secteurs, une partie de ses serviteurs les plus dynamiques et il ressentira des difficultés pour recruter des éléments de qualité. Au fil du temps la qualité de la fonction publique se perdra, et les dommages causés de cette sorte prendront de longues décennies à être réparés.

Les chiffres analysés plus haut montrent que nos coûts de la fonction publique n'ont pas dérapé. Si dans les années à venir on veut assurer un service public de qualité, il faudra assurer des rémunérations compétitives, ce qui obligera à veiller constamment à une amélioration de l'organisation de l'administration.

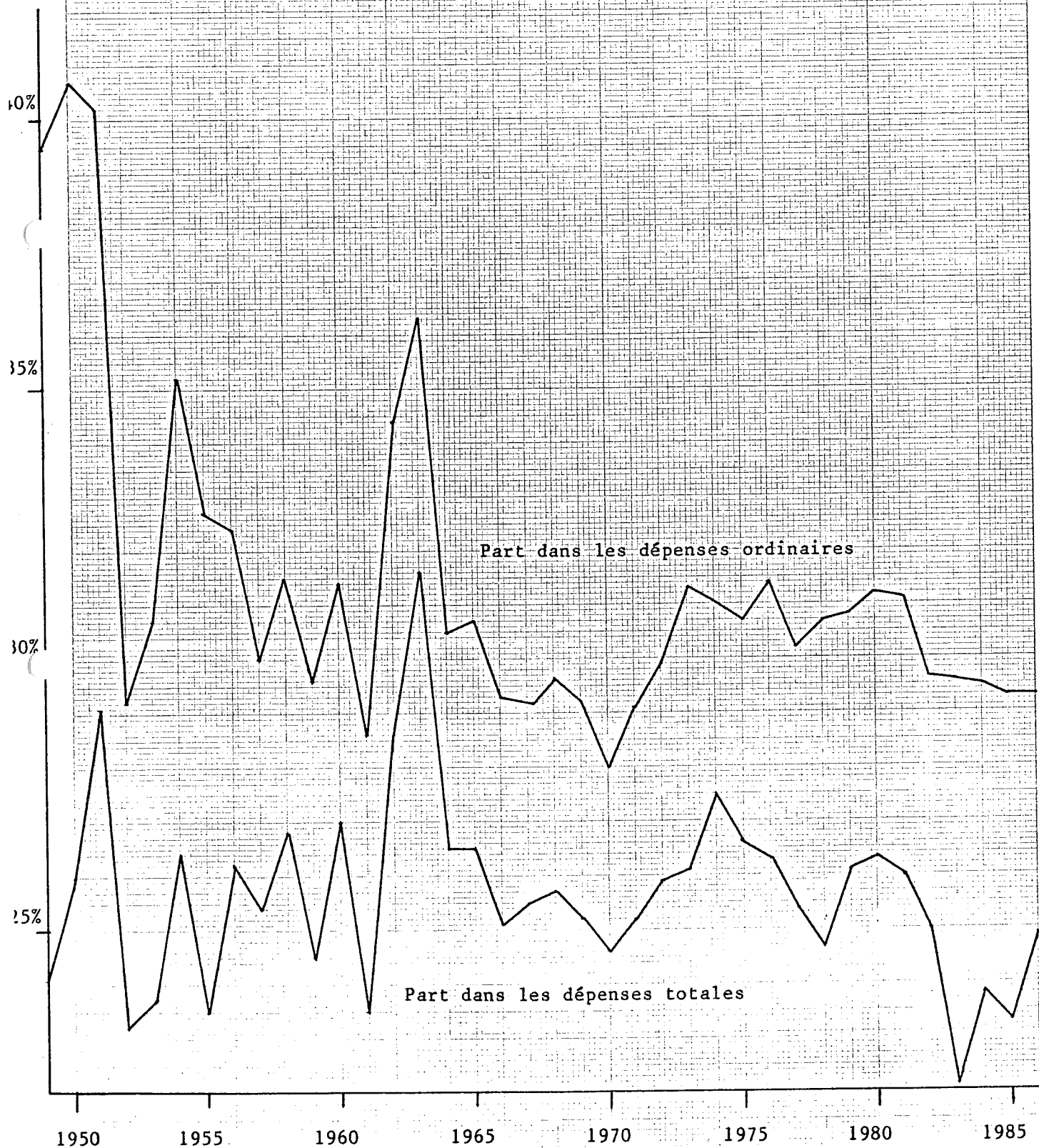
Tableau 15

Evolution des dépenses de personnel de l'Etat
en comparaison des dépenses globales

Exercice	Dépenses de personnel de l'Etat			Pour mémoire	
	en millions de F	en % des dépenses totales	en % des dépenses ordinaires	Dépenses totales de l'Etat	Dépenses ordinaires de l'Etat
1949	806	24,1	39,5	3.345	2.040
1950	867	26,0	40,7	3.341	2.129
1951	991	29,2	40,2	3.391	2.465
1952	1.064	23,2	29,3	4.591	3.633
1953	1.100	23,7	30,7	4.625	3.588
1954	1.141	26,4	35,3	4.314	3.229
1955	1.185	23,5	32,7	5.042	3.627
1956	1.216	26,2	32,4	4.635	3.757
1957	1.317	25,4	30,0	5.178	4.388
1958	1.491	26,8	31,5	5.561	4.733
1959	1.451	24,6	29,8	5.888	4.875
1960	1.553	27,1	31,3	5.729	4.954
1961	1.583	23,5	28,7	6.731	5.514
1962	1.906	28,6	34,4	6.670	5.535
1963	2.231	31,6	36,4	7.064	6.125
1964	2.235	26,5	30,5	8.442	7.323
1965	2.349	26,5	30,6	8.853	7.677
1966	2.497	25,1	29,4	9.950	8.505
1967	2.585	25,5	29,3	10.125	8.824
1968	2.834	25,7	29,7	11.040	9.558
1969	2.942	25,2	29,2	11.661	10.065
1970	3.281	24,7	28,1	13.275	11.660
1971	3.759	25,2	29,1	14.889	12.929
1982	4.283	25,9	29,9	16.513	14.325
1973	5.157	26,1	31,3	19.725	16.489
1974	6.469	27,5	31,1	23.543	20.777
1975	7.466	26,7	30,8	27.956	24.234
1976	8.632	26,3	31,4	32.796	27.499
1977	9.616	25,3	30,3	37.991	31.704
1978	10.307	24,8	30,7	41.582	33.529
1979	11.407	26,1	30,8	43.665	37.049
1980	12.863	26,3	31,4	48.918	41.020
1981	14.322	26,1	31,1	54.968	46.012
1982	15.041	25,1	29,8	59.927	50.462
1983	16.364	22,1	29,7	74.075	55.013
1984	17.621	23,9	29,5	73.628	59.771
1985	18.590	23,4	29,3	79.537	63.455
1986	20.370	24,9	29,3	81.863	69.491

GRAPHIQUE 5

PART DES DEPENSES DE PERSONNEL
DANS LES DEPENSES GLOBALES



4. BUDGET DES RECETTES ET FISCALITE

Le projet de budget pour l'année 1989 se situe dans la lignée du budget de l'exercice courant et n'apporte pas d'innovation spectaculaire. Dans ce sens on ne peut l'accuser de présenter un caractère électoraliste.

Du côté des recettes, il poursuit les louables efforts de réduction du niveau global de la fiscalité, encore qu'il faille se demander s'il n'aurait pu, vu la situation conjoncturelle, aller un peu plus loin qu'il ne le fait effectivement.

Un grave reproche que le Ministre des Finances ne peut éviter est celui de ne jamais avoir présenté, au cours de la législature qui touche à sa fin, de concept global pour une réforme fiscale d'ensemble, ou pour le moins une philosophie générale et pluriannuelle pour les réductions fiscales. On ose espérer que le nouveau Gouvernement, qui sera formé à l'issue des élections de 1989, entreprendra sans tarder cette réforme d'ensemble réclamée depuis longtemps.

4.1. Les nouvelles mesures fiscales

Parmi les mesures nouvelles, qui marquent sur le plan fiscal le projet de budget 1989, il convient de relever et d'apprécier les principales.

1) La réduction du taux d'imposition sur le revenu des collectivités, qui passe de 36% à 35% au 1er janvier 1989. Compte tenu de l'impôt de solidarité, le taux applicable en la matière a évolué comme suit au cours des derniers exercices:

1985	40% + 1,60 = 41,60%
1986	40% + 1,20 = 41,20%
1987	38% + 0,76 = 38,76%
1988	36% + 0,72 = 36,72%
1989	35% + 0,70 = 35,70%

Le niveau de la charge fiscale a de la sorte diminué de 41,60% à 35,70%, soit moins 5,90 points (ou 14,2% du niveau initial). Ceci améliore la compétitivité de nos entreprises sur le plan international, mais surtout aussi l'attractivité du Luxembourg pour les investisseurs étrangers. A cet égard, il y a lieu de mentionner que le principal handicap de notre pays, quand il s'agit d'attirer de nouvelles activités, est constitué non par la fiscalité directe des entreprises, mais par celle des personnes physiques, collaborateurs nécessaires des entreprises. Comme la pénurie en main-d'oeuvre au Luxembourg oblige souvent les entreprises nouvelles à attirer leurs dirigeants et leurs cadres et autres spécialistes de l'étranger, elles ont à offrir des salaires nets en ligne avec le niveau des marchés étrangers et doivent en fait supporter les impôts (surélevés en comparaison internationale) sur le revenu de ces collaborateurs. Il s'en suit qu'il devient urgent de concentrer désormais les réductions fiscales sur le revenu des personnes physiques.

