



CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

A V I S

**de la Chambre des Employés privés relatif
au projet de budget des recettes et des
dépenses de l'Etat pour l'exercice 1990**

*** * ***

AVIS No XV/20/89



SOMMAIRE

1.	<i>LES TRAITES ESSENTIELS DU PROJET DE BUDGET</i>	1
1.1	LES DONNEES GLOBALES	1
1.2	LA COMPRESSION DES DEMANDES INITIALES	2
1.3	LA NORME BUDGETAIRE	2
1.4	L'EVOLUTION DES DONNEES BUDGETAIRES	5
1.4.1	LES DEPENSES BUDGETAIRES	5
1.4.2	LES RECETTES BUDGETAIRES	6
1.4.3	LA CONCLUSION	7
1.5	LES CREDITS NON-LIMITATIFS	7
1.6	LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT	10
1.6.1	L'EVOLUTION DES RESULTATS BUDGETAIRES	10
1.6.2	LA DETTE PUBLIQUE	11
1.6.3	LES FONDS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS	13
1.6.4	LA CONCLUSION	15
2.	<i>LES ASPECTS PARTICULIERS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE</i>	15
2.1	LE RENFORCEMENT DE L'ECONOMIE	15
2.2	LA CONSOLIDATION DU PROGRES SOCIAL	16
2.3	L'APPRECIATION	17

3.	<i>LES PROBLEMES SPECIFIQUES</i>	18
3.1	LES INFRASTRUCTURES	18
3.2	LES TRANSPORTS	20
3.3	LA CAISSE DE MALADIE DES EMPLOYES PRIVES	22
3.4	LA FORMATION PROFESSIONNELLE	22
3.5	LA FORMATION CONTINUE	23
3.6	LE FONDS POUR L'EMPLOI	24
3.7	LA POLITIQUE FAMILIALE	26
3.8	L'EUROPE SOCIALE	26.

Der Staatshaushalt ist wie ein
biblisches Wunder:
Alle nehmen sich etwas davon, und
trotzdem
wird er jedes Jahr grösser.

1. LES TRAITES ESSENTIELS DU PROJET DE BUDGET

1.1. LES DONNEES GLOBALES

- Le projet de budget prévoit, pour l'exercice 1990, des dépenses totales de l'ordre de 94,4 milliards de francs dont 85 % sont des dépenses ordinaires.
- Du côté des recettes, le total est estimé à 97,2 milliards de francs, dont la quasi-totalité sont des recettes ordinaires.
- Le projet de budget ne prévoit pas l'émission d'un emprunt nouveau (abstraction faite de l'emprunt extra-budgétaire d'un milliard programmé dans l'intérêt du financement du fonds des routes) ;
- Globalement le projet de budget présente un excédent de recettes de 2,7 milliards de francs ;
- Fin 1990, la réserve budgétaire s'élèvera à 9,1 milliards de francs;
- La dette consolidée de l'Etat continuera à diminuer pour passer du sommet de plus de 17 milliards de francs atteint fin 1986 à 10 milliards seulement fin 1990.

1.2. LA COMPRESSION DES DEMANDES INITIALES

Une fois de plus, le Gouvernement se félicite que, grâce aux compressions massives des propositions budgétaires initiales des départements ministériels, les dépenses budgétaires ont été réduites de 11,5 milliards de francs.

Une fois de plus, notre chambre professionnelle tient à souligner qu'une publication des chiffres brutes de ces réductions est sans aucun intérêt.

En effet, les réductions s'élevaient pour les budgets de 1981 à 5,2 milliards, de 1982 à 3,3 milliards, de 1983 à 3,1 milliards, de 1984 à 5,8 milliards, de 1986 à 5,6 milliards, de 1987 à 6,3 milliards, de 1988 à 8 milliards, de 1989 à 6,7 milliards, soit au total pour dix ans 55,5 milliards.

Afin d'évaluer ces prétendu-sacrifices à leur juste valeur, le Gouvernement devrait publier le libellé de ces réductions. Ainsi, on pourrait vérifier, lors de la publication des comptes généraux, si les dépenses effectuées ne correspondent pas ex post aux demandes initiales des différents départements.

Il serait notamment utile de savoir si ces réductions ont été réalisées essentiellement sur des crédits à caractère non-limitatif. Ces crédits, dont le montant n'a qu'une valeur indicative, sont particulièrement utiles pour une politique de réduction apparente des dépenses budgétaires.

1.3. LA NORME BUDGETAIRE

Chaque année, cette norme est présentée d'une façon dogmatique dans le cadre du projet de budget.

Dans le commentaire annexé au projet de budget, le Gouvernement fournit des explications exhaustives pour motiver un dépassement plus ou moins négligeable de cette norme. Or, lors de l'exécution du budget, cette norme est délibérément bafouée. Ex post, elle est régulièrement dépassée de façon notable, ce qui résulte du tableau ci-dessous.

Tableau 1

	Norme budgétaire	Augmentation effective des dépenses budg.	Croissance nominale du PIB
1980	+ 7,5 %	+12 %	+ 8,7 %
1981	+ 10,2 %	+ 8,8 %	+ 8,2 %
1982	+ 6,5 %	+16 %	+ 12,2 %
1983	+ 6,5 %	+ 20 %	+ 9,1 %
1984	+ 6,2 %	- 1 %	+ 10,6 %
1985	+ 6,5 %	+ 8 %	+ 7,4 %
1986	+ 5 %	+ 3 %	+ 5,9 %
1987	+ 3 %	+ 5 %	+ 3 %
1988	+ 3,4 %	+ 7,3 %	+ 8,3 %

A quelques rares exceptions près, les dépenses budgétaires ordinaires accusent donc chaque année une croissance dépassant celle du PIB (valeur nominale).

