

**A V I S**

**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 1996**

## SOMMAIRE

	<u>Page</u>
1. INTRODUCTION	1
2. LE COMPTE PROVISoire DE 1994	2
3. L'EVOLUTION BUDGETAIRE EN 1995	7
4. LE BUDGET POUR 1996	8
4.1. Le budget des recettes	9
4.2. Le budget des dépenses et les accents de la politique budgétaire	11
5. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES	16
5.1. La dette publique	16
5.2. L'évolution de la Trésorerie de l'Etat	17
5.3. L'équilibre budgétaire	21
5.4. Le solde net à financer	23
6. CONCLUSION	24
7. LA FONCTION PUBLIQUE	27
8. LA REFORME ADMINISTRATIVE	29

Par dépêche du 19 septembre 1995, Monsieur le Ministre du Budget a demandé, pour le 17 octobre 1995 au plus tard, 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 1996.

## **1. INTRODUCTION**

L'analyse d'un projet de budget présuppose qu'on examine d'abord le contexte économique dans lequel il se situe. Le Ministre du Budget a en long et en large commenté la situation économique nationale et internationale lors de son exposé à l'occasion de la présentation du projet de budget pour 1996.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics renonce donc à répéter encore une fois les analyses détaillées faites par le STATEC en la matière.

Retenons simplement que les indicateurs clés qui reflètent la situation économique du pays sont bons et que les perspectives pour le futur proche ne le sont pas moins, comme le témoignent les conclusions des experts de la Commission de l'Union Européenne et de l'OCDE.

## 2. LE COMPTE PROVISOIRE DE 1994

Avant d'analyser de plus près le projet de budget pour 1996, il s'impose d'examiner le budget définitif 1995 ainsi que le compte provisoire 1994, dont les chiffres ont évidemment une incidence sur le projet de budget 1996.

Tableau 1

### Compte provisoire de l'exercice 1994

(montant en millions de francs)

	<b>Compte général 1993</b>	<b>Budget définitif 1994</b>	<b>Compte provisoire 1994</b>	<b>Plus ou moins- value</b>	<b>Variation (en %)</b>
Budget ordinaire					
Recettes	131.018,3	134.773,2	145.279,7	+ 10.506,5	+ 10,89
Dépenses	117.759,5	124.155,5	126.375,3	+ 2.219,8	+ 7,32
Excédents	+ 13.258,8	+ 10.617,7	+ 18.904,4	+ 8.286,7	...
Budget extraordi- naire	1.124,6	1.250,0	45,7	- 1.204,3	- 95,94
Recettes	14.403,2	13.574,0	18.457,4	+ 4.883,4	+ 28,15
Dépenses					
Excédents	- 13.278,6	- 12.324,0	- 18.411,7	- 6.087,7	...
Budget total					
Recettes	132.142,9	136.023,2	145.325,4	+ 9.302,2	+ 9,98
Dépenses	132.162,7	137.729,5	144.832,7	+ 7.103,2	+ 9,59
Excédents	- 19,8	- 1.706,3	+ 492,7	+ 2.199,0	...

Comme il ressort du tableau ci-dessus, le compte provisoire de 1994 a pu être clôturé avec un solde positif de 492,7 millions, alors que les comptes généraux des années précédentes affichaient des déficits de 19,8 millions en 1993, 3.376 millions en 1992 et 1.202 millions en 1991. La nette amélioration du solde budgétaire constatée en 1993 s'est donc encore accentuée en 1994.

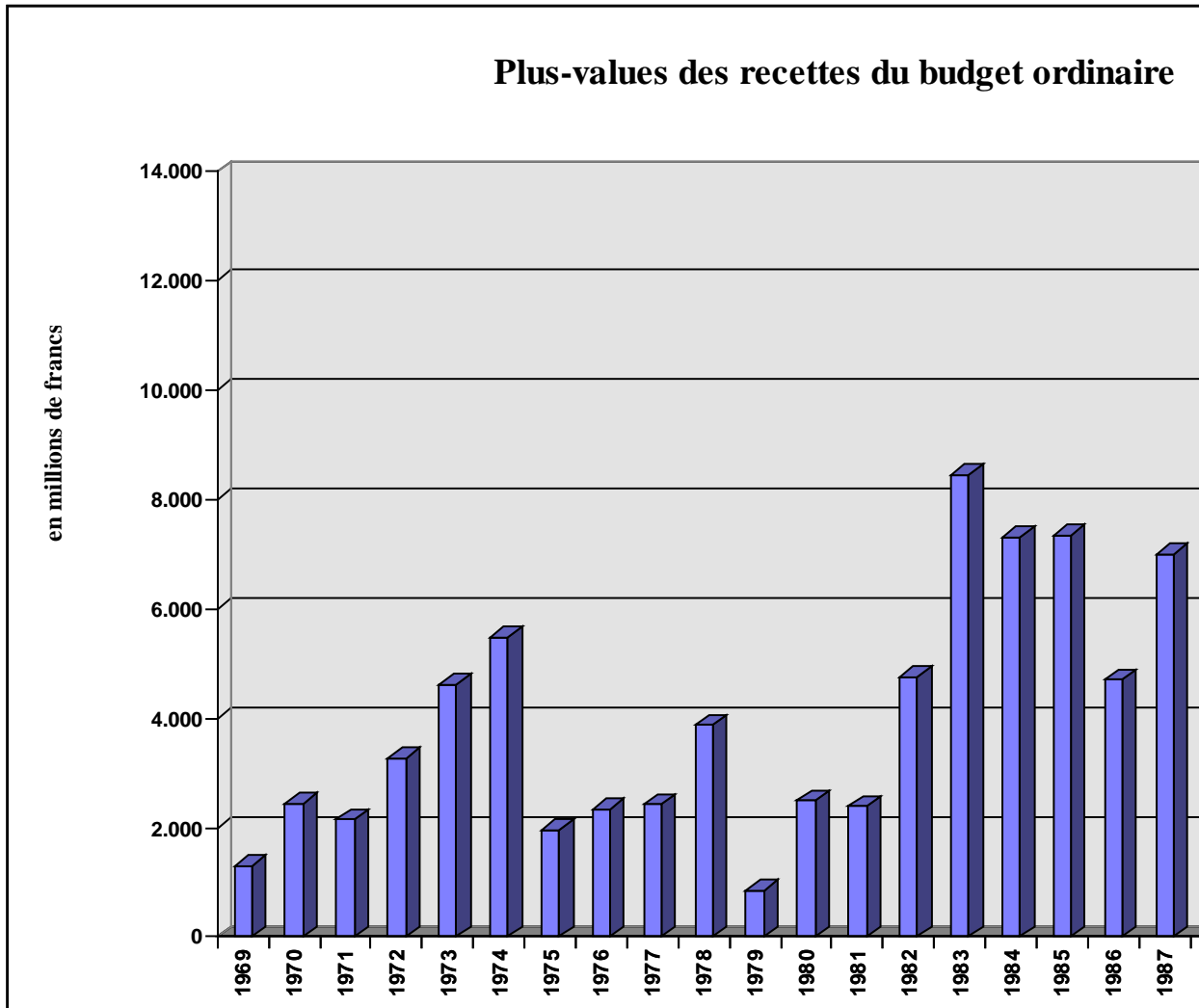
Tableau 2

Plus-values des recettes et dépassement des dépenses par rapport au budget définitif (montants nets)