2) La révision linéaire et générale des barèmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par un relèvement des seuils des différentes tranches de revenu. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que féliciter le Gouvernement de cette mesure. Elle se doit toutefois d'ajouter deux considérations.

La première est celle de dire qu'il aurait été préférable d'utiliser la marge disponible pour une réduction (voire l'abolition) de l'impôt dit "de solidarité". Celui-ci avait été créé avec la promesse solennelle d'être aboli dès que les circonstances économiques le permettraient. Il constitue par ailleurs, en tant qu'impôt affecté à une destination précise, une entrave aux grands principes des finances publiques, selon lesquels toutes les recettes de l'Etat se fondent dans une grande masse, à partir de laquelle se financent toutes les dépenses de l'Etat. L'affectation de nombreuses recettes particulières à de nombreux usages particuliers est la fin de l'universalité et l'unicité du budget annuel, la fin de toute politique budgétaire rationnelle et démocratique. L'abolition immédiate ou successive de l'impôt de solidarité, tant pour les revenus des collectivités que pour ceux des personnes physiques, ne préjuge pas du sort du Fonds jusqu'à présent nourri avec cette recette.

La seconde remarque concerne l'ampleur de la réduction décidée. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a démontré ci-dessus (voir chapitre 2.3.) que le solde budgétaire prévu pour 1988 est sous-estimé de plusieurs milliards, du fait que les recettes dépasseront les prévisions de 5 à 6 milliards de francs. Tel devrait normalement être le cas pour 1989 également. Comme il a été plus amplement développé au chapitre 3.1. in fine, la Chambre estime que la politique budgétaire des dernières années a abouti à favoriser de façon excessive l'accumulation de réserves liquides, au dépens d'une baisse raisonnable de la fiscalité. En conclusion la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose l'abolition, à partir du 1er janvier 1989, de l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques, les prévisions relatives aux autres recettes fiscales devant être revues à la hausse pour compenser la perte en recettes de l'ordre d'un milliard de francs.

3) Une réforme du quotient familial en faveur des familles nombreuses à revenu modéré. La Chambre tient à saluer le principe de cette mesure, mais ne peut que regretter les modalités restrictives pour ce qui est du plafonnement de cette mesure. Demain comme hier, les familles avec plusieurs enfants verront leur niveau de vie défavorisé par rapport aux couples seuls et par rapport aux familles ne comptant qu'un ou deux enfants (voir plus loin le chapitre consacré à la politique familiale). Les allocations familiales actuelles et le jeu du quotient familial en matière fiscale restent des solutions trop mesquines pour venir à bout de notre situation démographique catastrophique.

4) Des mesures en faveur des commerçants et professions libérales, dans le sens de la déductibilité de la dotation d'un fonds spécial de prévoyance. Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas d'objection à cette mesure, elle se doit toutefois de souligner que celle-ci va accroître encore les désavantages des salariés par rapport aux indépendants. Il est bien connu qu'en règle générale les indépendants parviennent à déduire de leurs revenus une partie considérable de leurs dépenses. La nouvelle mesure va accroître cette circonstance, si le législateur ne prend pas soin d'augmenter parallèlement le montant compensatoire des salariés.

4.2. Vers une réforme fiscale d'ensemble

La grande réforme fiscale qui a été revendiquée et qui a été promise à de multiples reprises au cours des dernières décennies n'aura pas été réalisée par le Gouvernement dont le mandat vient à terme en 1989. S'il est vrai que de nombreuses mesures fiscales ponctuelles ont été adoptées au cours des dernières années

et que celles-ci allaient généralement dans la bonne direction, il n'en reste pas moins vrai que ces louables efforts et réalisations ont été marqués par un certain "pilotage à vue".

Il est certes difficile pour les autorités publiques de fixer avec précision la voie à suivre à moyen terme, l'évolution conjoncturelle de l'économie pouvant toujours empêcher la réalisation de réformes envisagées et promises. On aurait donc tort d'exiger d'un quelconque Gouvernement d'arrêter, disons, un plan quinquennal de politique fiscale et puis de le suivre, quels que soient les facteurs influant sur les recettes budgétaires.

Mais ce qu'on est en droit d'exiger des gouvernants, c'est notamment de se fixer des objectifs précis pour le moyen terme, et ensuite de tâcher de réaliser plus ou moins rapidement ces objectifs, au rythme que permettra l'évolution conjoncturelle. Et une autre tâche que le citoyen est en droit d'exiger des responsables, c'est l'analyse critique des instruments fiscaux en place et l'identification de toutes les lacunes à combler, de toutes les lourdeurs et faiblesses à extirper. Une telle réflexion n'a pas été présentée par le Gouvernement actuel. C'est un reproche auquel il ne saurait échapper.

Pour ne donner qu'un exemple entre des dizaines d'autres pour le caractère dépassé de nos dispositions fiscales, on peut se référer au fait que les contribuables parviennent à prendre une influence sur le niveau de leur imposition par le changement de leur statut matrimonial officiel. De plus en plus de ménages procèdent à un divorce fictif, pour le seul motif de réduire leur charge fiscale. Que le Ministre des Finances ne tire aucune conséquence de ces développements n'est pas à son honneur.

Il est par ailleurs évident que les autorités fiscales ont jusqu'à présent manqué à leur devoir de veiller à une simplification substantielle des codes fiscaux, qui d'année en année deviennent une jungle de moins en moins pénétrable pour le commun des mortels. Le Luxembourg ne devrait pas rester sur la touche, quand bon nombre de pays industriels s'attachent à simplifier leur fiscalité. Ne devrions-nous pas, à l'heure de la compétition internationale accrue, essayer d'être un pays moins bureaucratique?

4.3. Les perspectives européennes

Les mesures d'harmonisation envisagées dans le cadre du marché unique au plan de la Communauté Européenne ne sont pas sans présenter une menace sérieuse pour la politique fiscale poursuivie par le passé au Luxembourg et qui a trouvé, quant à ses principes, l'accord de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Que le Luxembourg possède la taxation indirecte la moins élevée d'Europe, doit être considéré comme un acquis social à défendre avec toute la vigueur nécessaire. Une taxe sur la valeur ajoutée aux taux modestes est dans l'intérêt des personnes à revenu faible et des familles avec enfants, qui ont à dépenser une partie importante sinon la totalité de leurs revenus. Un relèvement de ces taux entraînerait du reste une hausse généralisée des prix et pourrait même déclencher à nouveau la fameuse spirale "prix-salaires". La Chambre ne peut qu'encourager le Gouvernement à s'opposer avec fermeté aux velléités communautaires de nous imposer un relèvement massif des taux à appliquer.

Pour les taux de la TVA, les propositions de la Commission de Bruxelles prévoient des marges à l'intérieur desquelles les différents Etats membres devraient fixer leurs taux nationaux, de sorte qu'il restera toujours possible pour le Grand-Duché de s'en tenir à la limite inférieure fixée. Le problème provient du fait que cette limite inférieure se situerait pour le taux normal à 14%, entraînant donc un relèvement massif de nos taux. Pour les droits d'accises, les propositions de la Commission sont encore plus défavorables pour le Luxembourg, du fait qu'on vise une harmonisation totale des taux, laquelle entraînerait une hausse massive de nos taux, avec probablement une baisse de recettes, ainsi qu'avec l'anéantissement certain du florissant petit commerce frontalier sur les carburants, les tabacs et les alcools, et donc la disparition de plusieurs centaines d'emplois.

5. BUDGET DES DEPENSES ET ACCENTS POLITIQUES

5.1. Famille, Logement social, Solidarité sociale

Dans sa déclaration du 23 juillet 1984 devant la Chambre des Députés, le Gouvernement avait affirmé le rôle fondamental et primordial que la famille est appelée à jouer dans notre société. Partant de cette conception, le Gouvernement s'était engagé à créer un environnement favorable à l'enfant et à pratiquer une politique familiale sélective consistant notamment dans une adaptation périodique des prestations familiales à partir du deuxième enfant.

Ces quelques vagues formulations en matière de politique familiale laissent déjà prévoir que le Gouvernement, complètement désemparé en face du problème démographique de notre pays, manquait autant de la vue d'ensemble en ce qui concerne les problèmes de la famille que de la volonté de pratiquer enfin à l'égard de la famille une politique nouvelle.

Depuis plus de vingt ans, les problèmes démographiques de la famille sont connus et les données publiées chaque année par le STATEC sont là pour nous les rappeler constamment:

- diminution des naissances,
- augmentation des divorces,
- immigration très élevée.