Le tableau (2) visualise encore mieux cette évolution. Si les dépenses budgétaires avaient augmenté conformément à la norme budgétaire, ces dépenses auraient uniquement augmenté de 1979 à 1988 de 70 % .

Elles ont augmenté effectivement de 110,5 % , tandis que le PIB a uniquement augmenté de 102 % pendant cette période.

De 1980 à 1989, le Gouvernement n'a pas réussi à respecter la norme budgétaire qu'il s'est fixé pour l'accroissement des dépenses.

Tableau 2

	Augment.suiv. norme budg.	Augment.effect. des dépenses budg.	Augment. en valeur du PIB
1979	100	100	100
1980	107,5	112	108,7
1981	118,5	121,9	117,6
1982	126,2	141,4	132,0
1983	134,4	169,6	144,0
1984	142,7	167,9	159,2
1985	152,0	181,4	171,0
1986	159,6	186,8	181,0
1987	164,4	196,1	186,5
1988	170	210,5	202

1.4. L'EVOLUTION DES DONNEES BUDGETAIRES

1.4.1. LES DEPENSES BUDGETAIRES

Depuis des années, notre Chambre stigmatise le décalage important entre l'évolution des dépenses arrêtées dans les différents projets de budget et les dépenses effectivement réalisées (voir tableau 3).

Tableau 3

	Projet de budget dépenses	Compte général dépenses	Dépassement en %
1980	45,5	48,9	7,4
1981	51,2	53,2	3,9
1982	56,0	61,7	10,2
1983	68,3	74,1	8,5
1984	67,4	73,6	9,2
1985	70,4	79,5	12,9
1986	73,5	81,9	11,4
1987	79,7	86,2	8,2
1988	84,1	92,5	10

Les montants sont indiqués en milliards de francs

Du tableau ci-dessous, il résulte que les dépassements sont réguliers et substantiels. Depuis 1980, ces dépassements s'élèvent, en moyenne, à plus de 10 % .

Au vu de ces dépassements, notre Chambre se demande à quoi peut bien servir la norme budgétaire que le Gouvernement se propose chaque année. Des dépassements réguliers et substantiels mettent en doute la sincérité des prévisions figurant au budget.

1.4.2. LES RECETTES BUDGETAIRES

La contrepartie du dépassement des dépenses votées est la sous-estimation systématique des recettes de l'Etat.

Le tableau ci-après montre l'évolution des sous-évaluations des recettes ordinaires depuis 1980.

Tableau 4

	Recettes(*) budgétaires	Recettes(*) effectives	Variation en %
1980	44,7	47,2	5,6 %
1981	48,7	51,1,	4,9 %
1982	52,6	57,3	8,9 %
1983	59,3	67,7	14,2 %
1984	65,3	72,6	11,2 %
1985	72,9	80,3	10,2 %
1986	77,5	82,2	6,1 %
1987	78,9	85,9	8,9 %
1988	84,4	92,6	9,7 %

(*) Les montants sont indiqués en milliards de francs

Pour l'exercice 1989, le budget voté s'élève à 89,4 milliards de francs. Or, les résultats du premier semestre de l'exercice en cours permettent d'escompter un développement très dynamique pour 1989. Ainsi, le

cumul des recettes encaissées au titre de l'impôt retenu sur les traitements et salaires affiche à la fin du premier semestre une progression de 1.202,4 millions par rapport à la période correspondante de 1988. Pour l'impôt sur le revenu des collectivités, cette progression s'établit à 812,3 millions et pour l'impôt retenu sur les revenus des capitaux à 115,6 millions.

Compte tenu de ce développement très favorable du produit des différentes composantes de l'impôt sur le revenu au cours du premier semestre de l'exercice en cours, il est à prévoir que l'équilibre global du budget de 1989 pourra sans aucun doute être amélioré par rapport aux prévisions figurant au budget voté pour cet exercice.

Les sous-évaluations ne constituent pas des erreurs isolées, mais (comme pour le dépassement des dépenses) se répètent systématiquement chaque année.

1.4.3. LA CONCLUSION

Les différences considérables entre les prévisions budgétaires et les réalités des comptes généraux démontrent que les recettes et les dépenses présentées par le Gouvernement ne sont pas à prendre au pied de la lettre. Si la Chambre des Employés privés comprend les problèmes qui se posent lors de l'évaluation des principales sources de revenus en raison des nombreux aléas grevant l'évolution économique, elle se doit néanmoins de stigmatiser les dépassements substantiels et systématiques des principaux postes de dépenses, à la base de ces dépassements sont les crédits non-limitatifs.

1.5. LES CREDITS NON-LIMITATIFS

L'instrument qui permet aisément le dépassement des dépenses votées est le crédit non limitatif.