Exercice	Budget global				Budget ordinaire	
	Plus-values des recettes		Dépassements 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	6.249	7,8	5.721	7,1	7.005	8,9
1988	7.721	9,1	6.933	8,1	8.245	9,8
1989	13.798	15,4	12.632	14,0	13.779	15,4
1990	12.941	13,3	13.168	13,6	12.859	13,2
1991	4.604	4,2	6.647	6,1	4.516	4,1
1992	3.173	2,7	7.090	6,0	2.854	2,4
1993	8.608	6,9	6.639	5,3	8.583	7,0
1994	9.302	6,8	7.103	5,2	10.507	7,8

On constate que ce sont surtout les recettes ordinaires qui ont fortement dépassé les prévisions du Gouvernement, lequel en a profité pour alimenter les différents fonds spéciaux de dotations supplémentaires dépassant les 6 milliards de francs.

Graphique 1



Graphique 2

**Plus-values des recettes du budget ordinaire**

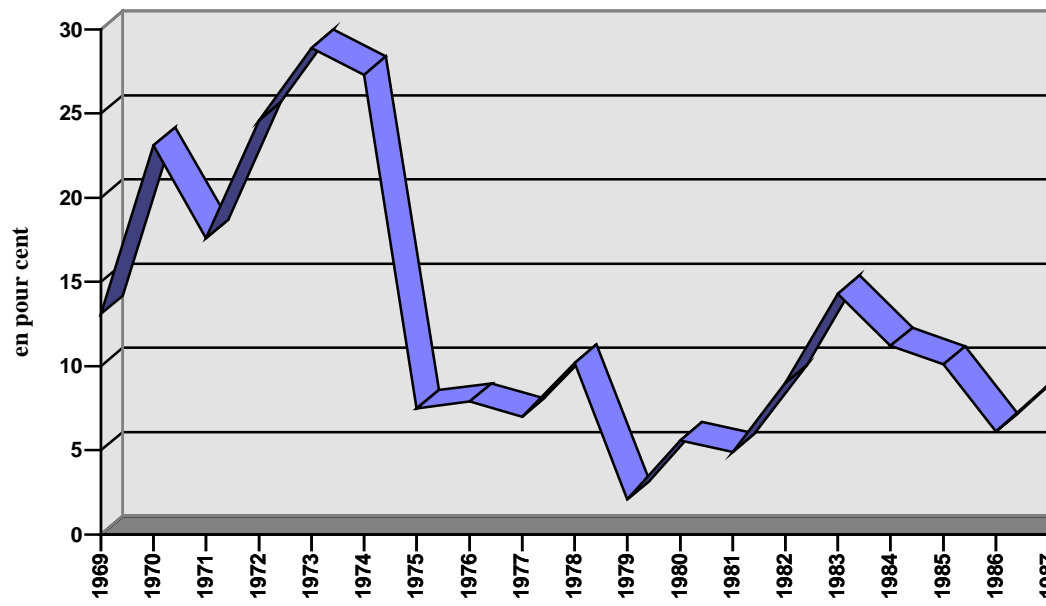


Tableau 3

Variation des recettes effectives entre 1993 et 1994

(montants en millions de francs)

Type de recettes	Recettes effectives 1993	Recettes effectives 1994	Variation en F	Variation en %
1. Taxe sur la valeur ajoutée	22.027	19.661	- 2.366	- 10,7
2. Impôt fixé par voie d'assiette	10.442	12.379	+ 1.937	+ 18,6
3. Impôt sur la fortune	2.764	3.388	+ 624	+ 22,6
4. Impôt sur les salaires et traitements	27.559	30.661	+ 3.102	+ 11,3
5. Droits d'enregistrement	3.982	3.101	- 881	- 22,1
6. Impôt sur le revenu des collectivités	20.612	24.284	+ 3.672	+ 17,8
7. Taxe d'abonnement	6.679	7.961	+ 1.282	+ 19,2
8. Impôt sur le revenu de capitaux	1.341	2.062	+ 721	+ 53,8
Sous-total	95.406	103.497	+ 8.091	+ 8,5
Autres recettes ordinaires	36.557	41.783	+ 5.226	+ 14,3
Total des recettes ordinaires	131.963	145.280	+13.317	+ 10,1
Total des recettes extraordinaires	1.125	46	- 1.079	- 95,9
Total général des recettes budgétaires	133.088	145.326	+12.238	+ 9,2

Parmi les recettes ordinaires, ce sont principalement les recettes sous forme d'impôt sur le revenu des collectivités qui ont fortement augmenté, tout comme d'ailleurs en 1993. La bonne conjoncture économique, surtout dans le secteur bancaire, explique cette progression importante.

Mais les impôts sur les salaires et traitements, qui constituent de loin la ressource financière la plus importante, ont également progressé de 11,3%. Cette hausse s'explique certes par la croissance des salaires nominaux, mais également par le volume de l'emploi salarié croissant, qui a de nouveau progressé de quasiment 2,5% en 1994.



### **3. L'EVOLUTION BUDGETAIRE EN 1995**

Bien que les impôts directs perçus au courant du premier semestre 1995 soient légèrement en baisse par rapport à la même période de 1994, ce constat ne signifie pas nécessairement qu'il en sera encore ainsi à la clôture de l'année budgétaire 1995.

En effet, les chiffres plus récents, couvrant les huit premiers mois de l'année 1995, et récapitulés au tableau 4 ci-dessous, montrent que les recettes fiscales sous forme des principaux impôts directs dépassent ceux des huit premiers mois de 1994 de 1,0%.

En extrapolant les recettes fiscales en cause sur l'année entière, on aboutit toutefois à des moins-values de presque 3,2 milliards par rapport aux prévisions budgétaires pour l'année en cours. Il convient cependant d'indiquer que la méthode de l'extrapolation n'a qu'une valeur limitée en ce sens que les recettes fiscales n'évoluent pas de façon linéaire au cours de l'année, de sorte qu'on peut admettre - eu égard à la situation économique favorable qui prévaut depuis 1993 - que les anticipations du Gouvernement sont réalistes, voire que les recettes dépasseront les prévisions, bien qu'éventuellement à un taux inférieur à celui atteint en 1994.