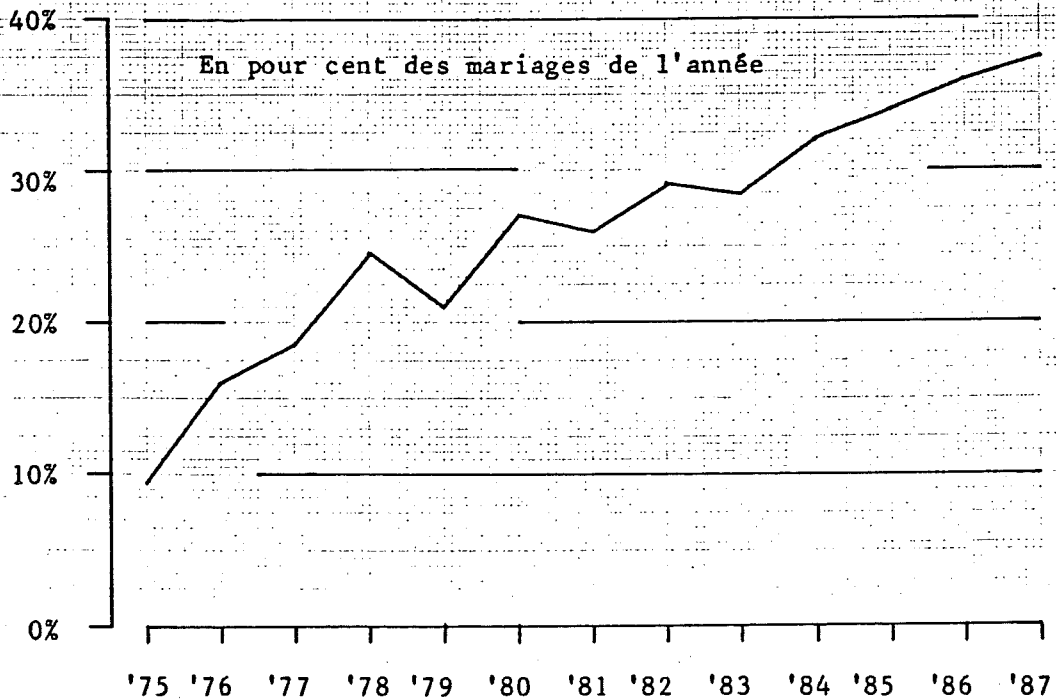
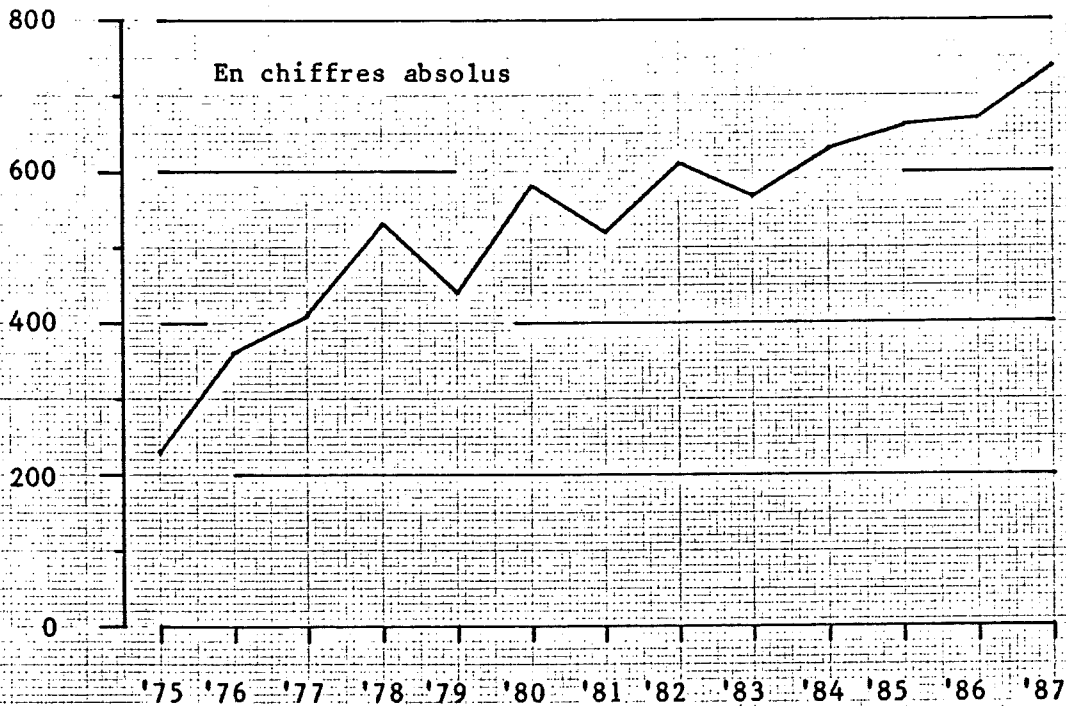
Alors que dans les années soixante le nombre des naissances nouvelles dépassait encore 5.200, il est passé à moins de 4.000 en 1975 pour se stabiliser depuis 1980, toutefois avec une tendance à la baisse, entre 4.100 et 4.400. Cette baisse concerne uniquement la population luxembourgeoise, les naissances de non-luxembourgeois n'ayant varié que légèrement depuis dix ans.

Un autre phénomène alarmant est la montée spectaculaire des divorces. Du tableau ci-après et du graphique 6, il résulte que depuis 1975 le nombre des divorces annuels a plus que triplé. Pour 100 mariages il y a eu 38 divorces en 1987.

Année	Divorces en chiffres absolus	Divorces en % des mariages de l'année
1975	229	9,4
1976	356	15,8
1977	415	18,7
1978	533	25,0
1979	443	21,2
1980	582	27,1
1981	524	25,9
1982	618	29,6
1983	569	28,7
1984	631	32,0
1985	665	33,9
1986	680	35,9
1987	739	37,7

GRAPHIQUE 6

EVOLUTION DU NOMBRE DES DIVORCES



Selon le STATEC "la montée de la divortialité ne s'explique pas uniquement par un accroissement des tendances déstabilisatrices dans les mariages, mais également par les nouvelles facilités offertes par la loi. On ne saurait exclure que le nombre de divorces aurait été beaucoup plus élevé il y a 20 ans, si à ce moment les possibilités prévues par la loi actuelle avaient existé.

L'obtention du divorce a été facilitée par deux lois:

- la loi du 6 février 1975 qui a facilité l'obtention du divorce par consentement mutuel;
- la loi du 5 décembre 1978 introduisant la possibilité de demander le divorce après une séparation de fait de 3 ans".

A ces causes il convient d'ajouter également celle d'ordre fiscal, les conjoints divorcés ou séparés étant traités plus favorablement que les couples mariés.

Enfin, il est évident que, par le recul des naissances depuis plus d'une vingtaine d'années, notre pays ne parvient plus à remplacer les emplois vacants et encore moins les emplois nouveaux par des ressortissants nés au pays. Il en résulte la nécessité d'avoir recours à une main-d'oeuvre étrangère qui a atteint près de 30% de la population totale entraînant des problèmes multiples, d'ordre scolaire surtout, qui sont loin de trouver des solutions acceptables.

Même s'il n'est pas possible de redresser d'une année à l'autre cette évolution - les influences exercées sur les phénomènes démographiques ne se faisant le plus souvent sentir qu'à moyen et à long terme - il faudrait enfin définir une politique familiale d'ensemble.

Certes, le Gouvernement a présenté au cours des dernières années quelques mesures nouvelles très intéressantes, telles que l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation d'éducation, qui ont été bien accueillies par les familles.

Toutefois, ce sont des mesures ponctuelles, et l'on n'entrevoit guère quelle est la stratégie politique que le Gouvernement entend poursuivre face au problème fondamental de la dénatalité et comment ces mesures s'insèrent dans une politique familiale continue et cohérente.

Entre 1974 et 1979, le Gouvernement de l'époque avait établi plusieurs études sur la famille, dont notamment celle de Monsieur G. CALOT. Le large débat politique qui s'en suivit laissait présumer que tous les partis politiques approuvaient les conclusions de ce rapport exigeant, en dehors de certaines mesures incisives en rapport avec le travail féminin, une amélioration sensible de la situation matérielle des familles. Il résultait en effet de ce rapport que le niveau de vie des familles ayant des enfants à charge se dégrade rapidement en fonction du nombre des enfants. Cette dégradation variait à l'époque entre 14% et 22% pour les familles avec un enfant, et elle variait entre 20% et 28% pour les familles ayant trois enfants ou plus à charge. Au cours des dix dernières années cette situation n'a guère changé.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a cessé de réclamer l'établissement d'un programme quinquennal ayant pour objet de ramener la dégradation du niveau de vie de toutes les familles dans une première étape à 15% et puis à 10%.

A cet égard la Chambre tient à rappeler les considérations développées dans son avis du 19 mai 1988 relatif au projet de loi portant création d'une allocation d'éducation:

"Aussi convient-il de mettre l'accent de toute action dans le domaine des prestations familiales - à la fois dans un but de justice sociale et dans un but démographique - sur un relèvement des prestations en faveur du 2^e et 3^e enfant à charge.

Pour ramener la dégradation du niveau de vie pour toutes les familles à 15%, les allocations pour un enfant peuvent être maintenues, selon CALOT, à leur niveau actuel. Les allocations pour deux enfants devraient être doublées et celles pour trois enfants augmentées de moitié.