Les dépassements effectifs nets de crédits non limitatifs (y compris les dépassements effectués sur les crédits non limitatifs pour rémunérations et pensions) s'élèvent:

1980 à 3.272.812.898.- francs soit 6,7 %
du montant global des dépenses budgétaires

1981 à 3.408.197.136.- francs soit 6,4 %
du montant global des dépenses budgétaires

1982 à 6.722.390.396.- francs soit 10,9 %
du montant global des dépenses budgétaires

1983 à 6.037.918.325.- francs soit 8,5 %
du montant global des dépenses budgétaires

1985 à 7.693.082.707.- francs soit 9,7 %
du montant global des dépenses budgétaires

1986 à 5.436.842.610.- francs soit 6,6 %
du montant global des dépenses budgétaires.

Etant donné que les crédits non limitatifs sont destinés à couvrir des dépenses qu'il n'est pas possible d'estimer avec précision au moment de l'établissement du budget, notre chambre ne dénonce pas de façon générale les dépassements précités. Mais, selon notre avis, la part importante des dépassements totaux par rapport aux dépenses budgétaires effectuées (entre 6 et 11 % pour les exercices sous revue) ne se justifie plus avec la notion "difficilement prévisible". Bon nombre de crédits non limitatifs sont fixés de façon purement symbolique et ne tiennent pas compte des résultats antérieurs, ni de l'évolution prévisible des besoins réels. Les exemples cités ci-après prouvent cette affirmation.

Article 11.3.52.00

"Aide financière de l'Etat pour études supérieures: garantie de l'Etat"

Compte provisoire 1988	1.512.866.-
Budget 1989	5.000.-
Budget 1990	5.000.-

Article 12.1.11.06

"Indemnités des employés occupés à titre temporaire et à tâche partielle"

Budget 1987	10.000.-
Compte provisoire 1987	1.842.842.-
Budget 1988	10.000.-
Compte provisoire 1988	3.352.770.-
Budget 1989	10.000.-
Budget 1990	10.000.-

Article 12.4.11.08

"Salaires des ouvriers occupés à titre temporaire et à tâche partielle"

Budget 1987	10.000.-
Compte provisoire 1987	574.291.-
Budget 1988	10.000.-
Compte provisoire 1988	2.028.400.-
Budget 1989	10.000.-
Budget 1989	10.000.-

Article 12.5.11.08

"Salaires des ouvriers occupés à titre temporaire et à tâche partielle"

Budget 1987	10.000.-
Compte provisoire 1987	1.915.548.-
Budget 1988	10.000.-
Compte provisoire 1988	2.423.822.-
Budget 1989	10.000.-
Budget 1990	10.000.-

Les exemples précités sont l'expression d'une interprétation abusive de la notion du crédit non limitatif. Même, si les exemples données sont tous du département "Education", notre chambre tient à souligner que d'autres départements procèdent de la même manière.

En effet, une politique de dépassement substantiel des crédits non limitatifs est en fin de compte le moyen le plus simple pour contourner toute rigueur budgétaire.

1.6. LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT

1.6.1. L'ÉVOLUTION DES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES

Le tableau ci-après retrace l'évolution budgétaire depuis 1971.

Tableau 5

Exercice	Recettes(*)	Dépenses (*)	Mali ou boni reporté (*)
1971	15,50	14,90	0,90
1972	17,40	16,50	1,80
1973	21,00	19,70	3,00
1974	25,70	23,50	5,20
1975	28,40	28,00	5,60
1976	33,10	32,80	5,90
1977	38,40	38,00	6,30
1978	42,60	41,60	7,30
1979	42,60	43,70	6,30
1980	48,20	49,00	5,60
1981	53,40	53,20	5,80
1982	59,90	61,70	4,00
1983	71,80	74,10	1,70
1984	75,10	73,60	3,20
1985	81,40	79,50	5,00
1986	82,40	81,80	5,50
1987	86,30	86,20	5,60
1988	92,80	92,50	5,90

(*) Les montants sont indiqués en milliards de francs

L'évolution des résultats budgétaires cumulés a connu une phase ascendante jusqu'en 1978. Parallèlement à l'aggravation de la crise économique et notamment celle du secteur de la sidérurgie, ces résultats ont diminué à partir de cet exercice pour atteindre en 1983 le montant de 1,7 milliards de francs. Depuis 1984, les résultats budgétaires cumulés ont de nouveau augmenté et ont atteint 5,9 milliards de francs à la fin de l'exercice 1988.

Force est donc de constater que les marges budgétaires successives au cours des années budgétaires écoulées ont été plus consistantes que ne le font apparaître les chiffres ex post portant sur les capacités de financement. En effet, si le Gouvernement avait strictement respecté la norme budgétaire - à la fois lors de l'élaboration des propositions budgétaires et dans le cadre de l'exécution de celles-ci - la diminution successive de la capacité de financement aurait été moins significative.

1.6.2. LA DETTE PUBLIQUE

Depuis la suppression de la dette à terme non défini, la dette publique s'est brusquement contractée, Elle est passée de 47 milliards en 1984 à 18,8 milliards en 1985.

Le tableau ci-après montre les tendances et la structure de la dette publique au cours de la période 1985 à 1988.

Tableau 6

	1985	1986	1987	1988
Dettes à long terme	14.801,0	17.084,2	14.889,2	12.232,0
Dettes flottantes	4.045,1	3.432,4	3.216,4	3.254,4
Total	18.846,1	20.516,6	18.105,6	15.487,3

Les montants sont indiqués en millions de francs

Par rapport à l'exercice 1987, la dette publique a diminué de 14,5 % en 1988. La régression rapide de la dette en 1987 et en 1988 résulte du remboursement anticipé de certains emprunts, mais également du fait que le Gouvernement n'a recours que de manière très limitée à l'emprunt pour assurer la couverture des dépenses budgétaires.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la dette publique brute des pays de la Communauté par rapport au PIB.