Tableau 4

(en millions de francs)

	<b>1994 huit pre- miers mois</b>	<b>1995 huit pre- miers mois</b>	<b>Variation 95/94 en %</b>	<b>1994 exercice entier</b>	<b>1995* exercice entier</b>	<b>1995 prévisions budgét.</b>	<b>1995 plus-value à attendre</b>
a) Assiette	6.804,3	6.693,5	- 1,6%	12.379,4	10.040,3	11.600,0	- 1.559,7
b) Collectivités	12.942,6	12.574,3	- 2,8%	24.283,7	18.861,5	21.200,0	- 2.338,5
c) Salaires	21.096,2	21.802,9	+ 3,3%	30.660,8	32.704,4	32.900,0	- 195,6
d) Capitaux	1.341,1	1.550,2	+ 15,6%	2.061,9	2.325,3	1.400,0	+ 925,3
Total	42.184,2	42.620,9	+ 1,0%	69.385,8	63.931,5	67.100,0	- 3.168,5

\* extrapolation sur 12 mois

#### 4. LE BUDGET POUR 1996

Le Gouvernement affirme qu'en présentant le projet de budget pour l'exercice 1996, il s'est laissé guider - comme par le passé d'ailleurs - par le principe de prudence en liant l'évolution des dépenses de l'Etat à la croissance à moyen terme du PIB, tout en respectant les orientations fixées par le Conseil de l'Union Européenne en matière de politique budgétaire.

Tableau 5

(montants en millions de francs)

	Compte provisoire 1994	Budget définitif 1995	Projet de budget 1996	Variation	
				en Mio F	en %
Budget ordinaire					
Recettes	145.279,7	143.867,9	153.550,0	+ 9.682,1	+ 6,73
Dépenses	126.375,3	132.508,8	140.098,0	+ 7.589,2	+ 5,73
Excédents	+ 18.904,4	+ 11.359,1	+ 13.452,0	+ 2.092,9	...
Budget extraordinaire	45,7	1.250,0	1.250,0	+ 0,0	+ 0,00
Recettes	18.457,4	14.354,5	15.065,0	+ 710,5	+ 4,95
Dépenses	- 18.411,7	- 13.104,5	- 13.815,0	- 710,5	...
Excédents					
Budget total					
Recettes	145.325,4	145.117,9	154.800,0	+ 9.682,1	+ 6,67
Dépenses	144.832,7	146.863,3	155.163,0	+ 8.299,7	+ 5,65
Excédents	+ 492,7	- 1.745,4	- 363,0	+ 1.382,4	...

Source: exposé introductif du projet de budget, page 33\*

Le projet de budget se présente dans la continuité de ceux qui l'ont précédé et il garde un caractère conservateur. Cette qualification n'a pas une connotation péjorative.

En effet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue que le Gouvernement a réussi à présenter un budget équilibré et qu'il ne s'est pas laissé séduire par les recettes abondantes à faire des dépenses inconsidérées, bien que d'aucuns qualifient la politique budgétaire de la coalition gouvernementale comme une simple gestion des fonds où manquent des accents politiques particuliers.

D'autres relèvent que pour la énième fois le Gouvernement s'est fixé une norme de progression des dépenses budgétaires qu'il n'arrive pas à respecter par la suite.

Dans la mesure où cette norme n'a pas un caractère absolu et ne sert que de point de repère, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait pas critiquer le Gouvernement sur ce point, d'autant plus que le dépassement est relativement peu important.

#### **4.1. Le budget des recettes**

Le Gouvernement anticipe pour 1996 une croissance des recettes provenant des impôts directs de 9,6% et des impôts indirects de 2,8% par rapport aux rentrées prévues au budget définitif de 1995.

Des recettes tellement abondantes facilitent évidemment la tâche du Gouvernement.

Ceci étant, il est d'autant plus inacceptable que, une fois de plus, le Gouvernement n'a pas procédé à une adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Bien qu'il ne soit pas tenu de procéder à une telle adaptation, compte tenu du fait que la moyenne mensuelle de l'indice pondérée des prix à la consommation n'a progressé que de 2,07% par rapport à l'indice qui se trouve à la base du tarif actuel, alors que l'obligation de proposer une adaptation de celui-ci n'existe qu'à partir du moment où cette croissance est de 5% ou plus, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'une adaptation du tarif aurait été pleinement justifiée, d'une part, au vu de la charge fiscale de toute façon déjà très importante sur les revenus et, d'autre part, au nom de l'équité fiscale.

Il faut se rendre à l'évidence que la décision prise par le Gouvernement de ne pas adapter le tarif pour tenir compte de l'érosion monétaire n'est en pratique rien d'autre qu'une augmentation cachée de la charge fiscale des personnes physiques.

Peut-être le Gouvernement ne désire-t-il pas faire de concession aux personnes physiques en matière d'impôts, étant donné qu'il doit faire face à la pression grandissante d'un autre grand payeur d'impôts, à savoir le secteur bancaire, qui manifeste déjà depuis longtemps son mécontentement avec la charge fiscale qui lui incombe.

En raison du poids économique de ce secteur et de sa part dans les impôts directs, le Gouvernement devra probablement faire preuve, tôt ou tard, d'une certaine flexibilité, eu égard notamment à la concurrence émanant pour notre place financière d'un autre pays de l'Union Européenne, à savoir l'Irlande, qui fait de grands efforts depuis un certain temps pour se doter d'une place financière d'envergure, en offrant des attraits fiscaux sous forme de taux d'imposition plus faibles.

Ces contraintes ne devraient toutefois pas empêcher le Gouvernement luxembourgeois de faire avancer les choses dans un autre domaine, qui tient tout particulièrement à coeur à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, à savoir celui de l'équité fiscale au Luxembourg.

En effet, la Chambre a déjà rendu attentif à plusieurs reprises par le passé à l'importance croissante des impôts sur les salaires et les traitements dans le panier des impôts directs. Si cet impôt représentait un tiers du total des impôts directs au début des années 60, sa part est passée à plus de 50% au début des années 90, alors que la part des impôts des collectivités a évolué dans le sens inverse.

