

N° 5000^{2B}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2003

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(7.11.2002)

SOMMAIRE

- I. La situation économique
- II. L'assurance maladie
- III. La sécurité intérieure
- IV. La politique d'éducation
 - Ministère de l'Education Nationale
 - L'enseignement supérieur
- V. La Fonction publique
 - Réforme du statut général
 - Réforme du recrutement
 - Révision des traitements
 - Etablissements publics et privatisations
 - Accès des ressortissants communautaires à la Fonction publique luxembourgeoise
- VI. Le Luxembourg et son avenir
- VII. L'Union Européenne

*

Par dépêche du 12 septembre 2002, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

*

I. LA SITUATION ECONOMIQUE

Dans son estimation d'octobre 2002, le STATEC a révisé à la baisse à 1,0% la croissance du PIB en volume par rapport à son estimation de mai 2002 (3,5%). La croissance des comptes nationaux étant passée de 8,9% en 2000 à 1% en 2001, le Luxembourg n'a donc plus maintenu son écart positif par rapport à l'économie européenne. Les services financiers à eux seuls enregistrent une baisse réelle de 2,7% en termes de valeur ajoutée alors que le reste de l'économie progresse encore de 3,8%.

Les exportations totales ont été corrigées à la baisse par le STATEC (de 2,5 à 1,2%) tandis que les importations totales ont dû être revues à la hausse, à savoir de 2,6 à 4,5%. La diminution de la demande

de la part de nos principaux partenaires commerciaux étrangers explique en grande partie la révision à la baisse du PIB dans l'approche dépense.

Les raisons sont à chercher, d'une part, dans le ralentissement de la conjoncture mondiale et, de l'autre, dans la baisse des valeurs boursières, conduisant à une compression des recettes de commissions des institutions financières, cette dernière étant évidemment synonyme de bénéfices imposables amoindris dans le chef des établissements de la place financière. L'évolution défavorable en 2001 s'explique donc pour une très large partie par le recul de l'activité réelle dans le secteur financier.

Dans un contexte économique moins favorable qu'au début de la présente législature, le projet de budget de l'Etat pour l'exercice à venir revêt évidemment une importance particulière. Les principales hypothèses sous-jacentes au projet de budget sont une inflation de 2% et une croissance du PIB en volume légèrement inférieure à 5%. Si le manque de dynamisme de la conjoncture devait se prolonger, cette dernière hypothèse pourrait rapidement se révéler un brin trop optimiste.

S'y ajoutent, au niveau des recettes budgétaires, les moins-values résultant des effets de la réforme fiscale mise en oeuvre en deux étapes, à savoir au 1er janvier des exercices 2001 et 2002.

Tout cela dit, il ne faut pas tomber dans le piège comme d'aucuns qui ne cessent de se lamenter et de vaticiner sur un avenir qui se dessine dans des couleurs sombres. Ces oiseaux de mauvais augure et leurs prédictions peu encourageantes rendent un mauvais service au pays dans la mesure où ils répandent pessimisme et ambiance de fin du monde et sèment la panique.

Or, la Chambre estime qu'il convient de rester objectif et de souligner les aspects essentiellement positifs qui continuent à caractériser la situation économique générale, et qui peuvent brièvement être résumés comme suit:

- il n'y a pas de récession économique: la croissance reste positive, même si c'est à un moindre degré qu'au cours des années – extraordinaires il faut l'admettre – qui précèdent;
- l'Etat connaît toujours une situation financière très saine, avec des fonds d'investissement exceptionnellement bien dotés et une réserve budgétaire considérable, vraisemblablement inégalée dans l'Union Européenne;
- la dette publique est minime au point d'être inexistante, ce qui signifie que la capacité d'endettement de l'Etat reste entière. En d'autres termes, une réelle détérioration de la situation financière, si jamais elle se présentait, pourrait être parée en ayant recours à l'emprunt, mécanisme (normal) que la bonne santé des finances publiques a presque fait oublier ces dernières années, mais qui est monnaie courante chez nos voisins.

La Chambre ne peut s'empêcher de présenter une dernière remarque dans ce contexte. En effet, contrairement aux cris d'alarme de certains milieux qui ne semblent qu'avoir attendu ce moment, la politique salariale des dernières années et d'aujourd'hui, tant dans le secteur privé que dans la fonction publique, n'est aucunement caractérisée par l'excès et la démesure, mais se distingue au contraire par un souci de modération et de réalisme répondant dans la juste mesure à la situation économique du pays. Les modestes adaptations salariales contribuent, il ne faut pas l'oublier, à maintenir la consommation privée à un niveau normal, dans l'intérêt aussi bien du commerce que des entreprises.

Aussi la Chambre met-elle en garde devant toute velléité de s'en prendre aux acquis sociaux des salariés sous un fallacieux prétexte de crise économique dont on est loin.