Tableau 7

(en % du PIB)

	1986	1987	1988	1989	1990
Belgique	118,8	125,5	127,5	127,8	127,3
Danemark	67,2	63,4	62,8	62,3	59,5
Allemagne	42,7	43,9	44,6	43,8	43,3
Grèce	58,3	63,3	71,4	76,5	81,0
Espagne	47,5	47,9	47,5	46,9	46,0
France	34,9	36,2	36,4	36,8	37,1
Irlande	116,5	119,8	118,0	114,4	112,6
Italie	88,5	92,9	96,1	101,0	103,7
Luxembourg	14,1	12,5	10,4	9,2	8,1
Pays-Bas	71,1	74,9	78,5	81,2	83,3
Portugal	68,7	71,8	74,4	76,0	78,0
Royaume-Uni	56,6	54,8	49,2	43,5	38,9
Europe 12 ²	58,0	59,5	59,6	59,6	59,2

(2) 1970 : Sans la Grèce et le Portugal.

1.6.3. LES FONDS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS

Le tableau ci-après retrace l'évolution des recettes, des dépenses et des avoirs des fonds d'investissement publics à la fin de chaque exercice pour les années 1983 à 1989.

Tableau 8

Exercice	Recettes	Dépenses	Excédents	Avoirs
1983	+2.834,9	-3.484,0	- 649,1	884,5
1984	+7.033,4	-3.075,6	+3.957,8	+ 4.842,3
1985	+7.548,0	-3.246,5	+4.301,5	+ 9.143,8
1986	+3.457,0	-3.850,5	- 393,5	+ 8.750,3
1987	+5.667,8	-4.141,7	+1.526,1	+10.276,7
1988	+4.851,6	-5.220,8	- 369,2	+ 9.907,5
1989(prévisions)	+5.225,0	-5.732,9	- 407,9	+ 9.399,6

Les montants sont indiqués en millions de francs

A la fin de l'exercice 1983, les avoirs aux fonds d'investissements publics s'étaient rétrécis jusqu'à 884,5 millions de francs. A partir de 1984 et jusqu'en 1987, on a constaté une augmentation rapide de ces fonds. Par contre, les prévisions pour 1989 prédisent un nouveau tassement.

Ce tassement s'explique par un quasi-doublement du total des investissements réalisés par l'intermédiaire des fonds spéciaux de 1984 à 1989.

Il est certain que l'importance des investissements de l'Etat a contribué à stimuler la croissance économique en général et à relancer le secteur de la construction en particulier.

Le tableau établit le mode de financement des opérations des fonds d'investissements publics.

Tableau 9

Mode de financement retenu pour les exercices 1987 à 1990

	1987	1988	1989	1990
Alimentation budgétaire	45,6 %	33,2 %	36,3 %	27,5 %
Prélèvements sur avoirs reportés des exercices antérieurs	40,0 %	54,7 %	47,7 %	58,0 %
Emprunt	14,4 %	12,1 %	16,0 %	14,5 %

On constate que les dotations budgétaires (soit les alimentations budgétaires, soit les avoirs reportés des exercices antérieurs) sont extrêmement élevées, tandis que la part de l'emprunt dans le financement reste très faible.

Notre Chambre tient à critiquer le recours au "prélèvement sur les avoirs reportés des exercices antérieurs" pour alimenter les fonds d'investissements. Le recours massif aux excédents des exercices antérieurs est une débudgétisation des recettes des fonds d'investissements. Une telle politique est contraire au principe de transparence des finances publiques. Il y a lieu de limiter cette pratique au strict minimum.

D'autre part, notre Chambre est d'avis que les projets d'investissements, investissements d'infrastructure, devraient être financés plus largement par le recours à l'emprunt. Il convient de placer le problème du financement des investissements durables dans le contexte plus global de la solidarité entre générations successives. Il faut répartir les coûts d'investissements sur les générations qui en profitent.

Encore, la Chambre des Employés privés constate-t-elle que les surplus budgétaires des exercices écoulés ont été essentiellement affectés à des fonds à vocation économique. Dans l'intérêt d'un équilibre entre l'économique et le social, la Chambre des Employés privés plaide pour la création d'un fonds à vocation sociale, dès le budget 1990.

Les fonds d'investissements eux seuls ne peuvent également pas relancer notre économie nationale, mais maintes fois, ils ont soutenu de façon efficace cette évolution. Un rôle comparable - dans le domaine social - serait à prendre par le fonds à vocation sociale à créer.

1.6.4. LA CONCLUSION

Il découle des tableaux ci-avant que l'évolution de la situation financière de l'Etat est très favorable. Au terme de chaque exercice, le solde budgétaire était excédentaire et des réserves considérables ont été accumulées, ceci malgré des mesures importantes de restructuration industrielle.

Les relèvements fiscaux, introduits par la loi du 1er juillet 1983, y ont contribué de façon appréciable. En d'autres termes, l'évolution favorable de la situation financière de l'Etat est essentiellement due à la note des impôts directs et indirects présentée à une population gravement touchée par la crise économique et qui a, en dehors de la prise en charge de la facture sidérurgique, reconstitué une réserve budgétaire appréciable.