En plus, il faudrait relever surtout les majorations accordées en raison de l'âge des enfants. Ces majorations, introduites en 1976, n'ont jamais été adaptées et s'élèvent aux montants mensuels dérisoires de 41 francs pour les enfants âgés de plus de 6 ans et de 134 francs pour les enfants âgés de plus de 12 ans (nombre-indice 100).

Depuis 1987, toutes les prestations sociales ont été relevées sauf les allocations familiales. Or, pour maintenir au moins à ces dernières leur pouvoir d'achat, il faudrait procéder à ces ajustements périodiques.

A cet égard, il est scandaleux que le Gouvernement n'ait pas relevé les prestations familiales dès l'année 1987, alors que la Caisse nationale des prestations familiales dispose depuis lors de réserves dépassant largement le maximum admis par la loi de 1985. Dans sa déclaration du 23 juillet 1984 le Gouvernement avait pris l'engagement d'améliorer la situation matérielle des familles, notamment par des adaptations périodiques des prestations familiales à partir du deuxième enfant. Cette promesse aurait pu être réalisée même sans le recours à ces moyens budgétaires supplémentaires, la Caisse disposant de réserves de près de 2 milliards de francs. Or, le Gouvernement a préféré thésauriser les moyens disponibles plutôt que redresser les inégalités dont souffrent les familles nombreuses. C'est une situation inqualifiable et honteuse, et le Gouvernement a rapporté, en ce domaine, la preuve à la fois de son attitude défailante à l'égard des familles et de son manque de crédibilité en ce qui concerne la politique familiale."

Dans son projet initial, le Gouvernement avait fixé le montant mensuel de l'allocation d'éducation à 2.500 francs (n.i. 100). Ce montant a été ramené par voie d'amendement à 2.000 francs (n.i. 100). Par ailleurs, cette allocation ne sera versée qu'à partir du 1^{er} janvier 1989 alors que les prévisions budgétaires annexées au projet de loi incluaient les dépenses y relatives au budget de 1988. Comme il en résulte une économie substantielle pour la Caisse nationale des prestations familiales, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose le relèvement, par voie de règlement grand-ducal, des allocations familiales pour les familles ayant 2 et 3 enfants à charge aux montants maxima prévus par la loi du 19 juin 1985.

Un autre domaine qui est intimement lié à la politique familiale et dans lequel la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a cessé de revendiquer des mesures plus efficaces est celui du logement social. Certes, grâce aux revendi-

cations inlassables de la CGFP, des progrès non négligeables ont pu être réalisés au cours des dernières années. Il convient de citer les aménagements apportés aux modalités relatives aux aides directes accordées par l'Etat, la réintroduction de la prime d'épargne, les déductions fiscales relatives aux intérêts débiteurs, l'abaissement des taux d'intérêt débiteurs et le remboursement partiel de la TVA.

Malheureusement cette dernière mesure a été abrogée sans contre-partie dans le cadre du budget de 1988.

Par ailleurs, l'on doit constater que le Gouvernement n'a pas respecté les engagements pris lors du vote de la loi sur les baux à loyer de compléter la législation sur le bail à loyer par un ensemble de mesures, tant en ce qui concerne les aides individuelles que les constructions d'ensemble.

Au cours de l'année 1988 la situation dans le secteur du logement, caractérisée par un manque de logements de toutes catégories, s'est encore aggravée. Selon les informations des services sociaux intervenant dans ce secteur, plus de mille personnes ont présenté des demandes pour obtenir un logement social par la seule Ville de Luxembourg. Certes, le Gouvernement a fait inscrire au projet de budget de 1989 des crédits supplémentaires pour faire démarrer dès 1989 un 6e programme de constructions d'ensemble comprenant quelque 350 logements. Cependant il s'avère d'ores et déjà que ce sera insuffisant face à une demande qui dépasse dès à présent le triple de ce que le Gouvernement se propose de réaliser.

En plus, l'on constate que les grands projets tel le lotissement "Sauerwiss" à Gasperich avec 350 logements sociaux, annoncé comme projet pilote dès 1984, ne figurent plus sur la liste des projets à entamer en 1989.

En ce qui concerne les aides individuelles qui n'ont été que légèrement ajustées depuis 1983 et qui, avec l'abrogation du remboursement TVA, ont même diminué dans leur ensemble depuis l'année 1988, la Chambre des Fonctionnaires exige que le Gouvernement respecte les dispositions de l'article 15 du règlement grand-ducal du 25 juillet 1983 prévoyant que les aides individuelles (primes de construction, primes d'acquisition et subventions d'intérêt) doivent être adaptées tous les 3 ans. Une adaptation doit donc intervenir au cours de l'année 1989.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est-elle d'avis que cette adaptation doit comprendre les mesures suivantes:

- relèvement des primes d'un montant minimum de 100.000 francs pour tenir compte de la suppression du remboursement TVA depuis 1988;
- modification des dispositions relatives à l'octroi de la garantie de l'Etat en vue de l'octroi de prêts au logement: les conditions trop restrictives doivent être élargies et simplifiées;
- 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 guère 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 1989 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.

5.2. Enseignement

La déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984 introduit le chapitre qu'elle réserve à l'Enseignement par les considérations suivantes :

"Dans un souci constant de répondre à la fois aux impératifs de la formation et aux aptitudes diverses des élèves, le Gouvernement veillera au développement continu des structures scolaires, des méthodes d'enseignement et des programmes dans tous les ordres d'enseignement, étant entendu que les réformes scolaires seront réalisées en concertation avec tous les partenaires concernés.

"Il importe que l'enseignement, grâce à une offre fortement diversifiée dans le domaine de la formation continue, dispense aux jeunes une solide qualification de base, qui leur permettra de s'adapter aux exigences du marché de l'emploi."

Chacun peut acquiescer à ces généralités. Cependant, alors que la législature touche à sa fin, on constate que toute une série de points du programme gouvernemental sont restés des déclarations d'intention.

Certes, il importe de procéder avec circonspection en matière de réforme de l'enseignement. L'école, les enfants et les jeunes ne sont ni laboratoire ni cobayes. Il n'y a pas lieu de vouloir réformer par pur goût de changement, mais il faut se limiter aux adaptations qui répondent à des nécessités clairement définies où à de nouveaux principes méthodologiques sérieusement mis à l'épreuve.

En ce qui concerne plus particulièrement l'enseignement primaire, le Gouvernement avait, entre autres, annoncé un remaniement du plan d'études de 1964. Or, il se révèle que cette importante adaptation n'a toujours pas vu le jour alors que tous les concernés sont d'accord pour dire que cette réforme est une nécessité absolue.

Par ailleurs, il importerait de savoir quel sort sera réservé aux classes complémentaires et à quelle finalité devrait répondre l'enseignement y dispensé.

Quant à l'enseignement secondaire, une réforme des structures et des programmes d'études du cycle supérieur avait été prévue. Cette réforme a apparemment eu une longue période de gestation, mais il semble que le Gouvernement soit enfin en mesure de saisir prochainement la Chambre des Députés du projet afférent. Or, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui salue la solution qui vient enfin d'être retenue pour la suppression de la "troisième solution", c'est-à-dire la dispense de tout cours de morale, accueillerait avec un préjugé favorable la restructuration du cycle supérieur de l'enseignement secondaire. Encore faudrait-il non seulement disposer d'une simple loi-cadre, mais connaître aussi le détail de la réforme, c'est-à-dire les dispositions projetées pour tous les règlements d'exécution qui s'y rapportent.

Dans le contexte du secondaire, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que les efforts du département de l'Education Nationale en vue d'augmenter d'une manière substantielle les crédits destinés aux bibliothèques scolaires sont un investissement fructueux pour l'avenir. La Chambre est d'avis que les jeunes devraient être plus encouragés à la lecture. A ses yeux, rien ne s'oppose à relever massivement le crédit qui est actuellement de 3 millions, notamment pour permettre l'installation et l'équipement de salles de lecture appropriées dans tous les lycées. Aussi la création de la fonction de bibliothécaire-documentaliste devrait-elle être généralisée dans tout l'enseignement secondaire.

D'autre part, la Chambre constate qu'en général les crédits de fonctionnement des établissements scolaires n'ont pas tenu le pas avec l'évolution des dépenses globales de l'Etat, de sorte qu'il y a lieu de faire un effort supplémentaire afin de doter l'enseignement des moyens et des installations lui permettant de remplir au mieux sa mission.

Un problème d'une acuité particulière est celui de la planification des besoins en personnel. S'il semble à première vue être résolu dans le postprimaire (loi du 10 juin 1980), il n'en reste pas moins que le fameux chômage dit "intellectuel" concerne essentiellement des candidats aux fonctions enseignantes du postprimaire. Certes, il ne faut pas sous-estimer les efforts récemment entrepris par le Ministre du ressort pour désamorcer la situation. Ces efforts vont dans la bonne direction. Le projet de règlement grand-ducal à prendre sur la base de la loi du 24 juin 1987 visant l'introduction, à titre temporaire, de la possibilité du travail à mi-temps pourrait créer de nouveaux débouchés permettant des engagements supplémentaires et assurant un premier emploi à des jeunes candidats actuellement au chômage.