*

II. L'ASSURANCE MALADIE

L'année écoulée était marquée, entre autres, par les relations de l'assurance maladie avec les médecins et médecins-dentistes. Un groupe de travail quadripartite a analysé, d'une façon générale, les conséquences de la jurisprudence pertinente de la Cour de Justice des Communautés Européennes ainsi que, en particulier, les revendications de l'Association des médecins et médecins-dentistes.

De l'avis de la Chambre, certains principes doivent toujours rester valables, à savoir celui du libre choix du médecin par le patient, celui de l'égalité d'accès de la population aux soins de santé de qualité tout comme celui de la liberté diagnostique et thérapeutique du médecin. L'abolition du système actuel de conventionnement obligatoire généralisé, qui faisait essentiellement l'objet des discussions, n'aurait en tout cas pas dû permettre à un médecin d'exercer, en fonction notamment du patient, soit suivant les

critères de la convention conclue en son nom par son association avec l'Union des caisses de maladie, soit en dehors des droits et devoirs fixés par cette convention.

Par ailleurs, le conventionnement des médecins sur base volontaire soulèverait une série de questions et de problèmes nouveaux. A titre d'exemple, du fait que tous les assurés doivent avoir un accès égal à des soins de santé de qualité, les besoins médicaux de la population assurée devraient être couverts par des médecins liés à la convention. Ainsi, la définition et la planification des besoins dans les différentes spécialités médicales constituerait un défi majeur pour l'Union des caisses de maladie. La question de la liberté conventionnelle des médecins faisant usage des infrastructures hospitalières financées par les pouvoirs publics et l'assurance maladie devrait également trouver une réponse équitable.

Afin de permettre un développement qualitatif de l'offre médicale, de garantir au mieux la compétitivité au niveau international et de fidéliser ainsi le patient, la Chambre peut toutefois souscrire à plusieurs revendications présentées par l'Association des médecins et médecins-dentistes en dehors de celle du conventionnement sur base volontaire.

La Chambre peut d'autant plus facilement souscrire à une amélioration des moyens mis à disposition des médecins que la situation financière de l'Union des caisses de maladie (UCM) est à nouveau en équilibre après les efforts consentis par certains des partenaires sociaux. L'excédent cumulé de l'UCM, qui tient compte non seulement du solde des opérations courantes, mais également du patrimoine de l'UCM et du fonds de roulement, renseigne en effet un chiffre de 72,4 millions d'euros (estimation) pour la fin de cette année.

Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que cet excédent englobe un déficit important et rapidement en croissance de certaines prestations en espèces. Or, il résulte d'un consensus établi de longue date que les dépenses et les recettes aussi bien des prestations en nature que de celles en espèces soient en équilibre. Sur base de ce consensus, la Chambre insiste afin que les mesures nécessaires soient prises dans les plus brefs délais en vue d'une réduction systématique du déficit de certaines prestations en espèces. Elle rappelle la position qu'elle a déjà antérieurement exprimée à ce sujet et elle reste d'avis qu'une augmentation de la participation des assurés dans le domaine des prestations en nature pour résorber le déficit des prestations en espèces ne constitue pas une mesure adéquate puisqu'elle serait dépourvue de toute logique et dès lors difficile à faire comprendre aux assurés.

*

III. LA SECURITE INTERIEURE

Dans sa déclaration d'investiture du 12 août 1999, le Gouvernement a annoncé vouloir faire du „maintien de l'ordre et de la sécurité intérieure ... une toute première priorité“ de l'action gouvernementale.

La Chambre approuve pleinement cette volonté du Gouvernement, car se sentir en sécurité, aussi bien chez soi que sur la voie publique, constitue un vœu légitime et certainement incontesté de tout citoyen résidant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

La lutte contre le terrorisme, contre l'extrémisme accompagné de violences et contre le crime organisé devient de plus en plus difficile et exigeante.

A cela viennent s'ajouter les problèmes complexes liés aux efforts nécessaires pour juguler le trafic de drogue, une délinquance juvénile croissante et l'insécurité routière, qui ne cesse de causer d'innombrables drames familiaux.

L'ouverture des frontières, la migration vers les pays riches et industrialisés de bon nombre de réfugiés pour raisons économiques, l'internationalisation de la criminalité et la situation géographique et financière attrayante du Luxembourg, dans une Europe confrontée à des difficultés économiques sérieuses, sont autant de facteurs à prendre en compte pour adapter la réponse des forces de l'ordre à ces menaces.

Or, attendre que les forces de l'ordre seules produisent la sécurité, sans la participation active de la population et du système social, n'est qu'un leurre: cela revient à reporter la responsabilité collective sur un seul maillon de la chaîne.

La Chambre est d'avis que, pour garantir une meilleure sécurité, il ne suffit pas d'introduire des réformes au seul niveau des forces de l'ordre, mais qu'il faut agir sur l'ensemble du système de sécurité,

en amont, sur la société même et en aval, sur la justice. N'est-il pas vrai que la sécurité des biens et des personnes passe par la restauration de l'autorité publique dans les institutions?

La Chambre ne voudrait pas être mal comprise: elle ne plaide pas du tout pour un „*état policier*“, au contraire, elle est d'avis que la sécurité sur tout le territoire national doit être conciliable avec la liberté d'aller et de venir reconnue à tout citoyen.