2. LES ASPECTS PARTICULIERS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

2.1. LE RENFORCEMENT DE L'ECONOMIE

Dans le cadre d'une politique active de développement et de diversification économique, le projet de budget entend renforcer, dans plusieurs domaines, la base d'action économique :

- Des crédits supplémentaires sont prévus pour encourager les activités des secteurs relevant du département des classes moyennes.
- Les crédits pour la recherche-développement passent de 347 à 402 millions de francs, ce qui correspond à une augmentation de 15,9 % .
- L'intensification de l'aide à l'investissement et à la création d'emplois se trouve complétée par un volume important d'investissements publics.

2.2. LA CONSOLIDATION DU PROGRES SOCIAL

Le projet de budget pour l'exercice 1990 entend consolider le progrès social par les mesures suivantes :

- Des crédits nouveaux sont prévus, en vue de faire prendre en charge par l'Etat la différence entre les frais d'hospitalisation et les ressources du malade pour les personnes déclarées cas de simple hébergement par le contrôle médical.
- Les crédits inscrits au projet de budget du Ministère de la Famille et de la Solidarité, en augmentation de 13,6 % , mettent l'accent sur le démarrage du nouveau service de la promotion familiale, ainsi que les premières mesures d'exécution du programme national pour personnes âgées. Dans le domaine des foyers de jour, crèches et jardins d'enfants, une augmentation des crédits budgétaires de 25 millions, permet à la fois l'extension du nombre des places plein temps disponibles et le développement du système des garderies.
- La dotation du Fonds National de Solidarité, avec un accroissement de plus de 100 millions de francs tient compte des dispositions nouvelles de la loi du 16 juin 1989 en matière de revenu minimum garanti.

2.3. L'APPRECIATION

Par rapport au budget pour l'exercice 1989, le projet de budget pour l'exercice 1990 prévoit une augmentation des dépenses de 5,5 milliards de francs. Du "Regroupement économique des dépenses ordinaires et extraordinaires" (page 552 du projet de budget), il résulte que la majeure partie de cette augmentation est attribuable au poste "Salaires et charges sociales" (+ 1,5 milliards de francs) et au poste "Transferts à la sécurité sociale" (+ 3 milliards de francs).

En dehors de quelques relèvements ponctuels et peu spectaculaires, le projet de budget pour l'exercice 1990 se caractérise par l'absence de mesures nouvelles au niveau des entreprises et au niveau des ménages.

Le Gouvernement, loin de nier ce fait, entend constituer (par ce budget de transition) une marge de manoeuvre suffisante pour financer les réformes fondamentales de la présente législature, c'est-à-dire les réformes sociales (assurance-maladie et assurance-pension) et la réforme fiscale.

La Chambre des Employés privés n'est pas d'avis qu'il faut disposer de réserves importantes pour mettre en oeuvre des réformes fondamentales.

En dehors des coûts en relation avec l'élimination d'injustices à caractère passager et des coûts supplémentaires lors de la phase de démarrage, les coûts de ces réformes devraient être couverts par les recettes annuelles du budget de l'Etat et non pas par le recours aux réserves.

Un financement par le biais de réserves accumulées conduit, à moyen terme, nécessairement à un déficit structurel. Une réforme basée sur un tel financement n'est donc rien d'autre qu'une bombe à retardement.

En ce qui concerne la charge fiscale, notre Chambre tient à rappeler qu'une partie appréciable du renforcement de la pression fiscale, intervenue au cours des différentes phases de la crise économique reste en vigueur, ce qui explique l'évolution très favorable de la situation financière de l'Etat : il s'agit du maintien du taux de la T.V.A. à 12 % et de l'impôt de solidarité à 5 %. En outre, il faut relever la progression remarquable du volume de l'impôt retenu sur les traitements et salaires.

La charge fiscale globale est manifestement trop élevée pour les personnes physiques.

La Chambre des Employés privés n'est pas d'avis qu'une réforme fiscale imminente justifie un stand-still en matière d'imposition.

Il est à craindre que la simple suppression des plus-values, résultant du stand-still pour 1990, ne nous soit présentée comme réduction sensible de la charge fiscale, lors de la mise en oeuvre de la réforme fiscale.

Pour ces motifs, la Chambre des Employés privés exige, pour l'exercice 1990, au moins l'adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

3. DES PROBLEMES SPECIFIQUES

3.1. LES INFRASTRUCTURES

L'amélioration et le développement des infrastructures de transport, de télécommunication et du tourisme jouent un rôle essentiel dans le cadre d'une politique ayant pour objet de renforcer la compétitivité de notre économie et le potentiel économique du pays.

Or, les retards encourus par certains projets d'infrastructure et les conséquences économiques qui en résultent, laissent apparaître très clairement que, pour être efficace, la réalisation des travaux d'infrastructure ne doit pas être trop différée dans le temps.

- Cette constatation, d'ailleurs partagée par le Gouvernement, est notamment vraie pour les travaux à réaliser en vue d'augmenter la qualité de **l'infrastructure routière.**

Etant donné que l'économie luxembourgeoise dépend largement de l'étranger, il est nécessaire de disposer d'un réseau routier et autoroutier performant.

Par rapport à nos pays limitrophes, notre réseau routier est absolument déficient. Le Gouvernement devrait attacher un plus grand soin à la remise en état et à l'entretien de ce réseau, notamment en ce qui concerne l'accès à l'aéroport.