La situation des effectifs dans le primaire est à l'inverse de celle du secondaire. Les écoles primaires accusent un déficit important de personnel enseignant breveté. Si les communes ont leur part de responsabilité dans cette situation, il n'en reste pas moins que l'Etat doit veiller à ce que tous les enfants

reçoivent, dans la mesure du possible, un enseignement répondant aux exigences du plan d'études en vigueur. La formule récente consistant à admettre de jeunes aspirants-professeurs à l'enseignement primaire n'est qu'un pis-aller. Il importe donc d'instituer rapidement pour le primaire également un système de planification des effectifs répondant aux besoins réels à moyen terme.

5.3. Préoccupations agricoles

L'agriculture luxembourgeoise traverse une passe difficile. Le processus de réorientation de la politique agricole commune engagé depuis quelques années affecte gravement la situation économique et sociale de notre agriculture. La politique des prix restrictive, accompagnée de mesures coercitives au niveau des quantités produites (telles que les quotas laitiers, les quantités maximales garanties, les taxes de coresponsabilité, le gel des terres), ainsi que son effet négatif sur les revenus agricoles ne manquent pas d'avoir des répercussions désastreuses au niveau des agriculteurs.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime donc que l'augmentation des crédits budgétaires en faveur de l'indemnité compensatoire, crédit qui passe de 350 millions en 1988 à 450 millions en 1989, répond à une nécessité impérieuse pour parer tant soit peu aux conséquences négatives découlant de l'évolution en cours au niveau de la Communauté.

Mais la question se pose, pour quelles raisons l'évolution du budget global consacré au secteur agricole ne suit pas l'évolution budgétaire générale. En effet, si le projet de budget accuse par rapport au budget 1988 une croissance des dépenses de 4,48%, les crédits prévus pour le secteur agricole sont en augmentation de 0,07% seulement. Le secteur agricole serait-il ainsi laissé pour compte dans le renforcement du dispositif économique et social tant prôné par les responsables politiques? Or, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il y a une absolue nécessité de politique nationale de pourvoir au maintien, voire au développement de cette ressource naturelle nationale que représentent l'agriculture et la viticulture. La valorisation du potentiel de production agricole et viticole, le maintien de l'environnement naturel et l'équilibre démographique du monde rural sont autant d'éléments qui devraient faire oeuvrer les responsables politiques en faveur de la sauvegarde et du développement de ce secteur important de notre économie nationale.

Les structures de transformation et de commercialisation créées par des efforts constants de la profession agricole représentée par la Centrale Paysanne, ont été des atouts évidents pour permettre l'intégration de notre économie agricole dans le marché commun. Il convient de les renforcer pour affronter le marché unique de 1992, cela d'autant plus qu'elles ont gardé leurs identité et assise économique nationale dans le contexte d'une concurrence étrangère toujours croissante. Aussi est-il incompréhensible pour quels motifs une politique ambiguë continue à affaiblir au lieu de promouvoir les structures mises en place. La question se pose de savoir pourquoi les crédits budgétaires ne reflètent pas les 200 millions que le Gouvernement a officiellement annoncé mettre à la disposition des laiteries luxembourgeoises pour parfaire le plan de rationalisation de l'économie laitière du pays. Faut-il en déduire qu'il ne s'agit en l'occurrence que d'une promesse préélectorale sans lendemain et de nature à bercer d'illusions l'économie laitière luxembourgeoise, qui se voit exposée à des appétits

énormes, lesquels, sous l'apparence d'une coopération transfrontalière, menacent de drainer tout le lait cru produit dans nos exploitations laitières vers des entreprises de transformation étrangères?

Il est généralement reconnu tant par les milieux économiques que par les milieux politiques que le secteur porcin offre des possibilités de développement et de débouchés à l'intérieur du pays, alors que deux tiers de l'approvisionnement du marché national en viande porcine proviennent d'importations de nos pays voisins. Aussi, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime-t-elle qu'il faut mettre fin aux tergiversations politiques freinant la mise en oeuvre des initiatives de la profession agricole dans le domaine de la sélection du matériel reproducteur, condition essentielle pour la relance de ce secteur. La production porcine pourrait constituer une production d'appoint pour beaucoup d'exploitations se trouvant handicapées dans leur développement suite à l'introduction des quotas laitiers qui, par l'effet d'une réglementation malencontreuse, aggravent par ailleurs la situation de nombreuses exploitations de petite ou de moyenne taille de façon à menacer leur existence même. Or, un tissu de petites, moyennes et grandes exploitations de type familial est indispensable au maintien de la viabilité de notre économie agricole.

Une politique de relance de la reproduction porcine devrait viser en même temps la mise sur le marché d'une viande indigène de qualité pour rencontrer les exigences des consommateurs, justifiées surtout au vu des scandales provoqués sporadiquement mais régulièrement sur les marchés qui nous entourent. Une protection renforcée de notre marché et, par là, des intérêts bien compris des consommateurs et des producteurs s'impose, cela d'autant plus que les producteurs indigènes se sont toujours tenus à notre législation interdisant l'usage des hormones.

D'un point de vue plus général, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que notre agriculture et notre viticulture sont bien placées au niveau de la production et bien outillées au niveau de la transformation/commercialisation pour la vente de produits de qualité. Il convient de soutenir leurs efforts par des actions de promotion, à l'instar de ce qui est réalisé par les pouvoirs publics des pays voisins, pour ouvrir et assurer des créneaux valables qu'offre encore un marché qui est caractérisé par une compétitivité toujours plus accrue.

La loi successorale agricole de 1969 constitue pour notre agriculture une condition sine qua non de développement, voire de survie. L'attribution préférentielle des terres agricoles au seul continuateur de l'exploitation familiale et la valeur de rendement agricole comme base d'évaluation des soultes à payer aux cohéritiers constituent les deux éléments clefs de la loi de 1969. Actuellement, la notion de valeur de rendement agricole paraît mise en question dans la commission juridique de la Chambre des Députés. Lors de l'examen d'un projet de loi modificatif de la loi successorale de 1969, tendant à inclure les terrains loués dans le calcul et dans l'appréciation de la viabilité d'une exploitation agricole, ladite commission aurait utilisé ledit projet de loi pour le compléter par des dispositions poursuivant un but tout à fait étranger à celui des auteurs du projet de loi initial. Les nouveaux articles projetés mettraient définitivement en cause la notion de la valeur de rendement agricole en introduisant une valeur soi-disant réelle ou plutôt spéculative pour les terrains agricoles situés dans le périmètre d'agglomération des localités. De cette façon, les jeunes agriculteurs devraient e.a. payer des prix exorbitants pour les terrains agricoles con-

tigus à la ferme, même si ces terrains continuent à être utilisés de façon agricole, ce qui est normalement le cas. Si ces idées de la commission juridique concrétisées dans le projet de loi amendé devaient aboutir sur le plan législatif, la loi successorale agricole deviendrait un leurre, et la jeune génération agricole ne serait matériellement plus en mesure de reprendre la ferme paternelle.

A plusieurs reprises déjà, dans des articles du "Letzeburger Bauer", organe de presse de la Centrale Paysanne, la profession agricole a regretté le manque de dialogue et de coopération avec les responsables politiques. Tandis que dans les pays voisins la profession agricole est associée activement et étroitement à l'élaboration et à l'orientation de la politique agricole, l'absence de concertation au Luxembourg favorise la division du monde agricole à un moment où tous les efforts devraient tendre vers le maintien de l'unité au niveau de la profession agricole.

5.4. Politique des nouveaux médias

Dans différents de ses avis budgétaires antérieurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a salué et soutenu l'initiative, prise en 1983 par le Président du Gouvernement de l'époque et poursuivi par le Gouvernement actuel, de doter le pays d'un système de satellite national à exploiter par un concessionnaire privé. Ce projet, qui a connu un parcours difficile, tant en raison des problèmes réels à surmonter qu'en raison des hostilités à affronter à l'étranger et dans le pays, semble désormais sur la bonne voie. Si la technique tient ses promesses, le Grand-Duché exploitera à partir de 1989 la technologie spatiale, rivalisant en Europe avec les grands pays du continent.

Aux yeux de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, il s'agit désormais de poursuivre dans la bonne voie, et d'ancrer au Luxembourg toutes sortes d'activités audiovisuelles liées à l'usage des satellites pour les communications par télévision transfrontalière.

Retenons dès à présent que l'Etat a fait preuve, dans cette matière, de plus de sagesse et de perspicacité que les professionnels du secteur privé. La CLT, malgré la décision récente de construire un immeuble au Luxembourg, n'a cessé d'exporter le plus important de ses activités vers Paris, Bruxelles, Cologne et Munich. Il semble donc que la CLT est certaine de rater l'ère de la télévision par satellite.

Quoi qu'il en soit, il est d'autant plus important que le Gouvernement mène à succès sa campagne de prospection qui vise à attirer au Grand-Duché d'autres entreprises actives dans le secteur audiovisuel. Voilà une politique qu'on ne peut que saluer, dans l'intérêt de la restructuration économique. La Chambre se demande si le Gouvernement ne devrait pas prévoir la mise en place d'une structure plus étoffée pour assurer le succès de cette politique et pour veiller aux intérêts de l'Etat face aux intérêts privés en cause.