Comme le souligne la déclaration gouvernementale, la mise en oeuvre intégrale de la réforme sur la Police requiert – outre des infrastructures immobilières adaptées, une formation théorique et pratique poussée et un environnement informatique performant (projet INGEPOL) – „*les ressources nécessaires à la mise en place d'une police présente sur le terrain et proche du citoyen*“.

En clair, cela signifie que le Ministère de l'Intérieur devrait recruter annuellement au moins soixante policiers dans la carrière de l'inspecteur pour atteindre en 2009 les effectifs tels qu'ils ont été fixés par la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police déjà. Des campagnes de publicité ont été lancées pour sensibiliser les jeunes gens à joindre les rangs de la Police, apparemment avec succès, car lors du dernier appel, le nombre des candidats potentiels pour la carrière de l'inspecteur dépassait le cap de 200.

En ce qui concerne le recrutement pour la carrière du brigadier, dont l'effectif est fixé à 180 unités par la loi précitée, les perspectives sont beaucoup moins optimistes.

En effet, l'effectif réel ne connaît aucune progression numérique en raison d'un nombre insuffisant de candidats qualifiés et du départ de brigadiers vers le cadre des inspecteurs, par la voie du changement de carrière. En chiffres absolus, quatre candidats ont été nommés en 2000, cinq en 2001 et six en 2002!

Cette constatation est d'autant plus inquiétante que les missions importantes de cette carrière (missions de garde et de surveillance croissantes, transport de détenus en hausse etc.) doivent être reprises par les fonctionnaires de la carrière de l'inspecteur.

La Chambre ignore les raisons exactes du manque d'intérêt des jeunes pour la carrière du brigadier, mais elle se demande s'il n'est pas indiqué d'augmenter l'attractivité de cette carrière.

Le Gouvernement a souligné en 1999 dans son programme qu'il „*poursuivra la mise en oeuvre progressive de cette loi (précitée du 31 mai 1999)*“ et qu'il „*s'emploiera à utiliser pleinement les potentialités de la nouvelle loi*“.

De nombreuses lignes directrices de cette loi répondent certainement aux attentes légitimes des policiers et aux besoins réels de la population. En effet, qui aurait l'idée de s'opposer par exemple „*à une structure moderne*“, à „*des voies et procédures efficaces s'appuyant sur la technologie moderne en matière d'information*“ ou à „*des interventions rapides 24 heures sur 24 sur tout le territoire du Grand-Duché*“ (citations de l'étude TC Team Consult d'avril 1994 sur les réorientations des forces de l'ordre luxembourgeoises)?

Le défi incontestable, dans l'intérêt de tous les concernés – Gouvernement, forces de l'ordre et population – sera la mise en pratique de toutes ces bonnes intentions sur le terrain, et qui dépendra en fin de compte en grande partie d'une Police Grand-Ducale moderne, motivée et soutenue aussi bien par les responsables politiques à tous les niveaux que par une population convaincue de la nécessité du respect des lois et règlements.

Pour terminer ce chapitre, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il se recommanderait de procéder, trois années après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 31 mai 1999, à un premier bilan des résultats de la fusion entre la Gendarmerie et la Police.

*

IV. LA POLITIQUE D'EDUCATION

La Chambre ne revient pas sur la question du bien-fondé du partage de la politique d'éducation entre deux Ministères différents, le Ministère de l'Education Nationale, jadis responsable de l'ensemble, et le Ministère de l'Enseignement Supérieur, responsable à présent de l'Enseignement postsecondaire. Elle exprime cependant le vif souhait que des efforts accrus soient faits pour mieux coordonner le travail entre les deux, surtout au niveau du recrutement et du stage des futurs enseignants.

Ministère de l'Éducation Nationale

La Chambre constate par ailleurs que, en ce qui concerne ce Ministère, les objectifs louables proclamés il y a quelque temps d'une meilleure coordination entre l'enseignement primaire et l'enseignement postprimaire, surtout secondaire, sont jusqu'à présent restés à l'état théorique, c'est-à-dire sans incidence pratique sur le terrain. Il serait temps de prendre enfin des mesures concrètes dans l'intérêt des enfants et des enseignants, confrontés avec des difficultés croissantes engendrées par le passage du primaire vers le secondaire.

Si la réforme de la division supérieure du secondaire a été enfin mise sur les rails, à la dernière minute en quelque sorte après une attente insupportable, sa mise en œuvre pratique, l'usage plus ou moins généralisé des nouvelles technologies dans l'enseignement de la plupart des branches demande encore des efforts soutenus d'investissements multiples et de formation continue avant d'aboutir aux résultats escomptés. D'autres volets pourtant essentiels, la coordination des programmes et le travail en équipe entre enseignants par exemple, sont toujours restés à l'état virtuel, de quoi faire rêver ou désespérer maints enseignants sur le terrain.