En dehors de l'amélioration générale de l'état de nos routes, la Chambre des Employés privés est d'avis que certains grands projets devraient être réalisés dans les meilleurs délais, à savoir :

- l'autoroute Luxembourg-Trêves
- la collectrice du Sud
- le contournement de la Ville de Luxembourg
- la construction d'une voie rapide vers le Nord du pays.

En ce qui concerne plus précisément le contournement de la Ville de Luxembourg, et notamment le trafic à l'intérieur de notre capitale, notre Chambre partage l'avis y relatif du Conseil Economique et Social :

«La construction du contournement Est de la Ville de Luxembourg doit être entamée dans les délais les plus brefs pour alléger les problèmes de congestion de la Ville de Luxembourg et pour assurer une plus grande fluidité du trafic national et international. Dans cet ordre d'idées, il faut, par ailleurs, veiller à ce que le contournement soit prolongé jusqu'à l'autoroute Trêves-Luxembourg. De surcroît, le Conseil Economique et Social estime que, pour résoudre le problème des transports à l'intérieur de la Ville de Luxembourg, un concept nouveau est à élaborer, qui devrait s'inspirer de modèles qui doivent exister dans des villes étrangères où le trafic est encore plus dense que dans notre capitale.»

- **Les infrastructures touristiques**, étroitement liées à l'infrastructure routière, devraient être modernisées et adaptées aux exigences nouvelles (p. ex. : l'extension du réseau des pistes cyclables). L'amélioration de cette infrastructure est nécessaire pour répondre aux exigences nouvelles du tourisme d'affaires et de congrès. Une économie qui est fortement axée sur le secteur tertiaire devrait mieux savoir exploiter son "industrie-blanche".

Egalement au niveau du tourisme individuel, il existe au Luxembourg des potentialités qu'il s'agit d'exploiter de façon optimale. Dans ce contexte, il faut notamment relever que le Luxembourg ne dispose pas d'une infrastructure adéquate en attractions sous abri (centre de loisirs etc.) qui peuvent être fréquentées par les touristes pendant le mauvais temps.

- **Les infrastructures des télécommunications** doivent être améliorées, afin que l'économie luxembourgeoise et notamment le secteur financier disposent de services de télécommunications modernes et performants dans les domaines téléphone, télex, téléfax, vidéotex etc..

3.2. LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

Il incombe d'ores et déjà, pour bien préparer le grand marché intérieur, d'engager la politique des transports dans la voie d'une conception globale.

Il faut réserver aux Chemins de Fer un rôle beaucoup plus important, rôle qui soit en rapport avec ses atouts qui sont d'être économes d'espace et d'énergie, d'être favorables au transport de grandes masses, d'être le moyen de transport le plus sûr, le plus fiable et qui en plus ne pollue pas.

Dans le cadre des avis antérieurs, la Chambre des Employés privés avait présenté une analyse approfondie de la situation et, notamment de l'environnement faussé dans lequel évolue notre S.N. des C.F.L. et elle avait proposé aux pouvoirs publics des solutions concrètes.

Cette initiative a eu un accueil favorable auprès des milieux politiques. Mais, en dehors de déclarations d'intention, les propositions soumises sont toujours au stade de la discussion.

La Chambre des Employés privés ne veut nullement sous-estimer, ni la valeur de la loi du 27 décembre 1988 sur la participation financière de l'Etat à la modernisation et à l'électrification de la ligne de chemin de fer Luxembourg-Gouvy, dite ligne du Nord., ni les démarches que le Gouvernement a fait auprès du Gouvernement belge, afin que l'électrification soit réalisée également sur le tronçon Gouvy-Rivage.

Elle soutiendra l'intention du Gouvernement de vouloir raccorder notre pays, pas seulement au TGV-EST : Paris-Metz-Sarrebrücken-Mannheim, mais par **la ligne du Nord**, également au TGV-NORD : Paris-Bruxelles-Liège-Cologne.

La Chambre des Employés privés se doit de rappeler aux responsables publics que l'un des rôles primordiaux de notre chemin de fer national est de transporter à **l'intérieur du pays** les voyageurs se rendant au travail, aux affaires, à l'école et aux activités culturelles et de loisirs.

C'est notamment dans le secteur voyageur par rail et par autobus que les C.F.L. ne répondent pas aux besoins par le manque de confort, de matériel moderne, de dessertes rapides et bien coordonnées et d'aménagement d'arrêts supplémentaires. A titre d'exemple, citons le manque d'initiatives en matière du raccordement du plateau du Kirchberg et de l'Aéroport «Findel» au rail à partir de la Gare centrale de Luxembourg. Par ailleurs, la place de la Gare serait à réaménager du point de vue de la sécurité et de l'esthétique dans les meilleurs délais, étant donné son état lamentable.

C'est bien le rôle de l'Etat de mettre à la disposition de la population et de l'économie nationale un service de transport public, voyageurs et marchandises, de qualité et au meilleur coût global pour la collectivité. La communauté tarifaire C.F.L.-A.V.L.-R.G.T.R.-T.I.C.E. est à réaliser dans les meilleurs délais sur la base d'une tarification zonale.

La Chambre des Employés privés se doit de rappeler son avis unanime et favorable, de 1985 à l'encontre du projet de loi visant à promouvoir le transport public, de créer un fonds du rail, de favoriser le rail pour les transports lourds, de forcer le transfert du transport des matières dangereuses, pondéreuses et polluantes de la route vers le rail, impliquant l'aménagement adéquat du triage de Bettembourg.