5.5. Réforme de l'Administration des P. et T.

Actuellement les gouvernements de bon nombre de pays subissent la pression de grands utilisateurs de télécommunications et de la Commission de la Communauté Européenne qui mettent à mal les monopoles d'Etat en matière de télécommunications.

Même si la situation de l'Administration des P. et T. luxembourgeoise est particulière en raison de l'exiguïté du territoire et à défaut d'une industrie nationale productrice de matériel de télécommunication, elle n'échappe pourtant pas à des tentatives de réformes structurelles fondamentales.

Au Grand-Duché, le monopole de fait de l'Etat en matière de télécommunications est déjà fort limité et se réduit à l'établissement, à l'offre et à l'exploitation du réseau de télécommunications ainsi qu'à la prestation de services de base. Le marché des terminaux de télécommunications est libéré et ouvert à la libre concurrence dans laquelle l'Administration n'intervient que dans le cadre de la surveillance de la sauvegarde des normes et conditions imposées au secteur privé.

Cette politique a fait ses preuves et il échet de la poursuivre. Cela revient à refouler toute tentative de privatisation que ce soit par l'établissement de réseaux privés en concurrence directe avec les P. et T. ou que ce soit par changement des structures du Service Public des P. et T. en entreprise publique administrative ou en entreprise publique industrielle.

Céder ou réduire le monopole public équivaldrait à recréer un monopole privé aux mains de quelques gros investisseurs dont le seul but serait de réaliser de substantiels profits. Céder le monopole reviendrait à privatiser les bénéfices des P. et T. et à admettre que des prestations socialement utiles, voire indispensables, seraient rendues inabordables parce que soumises à une tarification abusive.

Avec leurs missions de communication et d'échange sous toutes les formes, les P. et T. doivent rester un service public au service du public. Les enjeux de pouvoir et l'obligation de garantir la liberté de communication impliquent que les prestations de services de base des P. et T. ne peuvent être confiées qu'à des agents publics dans le cadre fondamental de la souveraineté de l'Etat.

5.6. Réforme de la Caisse d'Epargne

La réforme du statut de la Caisse d'Epargne de l'Etat, tant de fois annoncée par le Ministre du Trésor comme étant imminente, a fait l'objet, en 1987, d'un projet de loi, lequel a suscité de nombreuses critiques, tant quant à la conception d'ensemble que quant à des aspects particuliers. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a avisé ce projet le 7 juillet 1987, analysant tous les éléments de la réforme proposée et formulant des alternatives concrètes. Elle a discuté dans son avis les faiblesses des structures actuelles de la Caisse d'Epargne, qui proviennent de manquements et d'erreurs des responsables politiques du passé. Ce n'est pas l'endroit de revenir en détail sur tous les aspects de la question, mais comme la réforme est à nouveau annoncée comme faisant l'objet d'une loi dans les mois à venir, la Chambre se doit de rappeler quelques principes, ceci notamment face aux nouvelles propositions du Conseil d'Etat.

La Chambre ne peut que se prononcer pour le maintien d'une Caisse d'Epargne forte, efficace, bien organisée, pleinement au service de l'économie nationale et des habitants du Grand-Duché. Cette mission, la Caisse d'Epargne ne saura la remplir à la satisfaction générale, que si elle continue à disposer d'un personnel dévoué, bénéficiant d'un statut de droit public et de conditions de travail attractives.

L'avis que le Conseil d'Etat a émis le 22 juillet 1988, seize mois et demi après avoir été saisi du projet, ne prend même pas connaissance des critiques et propositions de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, et à fortiori ne fournit ni réplique ni critique valable. Mais en même temps, le projet du Gouvernement ne trouve, dans ses éléments les plus importants, pas la faveur du Conseil d'Etat, lequel propose au contraire une conception tout à fait différente, qui rencontre à bien des égards les revendications des banquiers privés.

D'après le Conseil d'Etat, la Caisse d'Epargne de l'Etat devrait bien rester formellement aux mains de l'Etat, mais elle serait à gérer à tous les égards comme une banque privée. En conséquence, le Conseil d'Etat propose pour le personnel un statut privé à part entière.

Dans un pays où l'on ne compte pas moins de 136 banques privées animées par l'esprit de lucre, et qui se bousculent pour une part de marché dans les domaines d'activité les plus profitables, on a du mal à justifier pourquoi l'Etat devrait ajouter à ce paysage un établissement similaire à finalité identique. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut admettre que le Gouvernement renonce à la seule banque universelle, qui ne fonctionne pas selon des critères purement privés mais se laisse guider par l'intérêt général et l'intérêt de l'économie du pays, toutes les fois que la communauté nationale l'exige et comme elle l'exige.

Le passé récent et plus lointain prouve amplement que l'Etat doit régulièrement intervenir pour assurer le financement du développement économique de notre pays. Tel est le cas actuellement et tel sera le cas dans les années à venir.

Nos hommes politiques devraient avoir conscience de ce que nous ne disposons pas, contrairement à presque tous les pays du monde, des instruments d'une politique monétaire autonome pour influencer au besoin la politique du crédit des banques privées, dans le domaine conjoncturel comme dans le domaine structurel. Se dessaisir dans ces circonstances de la seule banque publique ou proposer que cette banque doive désormais, comme toutes les autres banques, répondre à la logique des finances privées, cela relève d'une naïveté inouïe, voire d'une irresponsabilité sans pareil.

Le Gouvernement avait entre-temps plusieurs mois pour définir et pour rendre publique sa réaction aux propositions du Conseil d'Etat. Que l'on n'ait toujours pas vu une quelconque prise de position fait évidemment planer le doute sur la détermination du Gouvernement de réaliser cette réforme avant la consultation de juin 1989.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient en tout cas à mettre le Gouvernement en garde contre les pernicieuses propositions du Conseil d'Etat et les revendications des banquiers privés. Certains parmi ceux-ci visent avant tout la destruction de la solidité de la Caisse d'Epargne de l'Etat, pour mieux pouvoir ensuite livrer à un établissement affaibli une guerre concurrentielle outrancière.

Face aux accords du cartel des banques locales que constitue l'Association des Banques et Banquiers - accord dont la conformité avec les règles communautaires reste douteuse - il est indispensable que l'Etat puisse recourir, à côté de la SNCI à vocation plus limitée, à une banque universelle. Pour les opérations où elle se trouve en concurrence avec les banques privées, la Caisse d'Epargne n'a

pas besoin de "privilèges", et n'en possède du reste plus. Pour les missions spéciales qui sont confiées à la Caisse d'Epargne de l'Etat, elle est en revanche en droit de réclamer une indemnisation équitable.

Il est indispensable de se rendre compte que bien des tâches confiées à l'établissement ont de toute évidence un caractère qui relève de la souveraineté publique, et qu'il est fortement engagé dans la fourniture de services au public dans des domaines délaissés par les banques commerciales privées.

La Chambre se doit d'insister pour que le législateur dote la Caisse d'Epargne de l'Etat de structures fortes et efficaces et conserve au personnel actuel et futur son statut de droit public à part entière. La Chambre, en avançant cette exigence, ne défend pas seulement les intérêts des fonctionnaires et employés qui sont ses ressortissants, mais elle défend également les intérêts des clients de la Caisse d'Epargne et, en dernière analyse, de toute la communauté nationale. Il ne faut pas sacrifier le bien commun sur l'autel des intérêts particuliers d'un lobby financier, devenu déjà trop puissant dans ce pays.

6. POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

6.1. Politique salariale

L'année 1988 a vu la mise en vigueur, avec 8 mois de retard, d'un nouvel accord salarial qui couvre une durée de deux ans. Il présente les trois volets essentiels suivants:

- augmentation linéaire de la base indiciaire des traitements et pensions de un pour cent avec effet rétroactif au 1er janvier 1988;
- augmentation, également avec effet rétroactif au 1er janvier 1988, de l'allocation de famille de 6 à 7,2 pour cent du traitement avec relèvement du minimum et du maximum à respectivement 22 et 26 points indiciaires;
- attribution d'une biennale supplémentaire aux fonctionnaires en service au 1er janvier 1989 qui n'ont pas encore atteint le dernier échelon de leur grade de fin de carrière.

Si la deuxième mesure se caractérise par son aspect social et familial, la troisième a pour but d'augmenter la rémunération des fonctionnaires en début ou en cours de carrière, pour qui les mesures salariales de fin 1986 (cas de rigueur) n'avaient aucun effet immédiat.

L'entrée en vigueur de la loi afférente a mis fin à une période d'agitation due à l'attitude dilatoire du Gouvernement. Vu qu'il a néanmoins dû se montrer accommodant à la fin et sur toute la ligne, la question se pose pourquoi on a seulement "cédé à chaud ce que l'on aurait pu donner à froid". L'Etat n'y a rien gagné en fin de compte, mais le Gouvernement a perdu pour ce qui est de sa crédibilité et de la confiance en son savoir-faire.

Aussi devrait-il noter dès à présent que l'accord en cours prendra fin le 31 décembre 1989. Pour ne pas retomber à ce moment-là dans le même travers, il faudra veiller à ce que les prochaines négociations puissent débuter à temps, dans un climat d'objectivité et de confiance, et à ce que les crédits nécessaires puissent être prévus au projet de budget 1990 que la Chambre des Députés sera appelée à voter fin 1989.