A propos de la pénurie d'enseignants et de ses conséquences néfastes pour l'enseignement – héritage déplorable d'une planification erronée suivie d'une longue inertie – la Chambre renvoie à son avis No A-1753 du 16 octobre dernier sur le projet de loi de planification des besoins en personnel enseignant et elle en répète son souci majeur, à savoir de maintenir coûte que coûte un haut niveau de formation des candidats, notamment dans la maîtrise de l'écrit, ainsi que son exigence fondamentale de voir accéder aux postes, surtout au niveau du primaire, prioritairement des enseignants diplômés ou brevetés. Elle relève par ailleurs que, dans certaines branches, la pénurie a fait place à la pléthore, alors que dans d'autres de nombreux vides restent à combler.

Les retombées de l'étude PISA ont suffisamment tenu en haleine les grands spécialistes en éducation de tout poil du Grand-Duché, c'est-à-dire presque tout le monde; il reste aux enseignants sur le terrain la tâche délicate et ingrate d'en tirer les leçons dans l'enseignement de tous les jours, et ce aussi bien quant aux contenus que quant aux méthodes.

A propos de la formule ministérielle lapidaire bien frappée „*back to basics*“, si elle ne doit pas rester un simple slogan impressionnant, il faut mobiliser les Sysyphes potentiels à tous les niveaux pour qu'ils reprennent les „*basics*“ dans un effort quotidien répété sans fin.

Pour terminer ce sous-chapitre, la Chambre ne peut se passer de poser un certain nombre de questions sur des projets prometteurs évoqués, initiés, miroités devant les yeux d'un public en attente, puis relégués sans autre façon aux oubliettes:

- Où en est le projet d'autonomie limitée, rebaptisé pudiquement „*action pédagogique propre*“, destinée initialement à dynamiser les forces vives des lycées et des lycées techniques?
- Où traîne le projet de gestion budgétaire séparée des établissements scolaires, susceptible d'optimiser les moyens financiers mis à leur disposition?
- Où sommeille le projet de réforme de l'enseignement technique, las d'être traité comme une pâle contrefaçon du classique alors qu'il a droit à une personnalité propre, répondant aux attentes des élèves et de leurs projets d'avenir professionnels?

L'enseignement supérieur

La Chambre se doit d'exposer brièvement son attitude de principe sur la question d'actualité brûlante si oui ou non le Luxembourg doit se doter d'une Université dans un proche avenir.

S'il s'agit de donner plus de poids et de prestige à notre capitale en tant que centre européen attrayant dans les domaines du droit, des finances, des médias, des communications, des relations internationales, ainsi que dans d'autres points forts de notre vie professionnelle ou intellectuelle qui se présenteront au fil du temps, pourquoi pas, mais à des conditions précises.

- Il ne peut pas s'agir de rivaliser avec les grandes métropoles universitaires couvrant la quasi-totalité des études universitaires dans tous les domaines, mais il faut viser seulement des créneaux d'études spécifiques correspondant aux atouts et à l'attente de la communauté résidentielle de notre capitale, du pays et de la Grande Région.
- Il ne peut s'agir que d'une Université à vocation européenne et non pas purement nationale, cette dernière empêchant les jeunes Luxembourgeois de faire des études à l'étranger par l'obligation de les

retenir chez nous. Ce serait le péché capital par excellence contre une qualité clé, un „*basic*“ de notre culture nationale, à savoir l’ouverture d’esprit illimitée vers nos voisins, l’Europe, le Monde, un atout incontestable du Luxembourg.

- Il faudra prioritairement attirer les étudiants de l’extérieur ainsi que des professeurs et des chercheurs de renom européen, sans écarter pour autant nos nationaux.
- Il faudra compléter voire créer les infrastructures matérielles indispensables pour assurer un fonctionnement adéquat de la nouvelle Université.
- Les auteurs et promoteurs du nouveau projet ont-ils fait faire des études préalables sur sa faisabilité et sur son coût, question capitale à un moment où l’économie internationale et nationale est à la recherche d’un second souffle? Dans l’antiquité, le tonneau des Danaïdes était une punition, une corvée éternelle infligée aux coupables, alors réfléchissons par deux ou trois fois avant d’en infliger un à nous-mêmes et aux générations futures.
- En toute hypothèse, si notre pays s’y engage comme il l’a fait il n’y a pas si longtemps dans le domaine spatial des satellites, avec des risques de taille face au chœur des devins de mauvais augure, il doit procéder d’une façon pragmatique par étapes prudentes successives et non pas se précipiter au pas de course la tête baissée dans l’arène des grands.

Au lieu de polémiquer sans fin entre partisans et adversaires d’une Université, mieux vaudrait en définir exactement les objectifs, en tracer clairement les contours, calculer soigneusement son coût et si toutes ces démarches ont été faites et que le projet ne dépasse pas les moyens de notre budget national par les temps qui courent, il faudra ou bien franchir résolument le Rubicon en faisant tout pour en assurer le succès, sachant que les risques sont grands, ou bien il faut cesser d’en parler et se concentrer sur d’autres objectifs également vitaux pour l’avenir de notre pays.