En outre, il faut que la situation actuelle de sous-tarification systématique dans les transports internationaux de voyageurs et de marchandises par camions cesse de perdurer ou pire, de s'accroître encore. Il faut enfin introduire un système de tarification basé sur la notion du coût économique réel, lié à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures couvrant l'ensemble des coûts sociaux, monétaires ou non monétaires, supportés par les usagers et par les tiers qui souffrent des conséquences d'un transport routier trop poussé.

Encore ne suffit-il pas de consacrer une attention particulière (cf. déclaration gouvernemental du 24.07.89) au **contrôle** de l'application de la réglementation communautaire relative au temps de conduite et de repos des conducteurs professionnels sur route.

Finalement, la Chambre des Employés privés répète sa revendication de donner enfin à la S.N. des C.F.L. une structure statutaire, éliminant les causes profondes, qui sont à l'origine des problèmes financiers et structurels des chemins de fer.

3.3. LA CAISSE DE MALADIE DES EMPLOYES PRIVES

Lors de la présentation du projet de budget pour 1990, le Gouvernement a souligné que «les décomptes des caisses de maladie pour l'exercice 1989 confirment la dégradation de la situation financière, telle qu'elle s'est annoncée dès 1987. Un assainissement s'impose donc d'urgence».

L'explosion des coûts de l'assurance-maladie ne justifie pas des mesures restrictives à l'égard des caisses de maladie en matière de recrutement de personnel.

Dans ce contexte, notre Chambre tient à rappeler que l'effectif du personnel occupé par la Caisse de Maladie des Employés privés est insuffisant, pour réaliser, dans des délais raisonnables, les travaux qui lui incombent. Cette Caisse est en pleine expansion suite au développement du secteur tertiaire, d'une part, et au phénomène de la mutation du statut des ouvriers au profit du statut des employés privés, d'autre part.

Ces faits ont sensiblement augmenté le nombre des dossiers à traiter, surplus de travail, qui n'a guère été compensé par l'introduction de l'informatique.

Dans l'intérêt des assurés de la Caisse de Maladie des Employés privés, le Gouvernement devrait enfin accorder une augmentation de l'effectif.

3.4. LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La rapidité de l'évolution technique et économique est telle que le système d'éducation et de formation risque de ne plus répondre aux besoins nouveaux de l'économie.

La qualification des jeunes devient de ce fait une variable capitale et l'avenir de l'économie luxembourgeoise dépendra largement des capacités de notre système éducatif.

En ce qui concerne plus précisément l'enseignement secondaire technique, notre Chambre constate :

- un dérapage des finalités de cet ordre d'enseignement ;
- des méthodes d'enseignement inadéquates ;
- des programmes d'études inadaptés ;
- une orientation inefficace des jeunes.

Une réforme de cet ordre d'enseignement s'impose pour remédier aux lacunes des textes actuellement en vigueur.

Notre Chambre prend note avec intérêt des propositions de réformes présentées lors de la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1989, à savoir :

- permettre à un maximum de candidats d'accéder aux différents niveaux ;
- assouplir les systèmes d'évaluation, afin de lutter contre l'échec scolaire ;
- mettre l'accent sur une solide formation de base ;
- assurer un enseignement de qualité dans le domaine des nouvelles technologies ;
- prendre en charge des élèves en dehors des heures de classe normales.

La Chambre des Employés privés appréciera ces réformes dans la mesure où elles vont conduire à une amélioration de la qualification des jeunes.

Un autre élément qui montre l'inadaptation de notre enseignement, tant au niveau du primaire que du secondaire, est le taux élevé de jeunes gens (+ ou - 4.500) qui fréquentent des écoles ou des lycées à l'étranger.

Ces écoles offrent notamment des avantages pour les ménages où les deux conjoints exercent une activité professionnelle. Citons à titre d'exemple la journée continue par la prise en charge des élèves du matin au soir et un meilleur encadrement de ces derniers.

3.5. LA FORMATION CONTINUE

Une fois de plus, la Chambre des Employés privés exige des initiatives nouvelles en matière de la formation continue.

Par rapport à l'étranger, notre législation en matière de formation continue est absolument déficiente. En dehors de la formation continue à caractère professionnel, le législateur devrait également réglementer la formation continue de type général ayant trait à la culture et aux activités de loisirs. Dans cette optique, le Gouvernement devrait intensifier ses efforts pour développer les structures permettant aux personnes intéressées de suivre l'enseignement secondaire et post-secondaire dans une mesure plus efficace et adaptée aux besoins des participants (voir dans ce contexte les formules offertes par les universités en France). Le projet de loi ad hoc en discussion depuis un certain temps déjà devrait finalisé dans les meilleurs délais avec le concours des Chambres professionnelles intéressées

En France, la loi au congé de formation prévoit que tous les salariés qui le désirent, peuvent participer à des stages ou à des sessions de formation professionnelle, économique et sociale ou de formation syndicale. La durée de tels congés peut atteindre 12 jours par salarié au cours d'une année.

Le fait que plus de douze cents personnes suivent actuellement les cours du soir de la Chambre des Employés privés démontre clairement qu'il existe une demande importante en matière de formation continue, même en l'absence de congé ad hoc.

Formation continue et congé de formation sont étroitement liés. Une formation continue, aussi complète que soit la palette des cours offerts, ne peut jamais atteindre son but optimal, si le législateur n'introduit pas, parallèlement, le congé-formation.