6.2. Régime des pensions

Sans vouloir revenir en détail sur toutes les réflexions contenues dans ses avis des dernières années sur la question du régime des pensions des fonctionnaires de l'Etat, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il y a néanmoins lieu - les prochaines élections législatives en perspective, et à un moment où d'aucuns agitent dans le secteur privé et font pression sur les gouvernants et les partis politiques - de rappeler que le régime des pensions des fonctionnaires de l'Etat fait partie intégrante du statut qui régit les relations entre l'Etat et ses fonctionnaires. Il est inacceptable de vouloir modifier ce régime dans un volet particulier mais substantiel. Dénaturer le régime non contributif revient à remettre en question l'équilibre statutaire dans son ensemble. Sur la base de cette conviction, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut qu'appuyer l'attitude décidée de la CGFP, qui rejette ca-

tégoriquement toute atteinte aux structures traditionnelles d'un régime qui a fait ses preuves dans l'intérêt du fonctionnement ordonné, indépendant et impartial des institutions de l'Etat.

Pour le détail motivant son attitude et celle de la CGFP, la Chambre renvoie au chapitre 9.3. de son avis du 28 octobre 1987 sur le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice en cours.

6.3. Préretraite

La loi du 29 juillet 1988, dont l'article 29bis est la copie conforme du régime de la préretraite introduit dans le secteur privé, ne tient pas compte des particularités du régime de service et des modes de travail posté appliqués dans la fonction publique. Il en résulte des discriminations et des cas de rigueur au détriment des fonctionnaires de l'Etat, qui pourtant avaient été soumis à un système de travail irrégulier contraignant pendant de longues années de leur carrière, affectant leur état de santé et dérégulant le rythme normal de la vie en famille. C'est pourquoi la Chambre tient une fois de plus à attirer l'attention des autorités sur la nécessité de prendre des dispositions utiles permettant de donner aux intéressés la possibilité du départ à la préretraite. Il s'agit notamment de tenir compte des systèmes de travail posté autres que par équipes successives de 3 x 8 heures, ainsi que respectivement du service militaire obligatoire pour l'accès à certaines carrières et du service actif dans une armée alliée.

6.4. Structures des carrières

Les modifications sélectives apportées dans le récent passé à certaines carrières font apparaître après coup la nécessité d'une restructuration des fonctions publiques suivant une conception plus globale. En effet, la création de carrières nouvelles et l'allongement de certaines carrières traditionnelles ont gravement perturbé les rapports préexistants. A cela s'ajoute que des formations scolaires nouvelles, décidées au niveau du Ministère de l'Education Nationale sans mise en concordance avec la politique poursuivie par le Ministre de la Fonction Publique ont suscité des disharmonies.

Il importe donc de rééquilibrer la structure des carrières tant techniques qu'administratives et d'harmoniser leur développement en ayant soin de garantir à chacune d'elles une évolution harmonieuse et en rapport avec celles d'un niveau comparable.

Aux yeux de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics il y a lieu d'éviter dans la mesure du possible de créer continuellement de nouvelles carrières chevauchant sur d'autres - façon de procéder d'ailleurs contraire aux principes de la réforme de 1963 - alors que l'on aurait pu atteindre un résultat satisfaisant par certains allongements de grades tout en sauvegardant les intérêts légitimes des agents qui ont jusqu'ici exercé les attributions confiées aux nouvelles fonctions.

Evidemment, l'Etat se doit de tenir le pas - aussi en matière de recrutement - avec l'évolution des techniques et des sciences administratives, mais il se doit aussi de veiller au parallélisme des carrières dans les différents secteurs pour éviter les frictions qui se produisent nécessairement suite à une politique incohérente et manquant de toute évidence d'un concept général.

Ces remarques valent pour toutes les carrières publiques, mais en particulier pour celles qui actuellement se sentent le plus gravement désavantagées: les rédacteurs, les expéditionnaires, les instituteurs, les professeurs et les ingénieurs-techniciens pour n'en citer que quelques-unes.

6.5. Formation

Le problème qui vient d'être soulevé est en relation directe avec celui de la formation, puisqu'il se confirme de plus en plus que la durée et non le degré d'intensité ou de technicité des formations reste le seul critère déterminant pour la classification des fonctions et des carrières.

L'Etat se doit de veiller à mettre les formations en concordance avec les besoins des administrations en offrant, dans le cadre des établissements scolaires relevant de l'Education Nationale, les cycles d'études adéquats.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever le rôle important que joue l'IFA en tant qu'instrument, non pas de la formation générale, laquelle est du ressort de l'Education Nationale, mais en tant qu'école de spécialisation professionnelle et de formation continue des fonctionnaires administratifs de l'Etat.

6.6. Problème des effectifs

L'évolution continue des effectifs semble préoccuper les pouvoirs publics. Or, les soucis qu'ils se font apparemment à ce sujet ne semblent guère leur causer des remords quand ils agissent à leur encontre, puisque le projet de budget pour 1989 prévoit une nouvelle vague d'engagement de personnel. L'intention du Gouvernement actuel, inscrite dans sa déclaration d'investiture et promettant de veiller à la stabilisation des effectifs est donc restée lettre morte. L'échec de la fameuse formule du "pool de réserve" en est la preuve.

La création continue de nouveaux services - phénomène qui s'accroît à l'approche d'élections législatives - entraîne nécessairement le recours à de nouveaux collaborateurs. Or, la question qui se pose est de savoir si vraiment l'Etat doit s'occuper de tout ou s'il ne devrait pas se limiter à l'essentiel, et s'il ne devrait pas se concentrer sur ses missions d'autorité publique et sur les carences de l'initiative privée.

Quoi qu'il en soit, il est en tout cas inadmissible que les milieux politiques tentent de faire endosser à la Fonction Publique le coût de l'augmentation des effectifs comme le démontrent ses renvois constants au prétendu accroissement des dépenses de personnel en pour cent des dépenses totales, une thèse qui a été réfutée plus haut dans le chapitre 3.3.

6.7. Privatisations

Les considérations qui précèdent amènent la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics à signaler certaines velléités de privatisation, qui sont en flagrante contradiction avec la création de services nouveaux dans des domaines où la mainmise de l'Etat se fonde sur des considérations idéologiques plutôt que sur des besoins objectifs.

Se refusant à approfondir ici le sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics renvoie cependant aux chapitres consacrés à la réforme de la Caisse d'Epargne de l'Etat et à celle de l'Administration des P. et T. Dans ce contexte, la Chambre n'entend pas non plus rouvrir le débat sur la privatisation de l'établissement thermal de Mondorf-les-Bains.

6.8. Fonctionnarisation

Les projets de réforme de lois-cadres foisonnent tant ensuite de modifications à la loi sur les traitements qu'en vue des prochaines élections législatives.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a rien à redire à des mises à jour dans la mesure où il s'agit d'adapter les administrations concernées à l'évolution générale.

Il en est de même en ce qui concerne la régularisation de certaines situations transitoires ou "prélégales" pour autant qu'il est veillé au respect des conditions normales d'admission aux fonctions publiques et d'avancement dans les carrières. La Chambre s'oppose cependant catégoriquement à toute fonctionnarisation proposée en dehors de ces conditions. En effet, une politique des deux poids et mesures discrimine ceux des employés de l'Etat qui, toute une vie professionnelle durant, ont loyalement servi et qui ne bénéficient pas d'une régularisation de leur situation.

6.9. Libre circulation

Un problème, dont le Gouvernement doit se préoccuper sans tarder, est celui posé par le principe de la libre circulation des travailleurs des pays membres de la Communauté Européenne et notamment par la suppression de toute restriction fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'accès aux professions salariées et non salariées, y compris les mandats, fonctions et emplois du secteur public central ou local (art. 48-4 du Traité de Rome).

Ce principe du Traité, comme tous les autres, a effet direct et est donc exécutoire même en l'absence de directives spécifiques pour chaque profession ou catégorie de professions.

En ce qui concerne les emplois et fonctions publics et suivant la jurisprudence bien établie de la Cour de Justice Européenne - qui se base sur des interprétations discutables - ne peuvent être réservés aux nationaux que les emplois qui se caractérisent par la participation directe ou indirecte à

- la conception et la concrétisation de la politique dans les domaines réservés à la collectivité nationale ou locale;
- l'exercice de la puissance publique, c'est-à-dire de droits spéciaux assortis de pouvoirs contraignants à l'égard des personnes et des biens et permettant à celui qui en est investi d'agir indépendamment du consentement ou même à l'encontre de la volonté de tiers.

Pour toutes les fonctions et tous les emplois de l'Etat, des communes et des établissements publics, qui ne répondent pas aux caractéristiques ainsi défi-

nies, les ressortissants de tous les pays membres de la Communauté doivent être admissibles aux mêmes conditions que les nationaux. La suppression de restrictions fondées sur la nationalité vise également des conditions restrictives que normalement les seuls nationaux ou résidents admissibles à la nationalisation peuvent remplir, comme la connaissance de la (ou des, ou de l'une des) langue(s) du pays ou la détention d'un diplôme d'études ou d'un certificat de capacité national.