*

V. LA FONCTION PUBLIQUE

Réforme du statut général

Après une première tentative avortée au début des années ‘90, la réforme fondamentale du statut général des fonctionnaires de l’Etat, en attente depuis lors, semble enfin définitivement sur les rails.

Avec l’introduction du service à temps partiel, certaines nouvelles mesures en faveur de la conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle, la réforme fondamentale de toute la procédure disciplinaire, la définition (inacceptable) de postes à responsabilité particulière avec nomination à terme des titulaires et l’incitation à la „*mobilité*“ entre secteurs public et privé, pour ne citer que ces quelques innovations parmi d’autres, il s’agit d’une réforme d’une envergure inégalée depuis l’entrée en vigueur de la loi du 16 avril 1979.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s’est exhaustivement prononcée sur ce projet de réforme dans ses avis y relatifs des 10 avril 2002 (sur le projet initial) et 24 octobre 2002 (sur une série d’amendements gouvernementaux).

Elle regrette profondément que la plupart de ses critiques, remarques et autres arguments quant au fond aient tout simplement été ignorés par le Gouvernement, alors surtout que ses réflexions ne constituent nullement des revendications qui pourraient être jugées inacceptables par le pouvoir, mais plutôt des propositions mûrement réfléchies, destinées à améliorer le texte initial voire à le rendre viable et applicable dans la pratique.

La Chambre n’a pas cessé de requérir la réforme envisagée, ce qui ne veut cependant pas dire qu’elle accepterait pour autant tout ce qu’on lui propose aujourd’hui, d’autant moins que certaines des mesures proposées, dont l’idée obscure du „*bénévolat*“ par exemple, n’ont jamais fait l’objet de la moindre discussion voire concertation entre partenaires sociaux. Aussi se doit-elle de rappeler dans le présent contexte qu’elle lie son aval au projet de réforme à la condition qu’il soit tenu compte de ses deux avis prémentionnés.

Réforme du recrutement

Sans en connaître les détails, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est informée qu’une réforme du système de recrutement dans la Fonction publique serait actuellement en voie d’élaboration.

Or, la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 reste muette à ce sujet, abstraction faite de l'affirmation selon laquelle „*le Gouvernement sera animé par un souci constant de transparence, d'équité et d'égalité de chances dans sa politique de recrutement du personnel*“.

Quoi qu'il en soit, la Chambre est depuis longtemps d'avis que les modalités de recrutement actuellement appliquées commencent à être surannées, de sorte qu'elle accueille favorablement toute amélioration dans ce domaine, étant entendu qu'il importera également à l'avenir de faire en sorte que les meilleurs éléments soient recrutés.

Révision des traitements

Lors de l'adoption des différentes lois de rémunération des agents publics au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, dont celle du 22 juin 1963, il avait été convenu au niveau du Gouvernement et du Parlement que la matière devrait régulièrement, „*tous les dix ans*“, être revue et adaptée. Or, la dernière de ces „*révisions décennales*“ digne de ce nom remonte aux années 1986-87; elle fut à l'époque surnommée „*élimination des cas de rigueur*“.

La Chambre regrette que les Gouvernements précédents, malgré leurs engagements à ce sujet, ont cru plus important de devoir démanteler – sans nécessité avérée – le régime de pension statutaire de la fonction publique et semer la pagaille que de tenir leurs promesses.

Le Gouvernement congédié en 1999 n'a même pas laissé à son successeur l'étude qu'il s'était pourtant engagé à réaliser à ce sujet, ce qui était évidemment de nature à retarder considérablement l'affaire.

La déclaration gouvernementale du 12 août 1999 est on ne peut plus claire, puisqu'elle affirme, sans avoir recours au conditionnel, que „*le Gouvernement procédera ... à une révision des traitements*“.

Si on n'en est pas encore là, le Gouvernement actuel a au moins le mérite d'avoir établi l'inventaire des doléances et revendications sectorielles pour avoir reçu et entendu toutes les associations professionnelles intéressées.

Comme il y a entre-temps eu tellement de bouleversements au niveau des différentes carrières, que ce soit au niveau des études, des responsabilités, des attributions ou encore des sujétions particulières, une révision générale ne saura point souffrir de quelque délai supplémentaire que ce soit. Comme il s'agit d'un travail d'envergure et de longue haleine, il importe donc de ne plus tergiverser mais d'aller de l'avant, la présente législature étant dans son dernier tiers.

Sans vouloir anticiper quoi que ce soit à ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics croit cependant de son devoir d'informer les responsables politiques qu'une telle réforme ne saurait se faire sans procéder enfin à „*l'assimilation aux assimilés*“, notamment par rapport au secteur conventionné.