Malgré qu'on constate un léger renversement de la tendance ces dernières années (sauf pour ce qui est des chiffres des 8 premiers mois de cette année), il n'en reste pas moins que l'écart entre les deux types d'impôt reste toujours important, comme il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau 6

(montants en millions de francs)

	<b>Impôts collectivités</b>	<b>Impôts revenu voie d'assiette</b>	<b>Impôts revenu traitem. et sal.</b>	<b>TOTAL</b>
1950	288,4 (30,8%)	288,1 (30,8%)	359,2 (38,4%)	935,7
1960	1.268,3 (48,6%)	637,7 (24,5%)	701,6 (26,9%)	2.607,6
1970	2.268,7 (37,1%)	1.359,1 (22,2%)	2.493,2 (40,7%)	6.121,0
1980	6.775,8 (29,9%)	4.272,5 (18,9%)	11.572,4 (51,2%)	22.620,7
1990	15.124,3 (32,5%)	7.325,5 (15,8%)	24.045,5 (51,7%)	46.495,3
1993	20.612,1 (35,2%)	10.441,6 (17,8%)	27.558,6 (47,0%)	58.612,3
1994	24.283,7 (36,1%)	12.379,4 (18,4%)	30.660,8 (45,5%)	67.323,9
1995 8 premiers mois	12.574,3 (30,6%)	6.693,5 (16,3%)	21.802,9 (53,1%)	41.070,7

Source: STATEC

#### **4.2. Le budget des dépenses et les accents de la politique budgétaire**

Concernant les accents de la politique budgétaire pour 1996, le Gouvernement cite entre autres:

1. le développement des activités économiques
2. le développement des investissements de l'Etat
3. la coopération au développement
4. la revalorisation du rôle de l'agriculture
5. la protection de l'environnement
6. la politique sociale

##### **ad 1 et 2: développement des activités économiques et des investissements de l'Etat**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve la politique poursuivie par le Gouvernement en matière de diversification du tissu industriel et d'investissements publics.

Au vu de l'importance des aides aux entreprises, la Chambre ne peut se passer de rappeler que les bénéficiaires de ces aides sont justement ceux qui, en général, défendent hardiment la thèse du "*moins d'Etat*" et accusent le Gouvernement de dilapider les fonds publics.

En ce qui concerne les investissements publics dans les domaines scolaire et sanitaire notamment, ils correspondent à un besoin réel, étant donné le retard de l'infrastructure nationale dans ces domaines, mais aussi dans d'autres aussi bien d'un point de vue quantitatif que d'un point de vue qualitatif. C'est dire que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue, en principe, le programme ambitieux du Gouvernement en matière d'investissements qui s'étend jusqu'à l'année 1999. Par ailleurs, la Chambre a également pris note des projets d'investissement que le Gouvernement entend financer par le biais de la loi de garantie, comme le musée PEI ou le centre sportif au Kirchberg.

Etant donné l'envergure de ces investissements - 56 milliards pour le plan pluriannuel et plus de 20 milliards pour les projets à financer par le biais de la loi de garantie - la Chambre recommande au Gouvernement non seulement d'établir un plan de priorité pour ces divers projets, mais de se réserver également la possibilité de renoncer à l'un ou l'autre projet dont la nécessité reste discutable. Il faut en effet que le Gouvernement garde une certaine marge de manoeuvre pour parer à des moins-values éventuelles au niveau des recettes budgétaires.

Il est évident qu'au cas où le pays se trouverait un jour dans une situation de recettes notablement réduites, le maintien du budget social devra avoir une priorité absolue par rapport à la réalisation de projets prestigieux, mais qui ne répondent pas nécessairement à un besoin réel.

Dans ce contexte, la Chambre ne peut se passer de critiquer la manière dont le Gouvernement a traité le dossier relatif à un musée d'art moderne, et surtout l'absence de disposition pour approfondir l'étude de projets alternatifs qui étaient néanmoins sur table.

Quant aux modalités de financement de certains projets d'investissement par le biais de la loi de garantie, la Chambre estime que le Gouvernement doit veiller à la transparence nécessaire, en tenant compte des engagements naissant des garanties qu'il accorde lors de la présentation et de l'appréciation de la situation des finances publiques, car même si l'Etat ne dépense pas de fonds dans une première étape, il a à supporter une charge financière supplémentaire bien que décalée dans le temps.

#### ad 3: coopération au développement

En matière d'aides publiques luxembourgeoises au développement, le Gouvernement s'est fixé l'objectif d'y consacrer 0,7% du PIB à la fin de cette décennie.

Afin d'atteindre cet objectif, le Gouvernement prévoit d'augmenter l'aide publique luxembourgeoise de 28% pour la porter à 2,6 milliards de francs en 1996.

Etant donné que les dépenses dont questions vont atteindre un niveau très appréciable, il importe que le Gouvernement veille à ce que ces fonds soient utilement investis et servent effectivement aux fins voulues. Une discussion publique plus approfondie à ce sujet, en particulier sur les orientations en général de la politique d'aide au développement, serait souhaitable.

#### ad 4: revalorisation de l'agriculture

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas d'objection à formuler au sujet de l'introduction d'une prime à l'entretien de l'espace naturel et du paysage en faveur des agriculteurs.

Du fait que ces travaux d'entretien répondent apparemment à une exigence de la communauté nationale et que les agriculteurs sont les mieux placés pour réaliser ces travaux, il est normal de les rémunérer pour indemniser d'éventuels manques

à gagner qu'ils pourraient subir pour satisfaire aux contraintes liées aux prestations précitées.

Il faut noter que ce sont les acteurs actifs dans le secteur agricole qui sont confrontés depuis des années à des revenus en baisse. Ceci s'explique, du moins en partie, par le caractère prédominant de la production extensive au Luxembourg, en comparaison d'autres pays qui ont opté pour une production intensive, laquelle est d'évidence plus rentable, mais qui se pratique au détriment de la qualité des produits agricoles, sans oublier les dégâts causés à l'environnement. Si le consommateur n'est pas suffisamment sensibilisé pour honorer les avantages résultant du mode d'exploitation des agriculteurs luxembourgeois, en acceptant des prix plus élevés pour les produits de qualité qu'ils offrent, il devrait accepter, de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, que l'Etat soutient ce secteur économique indispensable, mais en péril, par la voie budgétaire sous la forme d'aides et de mesures de soutien.