Dans ces conditions et si rien n'est fait, le secteur public luxembourgeois risque d'être massivement envahi par des ressortissants d'autres Etats de la Communauté, ceci dans une proportion exagérée et sans aucune commune mesure avec ce qui pourrait se passer dans les autres Etats. Aussi le Gouvernement doit-il intervenir d'urgence au niveau de la Commission afin d'obtenir des dispositions d'exception tenant adéquatement compte des particularités d'un pays au territoire exigu et se contentant d'une administration à la taille de ses ressources.

Dans ce contexte, il y a lieu de dénoncer l'incompréhensible immobilisme du Gouvernement qui, malgré les signes précurseurs de toute une série de jugements conformes que la Cour a rendus depuis bientôt dix ans, n'a rien entrepris pour sauvegarder l'emploi, non pas des fonctionnaires en place, mais des jeunes en formation dans la fonction publique luxembourgeoise.

6.10. Procédure administrative non contentieuse

Les fonctionnaires et employés de l'Etat et des communes sont considérés comme citoyens de deuxième classe par le Conseil d'Etat, Comité du Contentieux, qui affirme que, dans leurs rapports statutaires avec leur administration, ils ne sont pas à considérer comme administrés au sens des dispositions réglant la procédure administrative non contentieuse. Ainsi leur sont refusées les garanties de leurs intérêts énumérées dans le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 pour le motif que leurs relations professionnelles avec leur administration seraient régies uniquement par leurs statuts respectifs.

En effet, après avoir initialement appliqué les règles de la procédure administrative non contentieuse lors de l'examen de recours d'agents publics contestant des décisions administratives les lésant dans leurs droits statutaires, le Comité du Contentieux, à partir de 1984, les excepte par principe sur base de deux arguments:

- 1° la loi spéciale régissant la fonction publique exclurait la réglementation générale qu'est la procédure administrative non contentieuse;
- 2° le fonctionnaire ne serait pas un "administré" au sens des dispositions de la procédure administrative non contentieuse.

Or, ces arguments sont sujets à critique. Au premier, l'on peut opposer que l'intention du législateur, en fixant la procédure administrative non contentieuse, a explicitement consisté à affermir la disposition générale au dépens de toutes les dispositions spéciales non conformes. Le second tombe à faux du fait que l'article 4 de la loi de 1978 s'impose "à toutes les décisions administratives individuelles", donc in rem et non in personam.

En l'absence d'une véritable "juridiction" administrative et d'une deuxième instance pouvant réformer les arrêts du Comité du Contentieux, il y a lieu de recourir à la loi pour clarifier la question. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande-t-elle de compléter les lois statutaires respectives (article 32, §2 nouveau en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat et article 36, §2 nouveau pour les fonctionnaires communaux) par la disposition suivante:

"La loi du 1er décembre 1978 et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes s'appliquent aux relations du fonctionnaire avec l'autorité publique administrative agissant en tant qu'employeur."

7. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Comme elle l'avait fait déjà dans le cadre de ses précédents avis sur le projet de budget de l'Etat, la Chambre examine par la suite l'état de procédure des réformes institutionnelles annoncées il y a plus de quatre ans, par la déclaration gouvernementale.

La réforme de la Constitution en est encore au point mort. La Chambre avait signalé dans ses avis antérieurs la lenteur avec laquelle se mettaient en mouvement les engrenages, d'une part, et, de l'autre, l'incapacité du Gouvernement et des partis qui le soutiennent de fonder la réforme à intervenir sur un courant quelque peu profond de l'opinion publique.

Pour ce qui concerne les délais, le Gouvernement avait promis de tenir les discussions en dehors "du contexte passionnel qui entoure les propositions de révision présentées au terme de la législature". A supposer que la Chambre des Députés ait la décence de ne plus siéger pendant la phase chaude de la campagne électorale, c'est-à-dire à partir de la mi-avril 1989, il lui reste six mois pour parfaire son programme. D'ici la fin de l'année, elle aura à s'occuper principalement du projet de budget, ce qui signifie que la Constitution devra attendre jusqu'au début de 1989. Nous serons donc de nouveau en pleine période électorale. Le Gouvernement et la majorité qui l'appuie avaient quatre années pour se préparer et pour tenir parole. Il n'y ont pas réussi.

Avec un peu de chance, et il faut effectivement parler de chance et de hasard plutôt que de programmation politique, la Chambre évacuera la révision de l'article constitutionnel ramenant le nombre des députés à 60. Si le Conseil d'Etat bâcle ses travaux et si la Chambre ne perd pas son temps dans les affaires toutes secondaires et de procédure, ce seul article sera voté avant la fin de l'année. Succès relatif, puisque le Gouvernement, dans son programme de juillet 1984, avait annoncé que le nombre des députés serait ramené à 59. La différence ne porte que sur une unité, soit, mais l'existence de la différence démontre que là encore, la majorité était allée trop vite en besogne. Une promesse politique que la déclaration gouvernementale n'avait pas autrement motivée est mise aux oubliettes pour être remplacée par un projet moins ambitieux dont le fondement reste tout aussi vague. Les électeurs n'ont qu'à observer, on ne leur demande pas leur opinion. La presse officielle, douillettement subventionnée par l'Etat, qui prétend d'habitude se substituer à l'opinion publique, se tient coite et se borne à enregistrer.

Pour ce qui concerne le degré d'information du public au sujet de la réforme générale de la Constitution, on ne peut même pas parler d'information. Le Gouvernement n'a pas pris position, prétextant de la compétence de la Chambre en matière de réforme, et la Chambre a d'autres chats à fouetter. Là encore, il faudra attendre le tout dernier virage pour voir du spectacle, à moins que ce ne soit un dérapage. La Commission compétente de la Chambre n'a même pas entamé ses travaux. Il n'est dès lors pas malaisé de prédire que la "grande" révision envisagée, il y a quatre ans, sera remplacée au dernier moment par une réformette bas de gamme et que la Chambre s'en remettra souverainement à la Constituante qui lui succédera pour recommencer. C'est sans doute l'importance de la Constitution pour le bien-être de la Nation qui fait que chaque Chambre nouvellement élue soit appelée à "assumer sa responsabilité" en la matière. Plus on aura attaché de cuistres à la tâche, plus fier on pourra être du résultat.

Le projet de limiter le mandat des conseillers d'Etat à la durée de vingt années n'a pas vu le jour. Heureusement. Car le projet saugrenu de créer des sièges révolvants n'aurait abouti qu'à une politisation forcée et accélérée de la Haute Corporation. L'indépendance relative des Conseillers d'Etat qui leur est acquise maintenant aurait été remplacée par une mission limitée dans le temps, convenant mieux à des commandos kamikazés et téléguidés qu'à des sages censés ne devoir des comptes qu'à eux-mêmes. Si la Chambre ne regrette donc pas ce manque d'initiative de la part du Gouvernement, elle ne peut s'empêcher de se demander pourquoi une promesse aussi risquée avait pu être donnée.

Une modification de la loi électorale est en voie de préparation, semble-t-il, encore qu'elle se fonderait moins sur l'expérience des élections de 1984, que sur celle des élections communales de 1987. Dans ce domaine aussi, la Chambre regrette le retard considérable avec lequel le projet sera finalement réalisé. Elle persiste à croire que le nombre élevé de bulletins de vote nuls (puisque annulés comme n'ayant pas respecté les conditions élémentaires prescrites par la loi) est dû en majeure partie à l'état d'impréparation des électeurs. Il ne suffit pas de partir de l'hypothèse que les électeurs iront glaner les informations dont ils auront besoin pour voter correctement. Mieux vaudrait les aider activement. La Chambre propose que le Gouvernement lance une campagne d'information officielle dans les médias, lors des semaines qui précéderont le jour des élections, pour dire et pour montrer aux électeurs comment ils voteront valablement. Un numéro de téléphone, occupé en permanence pendant la même période, devrait permettre au Ministère d'Etat de fournir aux questions des électeurs individuels les informations de détail dont ils croiront avoir besoin. En occupant ce poste par des fonctionnaires, le Gouvernement préviendra le reproche de vouloir influencer indûment les personnes qui viennent aux renseignements.


Belle promesse aussi que celle de faciliter "l'accès de la presse écrite aux nouveaux médias". En présence d'une presse excessivement liée aux partis politiques établis, il aurait vraiment été nécessaire de mettre sous la même enseigne les nouveaux médias pour prévenir toute velléité d'indépendance et de remue-ménages.

Le temps dont il dispose encore ne suffira sans doute plus au Gouvernement pour préciser enfin le régime des radios locales. Le temps perdu en 1986/87 ne peut plus être rattrapé. Au moins les partis politiques seront-ils forcés de présenter leurs vues dans le cadre de leurs programmes électoraux respectifs. L'électeur aura donc véritablement le choix: paysage colorié et diversifié, extension d'un gris monopole, sauce égalitariste recouvrant un je-ne-sais-quoi où se mêlent toutes les tendances dans une équilibre savant, sans goût et sans saveur.

La Chambre tient sans ambiguïté à mettre en garde contre une quelconque radio d'Etat ou tout programme "de droit public", formule qui consiste à faire payer au contribuable le droit de quelques-uns de rabattre les oreilles des auditeurs avec leurs idées et leurs fantasmes.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 novembre 1988.

Le Secrétaire,



Le Président,