Etablissements publics et privatisations

La Chambre a à d'itératives reprises déjà eu l'occasion de rappeler à la bonne attention du Gouvernement un alinéa de sa déclaration d'investiture, et qui se lit comme suit:

„*Une réglementation ad hoc fixera les conditions dans lesquelles un service public pourra être transformé en établissement public et en fixera les structures ainsi que le statut du personnel.*“

Or, non seulement on ne voit à l'horizon aucune trace d'une ébauche d'un projet d'une telle réglementation, mais on assiste, bien au contraire, au foisonnement incontrôlé d'établissements publics à tort et à travers:

- Centre national sportif et culturel (loi du 29 juin 2000);
- Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster (loi du 24 juillet 2001);
- Réalisation des équipements de l'Etat sur le site Belval-Ouest (loi du 25 juillet 2002);
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (loi du 7 août 2002);
- Centre national de rééducation fonctionnelle et de réadaptation (projet de loi actuellement sur le chemin des instances).

Dans ce contexte, la Chambre se félicite de l'étude que l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht a effectuée à ce sujet et des recommandations qu'il adresse au Gouvernement, et qui se retrouvent comme suit au point 9 de l'accord salarial signé le 21 mars 2002 avec la CGFP:

„En exécution des recommandations de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, les lois ayant créé ou créant des établissements publics garantiront au personnel concerné le régime de statut public pour des raisons d'harmonisation, de transparence et d'équité.“

La Chambre, et avec elle tous ses ressortissants, sont en droit de s'attendre à ce que les phrases précitées, qu'elles figurent dans la déclaration gouvernementale ou dans l'accord salarial, ne restent pas lettre morte.

Le fait d'honorer ses engagements aurait d'ailleurs pour le Gouvernement l'avantage que les problèmes récents rencontrés auprès de l'un ou de l'autre de ces établissements publics appartiennent définitivement au passé. Si l'on veut rétablir l'équité et la transparence, il n'y a pas de meilleure solution que de procéder sans autre délai aux réformes promises.

Toujours dans le contexte des établissements publics, la Chambre signale qu'elle reste fermement opposée à toute tentative ouverte ou larvée de privatisation de services publics. Il n'est en effet plus à démontrer que cette façon de procéder, hormis qu'elle est contraire à l'intérêt général, est toujours source de conflits, de contestations et de litiges.

Accès des ressortissants communautaires à la Fonction publique luxembourgeoise

Par un arrêt rendu par la Cour de Justice des Communautés Européennes le 2 juillet 1996, le Grand-Duché de Luxembourg a été condamné à ouvrir aux ressortissants communautaires les six secteurs dits „*prioritaires*“ de la Fonction publique.

Suite à ce jugement, la loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la Fonction publique luxembourgeoise a ouvert aux concernés les secteurs

- de la recherche,
- de l'enseignement,
- de la santé,
- des transports terrestres,
- des postes et télécommunications,
- de la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité,

sauf dans les cas évidemment où les emplois en question relèvent de l'exercice de la puissance publique ou ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

Le Luxembourg s'étant ainsi strictement conformé au jugement précité – encore que celui-ci repose sur une interprétation plus que douteuse de l'article 48 paragraphe 4 du traité instituant la Communauté Européenne – la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voit aucune raison pour aller plus loin en cette matière, alors surtout que le recrutement indigène est assuré.

Aussi la Chambre met-elle en garde contre toute tentative d'ouvrir davantage la Fonction publique aux non-nationaux ainsi que devant d'éventuelles velléités d'assouplir voire de diluer les conditions d'admission, dont surtout la maîtrise des trois langues administratives du pays.

*

VI. LE LUXEMBOURG ET SON AVENIR

La croissance que notre pays a connue durant les dernières vingt années ne s'est pas seulement positivement reflétée sur notre niveau de vie, mais elle a également entraîné une augmentation très sensible de la population surtout non luxembourgeoise. Les faits sont bien connus: sur notre territoire national, la population se rapproche des 450.000 habitants, le nombre des résidents non luxembourgeois atteint presque les 40% pour l'ensemble du pays et dépasse les 50% pour la capitale.

Parmi tous les pays membres actuels ou futurs de l'Union Européenne (UE), le Luxembourg se retrouve ainsi dans une situation unique, et puisque notre communauté multinationale à prépondérance luxembourgeoise fonctionne bien jusqu'à présent en l'absence de phénomènes de racisme, de xénophobie et d'extrémismes politique ou religieux, nous pouvons nous en féliciter. Une telle évolution n'a été possible que grâce à une ouverture culturelle traditionnelle et à des facteurs conjoncturels écono-

miques et financiers extrêmement favorables. Le ralentissement économique présent offre l'occasion de réfléchir pour mieux nous préparer aux défis de demain.

La sauvegarde de notre système de sécurité sociale présuppose un accroissement modéré entre 2 et 4% du PIB et de l'emploi. Nous l'avons largement dépassé en moyenne les vingt dernières années. Nos différents Gouvernements dans le passé ainsi que nos dirigeants politiques actuels, en prévision des mauvais jours, n'ont pas seulement mis en garde la population mais ont également mis de côté des réserves substantielles qui, avec les budgets équilibrés et la capacité d'endettement public intacte, permettent de traverser des crises cycliques limitées. Même si la prudence est de rigueur, il n'y a pas lieu de paniquer.