Le budget des dépenses 1996 du Ministère de l'Agriculture énumère les crédits suivants:

<u>A) Budget ordinaire et extraordinaire 1996</u>	<u>Mio LUF</u>
1) Alimentation du Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (il s'agit essentiellement d'aides aux investissements individuels sur les exploitations et aux investissements collectifs en faveur de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles ainsi que d'aides en faveur de l'installation des jeunes)	700
2) Alimentation du Fonds de remembrement (l'Etat prend en charge 90% du coût des travaux de remembrement. Pour 1996, cette prise en charge est estimée à 160 millions de francs)	70
3) Indemnité compensatoire annuelle allouée à toute exploitation en fonction de la surface et du nombre de bétail	489
4) Prime à l'entretien du paysage (nouvelle aide allouée en fonction de la surface exploitée)	200
5) Diminution du coût de certains moyens de production (tarif agricole, scories Thomas, remboursement TVA, fuel extra-lourd)	129
6) Indemnité aux producteurs qui abandonnent la production laitière (mesure répartie sur deux exercices, dont part prépondérante sur budget 95)	20

	<u>Mio LUF</u>
7) Prime pour le maintien de vaches allaitantes (voir également sub B.2)	75
8) Contribution aux primes d'assurance (grêle, gel)	19
<u>Crédits sociaux</u> (abstraction faite des crédits figurant au budget de la Sécurité Sociale)	
1) Majoration des rentes accidents et revalorisation de ces rentes	90
2) Intervention dans le paiement des cotisations à la CMA	74
3) Intervention dans le paiement des cotisation à la CPA	168
<u>B) Budget pour ordre 1996</u>	
1) Aides aux producteurs de certaines cultures arables (application du règlement CEE 1765/92)	358
2) Primes en faveur des vaches allaitantes	109
3) Primes en faveur de la production de viande bovine	<u>136</u>
TOTAL:	2.637

ad 5: protection de l'Environnement

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est également d'accord avec la décision du Gouvernement d'affecter des moyens plus importants à la protection de l'environnement.

Or, contrairement à ce que le Gouvernement veut faire croire, cette décision politique est motivée par la prise de conscience de l'état désastreux dans lequel se trouve notre environnement naturel.

Notamment la décision d'investir des fonds prioritairement dans l'amélioration de la qualité de nos cours d'eau est le résultat, non pas d'un esprit écologique particulièrement développé, mais d'un constat de l'envergure du problème plus amplement décrit dans la publication du Ministère de l'Environnement relative à l'état de l'Environnement 1993.

ad 6: politique sociale

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue les efforts du Gouvernement en matière de développement des infrastructures sociales, familiales,



médicales et sanitaires. Encore faut-il que les objectifs annoncés - et certains d'entre eux le sont depuis fort longtemps - soient enfin réalisés.

Dans un autre ordre d'idées, la Chambre ne comprend pas pourquoi la majoration de la participation de l'Etat dans le financement des prestations familiales figure parmi les accents en matière de politique sociale, alors qu'il s'agit en réalité de la contribution patronale à la Caisse Nationale des Prestations Familiales que le Gouvernement a décidé de faire prendre en charge par l'Etat afin de réduire les charges salariales accessoires. De l'avis de la Chambre, il s'agit en l'occurrence donc plutôt d'une mesure de soutien aux entreprises que d'une mesure à caractère social.

## **5. LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES**

Afin d'apprécier valablement la situation des finances publiques, il convient d'analyser de plus près l'évolution de la dette publique, de la Trésorerie de l'Etat, de l'équilibre budgétaire et du solde net à financer.

### **5.1. La dette publique**

Conformément aux anticipations gouvernementales, la dette publique totale ne devrait pas dépasser les 20,7 milliards et la dette à long terme à elle seule ne dépasserait que légèrement les 15 milliards à la fin de l'année budgétaire 1995.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution du rapport dette/PIB. A noter que les montants du PIB correspondent aux montants actualisés et révisés par le STATEC.

Tableau 7

(montant en milliards de francs)

<b>Exer- cice</b>	<b>Dette consolidée</b>	<b>PIB (version SEC)</b>	<b>Dette en % du PIB</b>
1970	9,3	56,4	16,49%
1980	8,3	132,9	6,25%
1990	7,7	352,8	2,18%
1991	6,0	377,4	1,59%
1992	7,5	406,3	1,85%
1993	10,5	432,6	2,43%
1994	11,2	455,3	2,46%
(1995)	(15,1)		
(1996)	(19,1)		

(Source: STATEC)

Bien que la dette soit en hausse aussi bien en chiffres absolus qu'en chiffres relatifs, on ne peut guère affirmer qu'elle soit excessive à ce stade, et on ne peut pas non plus en conclure que la capacité d'endettement de l'Etat soit mise en question, de sorte que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voit pas de problèmes à ce que l'Etat ait recours à des emprunts supplémentaires de 20 milliards dans les années à venir, afin de réaliser les investissements prévus dans le plan quinquennal du Gouvernement et destinés à l'amélioration de l'infrastructure du pays.

## **5.2. L'évolution de la Trésorerie de l'Etat**

Pour apprécier la situation de la Trésorerie de l'Etat, il faut examiner de plus près ses deux composantes que sont la réserve budgétaire et les avoirs des fonds spéciaux étatiques. A noter que, pour l'analyse qui suit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est limitée à prendre en considération les avoirs des seuls fonds d'investissement publics.

La réserve budgétaire se dégage des soldes annuels des comptes généraux. Les comptes généraux de l'exercice 1993 étant quasiment en équilibre, il se confirme que la dégradation de la réserve budgétaire des années 1991 et 1992 a pu être arrêtée.

Comme le compte provisoire de l'exercice 1994 affiche par ailleurs un excédent qui devrait se confirmer dans les comptes généraux, la réserve budgétaire devrait à nouveau évoluer à la hausse.

A la suite des plus-values de recettes réalisées en 1994, que le Gouvernement a utilisées pour reconstituer les avoirs des fonds d'investissement, les liquidités de l'Etat dépassent de nouveau les 11 milliards après avoir atteint en 1993 le niveau le plus bas depuis 1984.

Tableau 8

Déficits et surplus budgétaires 1969-1994

(en millions de francs)

<b>Année</b>	<b>Solde prévu (budget défin.)</b>	<b>Solde effectif (compte général)</b>	<b>Plus- ou moins- value du solde</b>	<b>Réserve budgét. fin d'exercice</b>
(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	- 198,0	+ 891,5	+ 1.089,5	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	+ 73,3	+ 527,2	5.590,4
1988	- 374,2	+ 413,7	+ 787,9	6.004,1
1989	- 315,2	+ 851,3	+ 1.166,5	6.855,4
1990	+ 649,4	+ 422,4	- 227,0	7.277,8
1991	- 424,1	- 1.202,0	- 777,9	6.075,8
1992	- 539,6	- 3.376,5	- 2.836,9	2.699,3
1993	- 1.832,9	- 19,8	+ 1.813,1	2.679,5
1994	- 1.706,3	+ 492,7*	+ 2.199,0	3.172,2
1969-94	- 17.332,0	+ 3.353,8	+20.685,8	