3.6. LE FONDS POUR L'EMPLOI

Lors de l'institution du Fonds de chômage en 1976, son financement fut assuré, entre autres, par le biais d'une majoration de 2,5 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Suite à la dégradation de la situation économique et surtout à cause des difficultés rencontrées dans le secteur sidérurgique, le législateur a porté, à partir du 1er janvier 1982, cette majoration de 2,5 % à 5 % . A cette occasion, le terme d'impôt de solidarité fut introduit dans la discussion. Par la loi budgétaire du 20 décembre 1982 pour l'exercice 1983, l'impôt dit de solidarité est passé de 5 % à 6,5 % . Il a connu sa dernière augmentation par la loi du 1er juillet 1983, où il fut porté de 6,5 % à 10 % .

Ces différentes majorations avaient pour but principal de procurer aux pouvoirs publics les moyens nécessaires pour financer les interventions de l'Etat en matière de restructuration sidérurgique.

Suite à l'évolution favorable de la conjoncture, les taux ont été progressivement réduits et s'élèvent aujourd'hui à 5 % pour les personnes physiques et à 2 % pour les collectivités.

FONDS POUR L'EMPLOI : DEPENSES 1990

Tableau 10

	Dépenses(*) en millions	Dépenses en %
Indemnités de chômage	500,0	16,5 %
Chômage des jeunes	99,0	3,3 %
Pré retraite	170,0	5,6 %
Apprentissage	215,0	7,1 %
Sidérurgie (**)	1.777,8	58,9 %
Divers	258,7	8,6 %
Total des dépenses	3.020,5	100,0 %

(*) Les montants sont indiqués en millions de francs

(**) Les seules dépenses pour la pré retraite dans la sidérurgie s'élèvent pour 1990 à 1.479,3 millions de francs, ce qui représente 49 % des dépenses totales du fonds pour l'emploi en 1990.

Du tableau ci-avant il résulte que les dépenses liées directement au chômage s'élèvent à quelques 20 % des dépenses totales. Plus de la moitié des dépenses sont directement liées à la sidérurgie. Sur le total de ces dépenses en faveur de la sidérurgie, 300 millions sont remboursées par la C.E.C.A.

Plus de 50 % des dépenses totales du fonds pour l'emploi (1.479,3 + 170) sont directement liées à la pré retraite, notamment la pré retraite-ajustement.

3.7. LA POLITIQUE FAMILIALE

La Chambre des Employés privés est d'avis que le Gouvernement devrait établir un nouveau concept en matière de politique familiale. L'actuelle politique familiale est souvent axée sur des aides destinées aux seules familles démunies ou marginalisées. La politique familiale de demain, sans négliger les démunis, devrait s'orienter davantage aux besoins de la famille au sens le plus large par la création d'un environnement favorable à son épanouissement.

Une panoplie d'aides et d'allocations n'est généralement pas suffisante pour garantir aux enfants et aux parents le «droit à une vie familiale épanouie» (Conseil de l'Europe).

Il faut créer l'infrastructure nécessaire pour aider les couples à concilier les exigences multiples de l'engagement au foyer familial et de la vie sociale ou professionnelle.

Afin de compléter cette infrastructure, notre Chambre exige notamment une extension sensible des crèches et des foyers de jour à la disposition des familles monoparentales et des familles dont les deux parents travaillent hors du foyer. L'introduction d'un système de prise en charge des élèves en dehors des heures de classe normale est une autre mesure indispensable.

Etant donné que l'Etat accumule chaque année des réserves appréciables, l'augmentation de 25 millions du crédit budgétaire destinée à développer le système des garderies est insuffisante.

3.8. L'EUROPE SOCIALE

La prise en compte de la dimension sociale est une condition importante pour garantir la réussite du marché intérieur. En effet, celui-ci puise une de ses justifications dans un progrès social accru et dans les avantages offerts aux ressortissants des Etats membres.

Cette dimension sociale vise un certain nombre de problèmes comme la libre circulation à l'intérieur de la Communauté, les mutations sociales dues à la réalisation du marché intérieur.

Si certains problèmes sociaux sont facilement réglémentables (sécurité et santé sur le lieu de travail), l'absence d'une politique commune coordonnée et l'interdépendance des problèmes empêchent cependant une réglementation communautaire poussée. En plus, il existe des divergences marquées entre les différents pays de la Communauté quant aux problèmes sociaux.

Il faut donc essayer d'éliminer les disparités existentes pour faire progresser la situation sociale dans son ensemble. A cet effet, on doit fixer des normes sociales minimales et inviter les pays à normes sociales basses à les relever. Cette politique de rattrapage pourrait, le cas échéant, être subventionnée par la Communauté. Il est évident que des normes sociales minimales n'empêchent cependant pas les pays qui connaissent un tissu social performant à améliorer les dispositions en vigueur.

Ainsi, les avantages qu'apporte le marché commun, ne sont pas appelés à remettre en cause le système social performant luxembourgeois, mais au contraire, à le développer davantage, tout en respectant les exigences de la compétitivité.

Le Gouvernement doit donc suivre attentivement les propositions communautaires concernant les dimensions sociales d'un marché intérieur achevé, ainsi que les propositions entraînant des retombées d'ordre social sur notre pays.

Luxembourg, le 24 octobre 1989

Le directeur,

Le président,

(Théo WILTGEN)

(René MERTEN)

Cet avis a été adopté à l'unanimité.