Si après la surchauffe passée, le ralentissement actuel diminue l'afflux des immigrants et éloigne quelque peu le spectre de 700.000 ou 750.000 habitants, il se pose quand même le problème de l'assimilation des nouveaux venus dans une société multinationale où la partie indigène luxembourgeoise risque à terme de se retrouver en minorité.

Si nous regardons l'histoire de l'immigration au Luxembourg depuis la fin du 19^e siècle, nous constatons que les nouveaux venus d'Allemagne et d'Italie, en s'installant au Luxembourg, ont pris la décision d'y rester avec leurs familles. Ils sont devenus des Luxembourgeois à part entière, leurs descendants également. C'est après la Deuxième Guerre mondiale et surtout à partir des années '60 que le taux d'immigration, à la suite du boom économique de notre pays, a spectaculairement augmenté et que le phénomène de l'assimilation sous forme d'adoption de la nationalité luxembourgeoise a marqué le pas au point de nous confronter à la situation actuelle.

Même si on ne peut pas tout prévoir – heureusement – il faudrait cependant agir sur deux niveaux, comme le Gouvernement a commencé à le faire.

D'abord, il s'agit de diminuer l'afflux des étrangers, en attirant dans notre pays des entreprises et des sociétés performantes financièrement certes, mais employant une main-d'oeuvre restreinte, hautement qualifiée.

Ensuite, il faut encourager et motiver les non-Luxembourgeois qui vivent parmi nous depuis longtemps, ou qui ont l'intention de rester, à franchir le pas décisif et à devenir Luxembourgeois à part entière. Si la double nationalité dans un cadre clairement défini et non bradée au premier venu est une voie de passage pour arriver à la nationalité luxembourgeoise définitive, tant mieux! Par contre, ce serait une erreur impardonnable d'accorder d'avance aux non-Luxembourgeois les mêmes droits politiques que possèdent nos compatriotes. Pourquoi voudraient-ils dans ces conditions encore devenir Luxembourgeois? D'ailleurs, dans nos pays voisins, où le pourcentage d'étrangers est modeste, pour ne pas dire minime par rapport au Grand-Duché, les responsables politiques, notamment en France, malgré les appels du pied et les directives de Bruxelles, ne sont pas prêts à accorder le droit de vote aux étrangers, même pas dans des élections locales.

Notre situation nationale, qui laisse prévoir à moyen terme une communauté non luxembourgeoise majoritaire par rapport aux Luxembourgeois, est absolument exceptionnelle au sein de l'UE et ne permet pas de prendre des décisions dont les conséquences seraient incalculables.

Nous n'avons jamais été xénophobes au cours de notre histoire, nous resterons accueillants, hospitaliers, ouverts au monde entier. Loin de tomber dans un moule rigide, sclérosé et conservateur, nous sommes prêts à évoluer, mais en préservant notre identité nationale et cosmopolite, en restant maîtres dans la maison de nos ancêtres qui est aussi la nôtre et qui restera celle de nos enfants. Il ne fait pas de doute que nos voisins et les autres pays membres de l'UE agiront et agiront de la même façon dans une situation pareille, tout comme d'ailleurs les non-Luxembourgeois de l'UE qui sont avec nous le feraient chez eux!

*

VII. L'UNION EUROPEENNE

La Chambre tient d'abord à rappeler ce à quoi beaucoup de nos compatriotes sont tellement habitués qu'ils le considèrent comme normal et naturel, à savoir que nous vivons depuis plus de 57 ans dans un cadre européen stable, pacifique et prospère et en excellents termes avec des voisins dont nous avons tout à craindre dans le passé, et cela grâce entre autres à l'Union Européenne, héritière de la Communauté Européenne, voire du Marché Commun, et nous nous en félicitons très sincèrement.

Le Luxembourg, l'un des six pays fondateurs de cette Union, y occupe sa place en assumant ses responsabilités.

Cependant, au sein de l'Union Européenne, des questions se posent qui touchent directement à notre avenir. La Chambre voudrait brièvement les évoquer.

Tout d'abord, les efforts d'harmonisation dans tous les domaines, politique, économique, social et culturel, ne risquent-ils pas de porter atteinte aux personnalités et aux identités propres de chaque pays membre, à sa substance nationale qui se voit noyer dans une uniformité bureaucratique incolore?

Le centralisme bruxellois ne devrait-il pas enfin céder la place à une saine application du principe de subsidiarité, en laissant aux gouvernements et parlements nationaux tout ce qui est en dehors des domaines de l'Union Européenne, compétente pour la sécurité et la défense, les relations extérieures et l'économie?

Tant que d'autres membres, les grands, continueront à cultiver leurs domaines réservés, à imposer ouvertement ou sans grand bruit leurs exceptions à la règle communautaire quand ils estiment que l'intérêt supérieur de leur pays est en jeu, notre Gouvernement devra, comme il l'a fait avec succès par le passé, continuer à défendre d'une façon déterminée et intelligente le secret bancaire et empêcher l'introduction du fameux impôt retenu à la source („*Quellensteuer*“), et ce face aux efforts jaloux de nos voisins pour nous mettre à genoux.