\* compte provisoire

Graphique 3

Réserve budgétaire en fin d'exercice

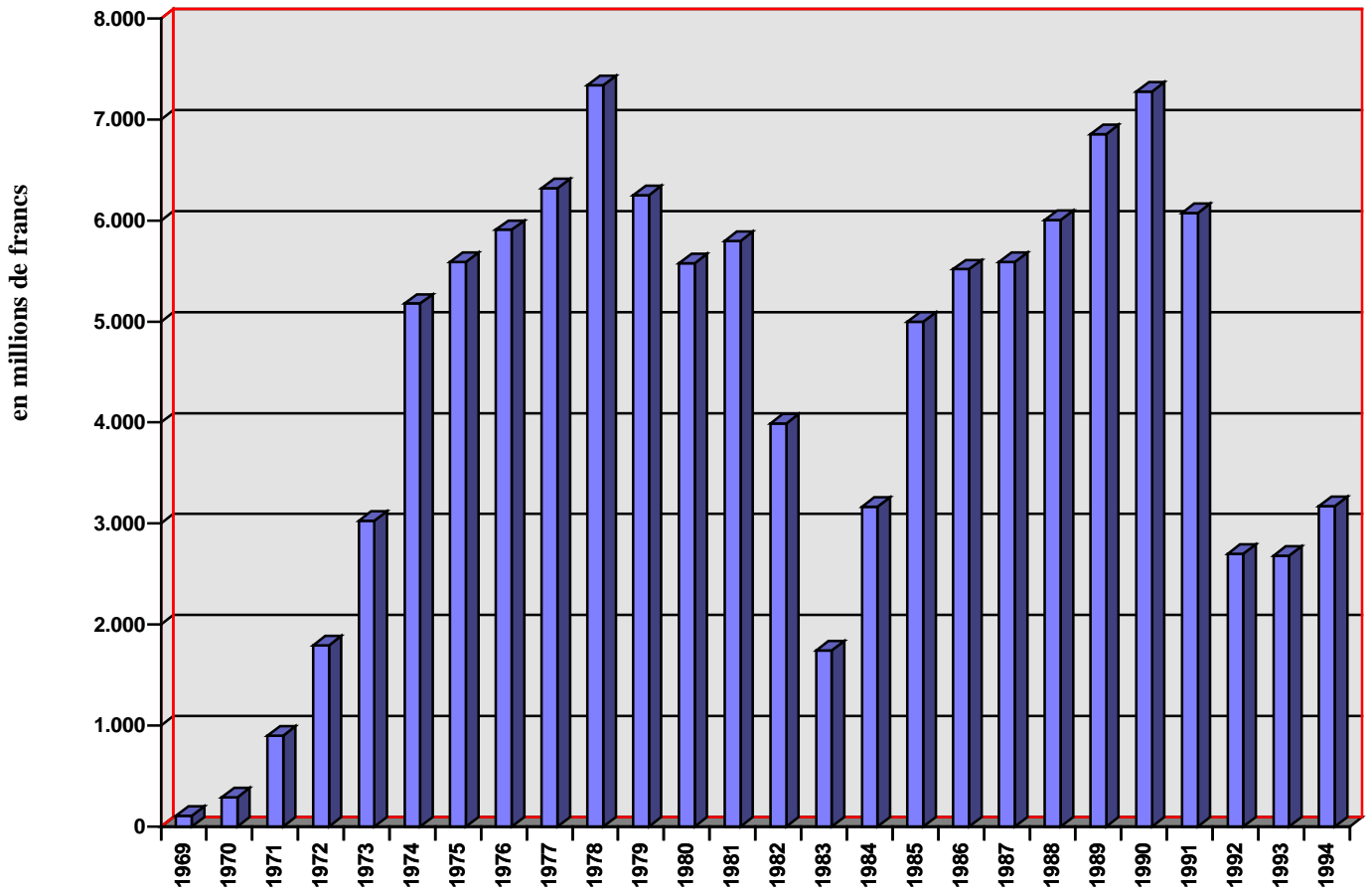


Tableau 9

Evolution des liquidités du Trésor public (1966-1996)

Exercice	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				en 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	46,6
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	699,5
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	1.981,8	5.009,2	198,14	1.527,9	1.000,2	2.528,1
1974	5.176,7	1.848,4	7.025,1	217,04	2.385,1	851,6	3.236,7
1975	5.590,8	1.633,5	7.224,3	240,31	2.326,5	679,7	3.006,2
1976	5.907,0	1.509,4	7.416,4	263,85	2.238,8	572,1	2.810,9
1977	6.317,5	2.397,7	8.715,2	281,55	2.243,8	851,6	3.095,4
1978	7.338,8	4.415,2	11.754,0	290,26	2.528,4	1.521,1	4.049,5
1979	6.252,6	4.898,5	11.151,1	303,46	2.060,4	1.614,2	3.674,6
1980	5.578,2	3.618,6	9.196,8	322,57	1.729,3	1.121,8	2.851,1
1981	5.795,1	3.243,2	9.038,3	348,61	1.662,4	930,3	2.592,7
1982	3.990,4	1.496,7	5.487,1	381,23	1.046,7	392,6	1.439,3
1983	1.743,7	745,1	2.488,8	414,28	420,9	179,9	600,8
1984	3.168,3	3.842,4	7.010,7	437,61	724,0	878,0	1.602,0
1985	4.995,2	6.472,8	11.468,0	451,04	1.107,5	1.435,1	2.542,6
1986	5.517,1	5.870,1	11.387,2	452,37	1.219,6	1.297,6	2.517,2
1987	5.590,4	7.283,2	12.873,6	452,11	1.236,5	1.610,9	2.847,4
1988	6.004,1	7.068,8	13.072,9	458,61	1.309,2	1.541,4	2.850,6
1989	6.855,4	10.859,8	17.715,2	474,07	1.446,1	2.290,8	3.736,9
1990	7.277,8	12.311,6	19.589,4	491,62	1.480,4	2.504,3	3.984,7
1991	6.075,8	9.329,1	15.404,9	507,68	1.196,8	1.837,6	3.034,4
1992	2.699,3	6.909,9	9.609,2	523,69	515,4	1.319,5	1.834,9
1993	2.679,5	4.789,7	7.469,2	542,48	493,9	882,9	1.376,8
1994	3.172,2	8.422,1	11.594,3	553,88	572,7	1.520,6	2.093,3
(1995)	1.426,8	9.285,5	10.712,3				
(1996)	1.063,8	7.461,2	8.525,0				

\* seulement fonds des routes, fonds pour la protection de l'environnement, fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux ainsi que fonds des rails

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

\*\*\* déflateur: l'indice indiqué

A noter que le fonds spécial pour les investissements des postes et télécommunications, institué par l'article 20 modifié de la loi budgétaire du 23 décembre 1973, n'est plus compris dans les chiffres du tableau 9 ci-dessus. En effet, la loi du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications dispose, en son article 39, que le solde dudit fonds "est transféré à l'entreprise après avoir été arrêté par une décision du Gouvernement en conseil". En tenir compte pendant la période de 1973 à 1992 reviendrait donc à fausser la situation effective par rapport aux années subséquentes.

### **5.3. L'équilibre budgétaire**

La situation des finances publiques peut également être appréciée en mettant en relation les recettes et les surplus ordinaires avec les dépenses ordinaires, extraordinaires et totales, afin d'en déterminer les taux de couverture.

Trois paramètres sont particulièrement significatifs à cet égard:

- le taux de couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires (colonne 6 du tableau 10);
- le taux de couverture des dépenses extraordinaires par le surplus ordinaire (colonne 7);
- le taux de couverture des dépenses totales par les recettes ordinaires (colonne 8).

Les taux de couverture élevés des dépenses par les recettes ordinaires témoignent de la poursuite d'une politique prudente du Gouvernement en matière de finances publiques.

Tableau 10

Couverture des dépenses par les recettes ordinaires

(en millions de francs et en %)

Exercice	Recettes ordinaires	Dépenses ordinaires	Dépenses extraordinaires	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	85.915,2	74.768,2	11.471,5	86.239,7	115,0	97,5	99,7
1988	92.646,7	81.484,1	10.870,7	92.354,8	113,7	101,7	100,3
1989	103.226,0	84.916,7	17.623,6	102.540,3	121,6	103,9	100,7
1990	110.008,0	94.525,1	15.289,0	109.814,1	116,4	101,3	100,2
1991	113.519,2	101.990,1	12.887,4	114.877,5	111,3	89,5	98,8
1992	119.991,6	111.206,5	13.530,8	124.737,3	107,9	64,9	96,2
1993	131.018,3	117.759,5	14.403,2	132.162,7	111,3	92,1	99,1
1994	145.279,7	126.375,3	18.457,4	144.832,7	115,0	102,4	100,3
1969-94	1.642.985,6	1.418.374,4	245.653,0	1.664.027,4	115,8	91,4	98,7
1995 *	143.867,9	132.508,8	14.354,5	146.863,3	108,6	79,1	98,0
1996**	153.550,0	140.098,0	15.065,0	155.163,0	109,6	89,3	99,0

I Couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires

$$6 = \frac{(2)}{(3)} \times 100$$

\* budget

\*\* projet de budget

II Couverture des dépenses extraordinaires par le surplus ordinaire

$$(7) = \frac{(2) - (3)}{(4)} \times 100$$

III Couverture des dépenses totales par les recettes ordinaires

$$(8) = \frac{(2)}{(5)} \times 100$$



#### **5.4. Le solde net à financer**

Suivant les chiffres actualisés fournis par le Gouvernement, le solde net à financer de l'Etat proprement dit évolue de la manière suivante:

Tableau 11

Solde net à financer

	1992	1993	1994*	1995**	1996***
Solde budgétaire (+)	- 3,4	0	0,5	- 1,3	- 0,4
Solde des fonds spéciaux (+)	- 5,6	2,6	3,4	1,2	- 1,9
Recettes d'emprunts (-)	2,9	4,2	2,1	5,0	5,0
Amortissement de la dette (-)	- 1,4	- 1,3	- 1,4	- 1,1	- 0,4
Solde net à financer/à employer	- 10,5	- 0,3	3,2	- 4,0	- 6,9

\* compte provisoire

\*\* budget voté ajusté des plus et moins-values actuellement déjà connues

\*\*\* projet de budget

Le solde net à financer, qui est considéré par d'aucuns comme l'indicateur le plus significatif de la situation financière de l'Etat, évolue certes à la hausse, mais cette évolution s'explique par la politique d'investissement soutenue du Gouvernement, qui est davantage financée par le recours toutefois prudent aux emprunts publics.

## **6. CONCLUSION**

Grâce aux recettes abondantes et à une certaine maîtrise des dépenses, les finances publiques se trouvent dans un état satisfaisant. Les plus-values de recettes ont été utilisées pour renflouer les fonds d'investissement publics, dont les avoirs en hausse contribuent, ensemble avec le solde budgétaire plus favorable, à une amélioration de la trésorerie de l'Etat.

La dette publique, qui est certes en progression du fait de la politique soutenue d'investissements publics, garde néanmoins des proportions raisonnables. Exprimée en pourcent du PIB, la dette publique atteint un niveau largement inférieur à celui de tous les autres pays de l'Union Européenne. La capacité d'endettement de l'Etat reste donc intacte.

Tout en recommandant au Gouvernement de fixer les priorités en matière d'investissements de façon à privilégier les infrastructures sociales, sanitaires, hospitalières et scolaires par rapport à des infrastructures de prestige, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut se rallier à la politique poursuivie en matière d'investissements publics ayant recours à l'emprunt.

Etant donné que les générations futures profiteront des infrastructures créées aujourd'hui, il est tout à fait acceptable qu'elles contribuent également au remboursement de la dette contractée à ces fins.

Aussi les accents de la politique budgétaire sont-ils en général acceptables pour la Chambre, qui regrette cependant que le Gouvernement n'ait pas procédé à l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour éviter ainsi d'augmenter davantage encore la charge fiscale supportée par les personnes physiques, qui est déjà accablante.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a pris note de ce que le Gouvernement défend son projet de budget pour 1996 et sa politique budgétaire en général comme étant orientés vers l'avenir, dans la mesure où sa préoccupation prioritaire consisterait à assurer le progrès social par le développement et la diversification de notre économie, ainsi que par des mesures d'accroissement de la productivité de nos entreprises.

Assurer le progrès social et améliorer la qualité de la vie des citoyens représentent certes des objectifs louables, mais la question doit être permise si effectivement ces buts peuvent être atteints par les moyens préconisés par le Gouvernement et, si oui, à quel prix.

Ne s'agit-il dès lors pas d'une politique à courte vue si le Gouvernement est convaincu que le fait de garantir des taux de progression du produit intérieur brut suffisamment importants permet de résoudre tous les problèmes qui pourront se poser à l'avenir?

Certes, la politique de diversification de notre économie entreprise par les gouvernements successifs depuis la Deuxième Guerre Mondiale était nécessaire, utile et justifiée, afin de remédier à la structure monolithique de notre économie, fondée à l'époque sur l'industrie sidérurgique, aujourd'hui en déclin.