Ensuite, dans la future configuration du fonctionnement des institutions européennes – à laquelle travaille la convention à Bruxelles – il faudra veiller à ce que le rôle des petits ne soit pas sacrifié sur l'autel de l'efficacité communautaire à la prépondérance absolue des grands.

Enfin, l'extension de l'Union Européenne à dix nouveaux membres à partir de l'an 2004 est une gageure extraordinaire et présuppose de la part des 15 une volonté exceptionnelle à faire des sacrifices pour accueillir à bras ouverts les nouveaux.

Dans le passé, l'arrivée de trois nouveaux membres en 1972 et en 1995, extrêmement bien préparés à rejoindre le groupe, de un en 1980 et de deux en 1986 s'est effectuée au prix de longs efforts de concertation et de compromis de toutes sortes avec des moments de crise.

L'arrivée massive des 10, surtout des 8 pays de l'ancien bloc communiste caractérisés par des clivages politiques, économiques et sociaux marqués, est un tout autre défi beaucoup plus difficile et plus long à relever et à maîtriser.

Cependant, comme jadis pour la Grèce, le Portugal et l'Espagne, il est vital de les soutenir dans leurs efforts de consolider les bases démocratiques de leurs régimes et d'empêcher des rechutes en les accueillant dans l'Union. Il est dans l'intérêt bien compris de l'Union Européenne de les aider à pousser leur développement économique et social dans l'intérêt des populations concernées qui veulent enfin accéder à cette prospérité économique que l'Occident a fait miroiter devant leurs yeux depuis des décennies. L'UE y trouvera de nouveaux débouchés économiques et l'immigration excessive originaire de ces pays vers les 15 se tassera.

Il serait pourtant judicieux de s'accorder un temps de repos de plusieurs années pour mener à bien l'assimilation des nouveaux venus avant d'ouvrir à nouveau l'accès à d'autres candidats qui attendent déjà devant la porte.

Si les cas de la Roumanie et de la Bulgarie se présentent sous l'aspect de leur degré de préparation indispensable antérieure à toute admission, la question de savoir si la Russie ou, plus près de nous, la Turquie, ont leur place au sein de l'UE se présente bien différemment. Il n'y a pas de doute que l'UE est bien avisée en cultivant des relations aussi étroites que possible et souhaitable avec ces deux grands pays dont l'histoire se recoupe pendant des siècles avec celle d'autres pays européens.

Si le cas de la Russie n'a pour l'instant pas de caractère urgent, celui de la Turquie par contre demande une ligne claire de la part de l'UE, d'autant plus que les Turcs sont demandeurs et que l'UE leur a promis l'accès, à des conditions précises évidemment.

La Turquie actuelle est un pays eurasiatique dont la majorité du territoire et de la population sont situées en dehors du pourtour traditionnel de l'Europe. Cependant, les Turcs ont effectué au lendemain de la Première Guerre mondiale, au moment où a éclaté l'Empire ottoman, un effort de sécularisation et de modernisation sans précédent sous l'égide de Mustafa Kemal dit Atatürk, en introduisant, entre autres, du jour au lendemain, l'alphabet latin dans leur écriture. Une forte minorité de la population s'est occidentalisée surtout dans la partie européenne et dans les grands centres urbains que sont Istanbul et Ankara.

Leur claquer la porte au nez au moment où monte le mouvement du fondamentalisme dans le monde islamique – les Turcs sont à 95% musulmans – représenterait un très grand risque pour l'Occident alors qu'admettre la Turquie avec ses problèmes de respect des droits de l'homme, des droits de la minorité kurde, de sa croissance démographique extrêmement dynamique et avec la présence d'un courant fondamentaliste islamique radical incompatible avec nos principes d'un Etat séculaire tolérant, représente un autre grand risque.

En fin de compte, nous avons tort de craindre l'Islam et de l'identifier avec son courant fondamentaliste; l'Islam est une grande religion universaliste qui a donné l'exemple de la tolérance religieuse en Espagne et ailleurs au moment où la chrétienté s'adonnait aux croisades, à l'Inquisition et à l'antisémitisme. Enfin, avec le cas actuel de l'Irlande du Nord parmi nous, nous sommes mal placés pour faire la leçon aux musulmans. D'aucuns pensent que l'accès de la Turquie à l'UE renforcerait plutôt les forces modérées, tolérantes et occidentalisées dans la société turque et que la hausse du niveau de vie, la diminution de la pauvreté et la disparition de la misère dans les campagnes ferait reculer le fondamentalisme religieux qui, comme jadis le communisme, est aujourd'hui le recours désespéré des laissés-pour-compte du monde islamique.

L'UE fait face à une décision extrêmement importante et délicate. Le refus pur et simple est à éviter à tout prix. Si entrée il y a, il faudra bien la préparer et laisser également aux responsables turcs le temps de préparer leur peuple à un passage historique sans précédent dans leur histoire et la nôtre.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 novembre 2002.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