Que cette politique fut couronnée de succès est certain, mais ce succès ne doit pas nous rendre aveugles pour les revers de cette évolution dynamique. Le moment n'est-il pas venu de faire le compte de pertes et profits?

La diversification économique, concrétisée par l'implantation d'un nombre croissant de nouvelles entreprises et industries, ainsi que la croissance économique qui en résultait, est allée de pair avec une formidable croissance de la population.

Ainsi, la population du Grand-Duché est passée de 365.000 en 1981 à 406.000 au début de l'année 1995, soit une croissance de 11,2%. Mais ce qui est plus significatif encore, c'est la croissance accélérée de ces dernières années: la population a connu le même taux de croissance entre 1991 et 1995 qu'entre 1981 et 1991, à savoir 5,7%.

On peut mieux se rendre compte à quel point cette évolution a été fulgurante et inattendue si l'on sait que le STATEC estimait encore en 1987 que la population du Grand-Duché ne dépasserait le cap des 404.000 habitants qu'en l'an 2060 ...

Une évolution analogue a pu être constatée en ce qui concerne le nombre des frontaliers, qui est passé de 8.000 en 1970 à 46.000 en 1993. Ainsi, conformément aux indications reprises dans la publication du Ministère de l'Environnement relative à l'état de l'environnement en 1993, les deux tiers des 30.000 emplois créés dits additionnels ont été occupés par des frontaliers.

Evidemment, une telle évolution ne peut pas rester sans incidence sur notre environnement.

L'implantation de nouvelles entreprises ainsi que la fourniture de logements tout comme la satisfaction des besoins en matière d'infrastructures de toutes sortes pour une population croissante, a entraîné et entraînera encore à l'avenir une

consommation de sol faramineuse. Le Ministère de l'Environnement précise, dans son rapport précité, que parer aux seuls besoins urgents en logements impliquera une mise à disposition supplémentaire de 700 hectares de surfaces constructibles, voiries et zones vertes comprises.

Mais à côté de l'énorme consommation de sol, l'évolution décrite ci-dessus a entraîné une pollution importante des eaux et surtout de l'air, ce qui ne peut point étonner au vu du développement du parc automobile national et de la circulation induite par les frontaliers.

Si on analyse donc de plus près les effets négatifs du développement économique fulgurant au Luxembourg, le résultat de la politique poursuivie par les différents gouvernements doit être interprété de façon plus nuancée.

L'ampleur et l'envergure des phénomènes précités devraient donc inciter à poser quelques questions cruciales:

- Combien d'habitants et combien d'emplois vise-t-on pour ce pays?
- Est-il, tous comptes faits, économiquement justifié de créer toujours davantage d'emplois occupés de plus en plus par des frontaliers?
- Quelle est la politique d'urbanisation et de transports à promouvoir pour assurer la mobilité nécessaire dans notre société moderne, tout en préservant nos ressources naturelles?
- Quel est le programme à long terme du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire?

Autant de questions qui exigent des réponses. Et tout particulièrement le Gouvernement en place aurait intérêt à les dégager pour lui permettre de mieux planifier les dépenses étatiques et surtout les investissements publics en infrastructures.

En effet, ignorer le revers de la médaille du développement économique reviendrait à pratiquer la politique de l'autruche. Il faut éviter qu'un jour les dégâts, et surtout les coûts engendrés par leur réparation, ne soient supérieurs aux revenus et aux bienfaits créés.

Afin de garantir aussi demain la qualité de la vie dans ce pays, il faut que les forces vives de la nation, tout comme le grand public, prennent conscience de l'envergure des problèmes liés au développement économique et démographique des années récentes et se lancent enfin dans un grand débat national, afin de trouver les réponses adéquates aux défis importants auxquels nous devons tous faire face.

## 7. LA FONCTION PUBLIQUE

Tableau 12

### Evolution des dépenses de personnel de l'Etat

Exercice	Dépenses de personnel de l'Etat <sup>1)</sup>			Pour mémoire	
	en millions de F	en % des dépenses totales	en % des dépenses ordinaires	Dépenses totales de l'Etat	Dépenses ordinaires de l'Etat <sup>1)</sup>
1970	3.193,5	25,03	28,66	12.758,5	11.143,3
1975	7.479,6	28,14	32,75	26.582,0	22.839,8
1980	12.644,7	27,13	32,66	46.613,7	38.715,3
1985	18.597,5	24,82	31,60	74.926,8	58.845,0
1990	29.292,3	27,77	32,48	105.477,6	90.188,6
1994 <sup>2)</sup>	37.343,4	25,78	29,55	144.832,7	126.375,3
1995 <sup>3)</sup>	39.298,6	26,76	29,66	146.863,3	132.508,8
1996 <sup>4)</sup>	40.561,9	26,14	28,95	155.163,8	140.098,8

Source: IGF

<sup>1)</sup> sans Postes et Télécommunications

<sup>2)</sup> compte provisoire

<sup>3)</sup> budget voté

<sup>4)</sup> projet de budget

Le tableau ci-dessus montre la part que prennent les dépenses de personnel (fonctionnaires, employés, ouvriers en activité de service et en retraite) dans respectivement les dépenses ordinaires et les dépenses totales de l'Etat. Même si le rapport entre ces dernières et les dépenses de personnel n'est pas significatif au même titre que celui entre lesdites dépenses et le budget ordinaire - étant donné que les dépenses totales englobent évidemment les dépenses extraordinaires qui n'affectent pas les frais "*de fonctionnement*" de l'Etat - la Chambre estime utile d'inclure également cet indicateur-repère dans son tableau.

En analysant le tableau 12, force est de constater que - malgré l'érosion monétaire, les augmentations salariales, le renforcement continu des effectifs imputable à l'extension permanente de l'activité étatique - le coût du personnel se maintient à environ le quart des dépenses totales de l'Etat et qu'il reste bien au-dessous du tiers des dépenses ordinaires. Avec des pourcentages pareils, le Grand-Duché de Luxembourg reste, et de loin, le champion européen en ce domaine, alors que dans les Etats voisins les dépenses de personnel frisent la moitié des budgets ordinaires. Il reste donc au gouvernement une très grande marge de manoeuvre pour "*faire de la politique*", mais il doit aussi se rendre à l'évidence que "*la poli*

*tique*" ne se fait pas sans personnel (de conception, d'exécution, de contrôle, etc.) et que, partant, toute avance de l'Etat dans des domaines nouveaux entraîne inévitablement un plus de coûts salariaux ou, si l'on se décide à recourir à des transferts de personnel, un moins de service dans d'autres domaines d'activité étatiques.

En ce qui concerne les dépenses pour pensions, le tableau ci-dessous montre que leur part dans les dépenses ordinaires de l'Etat stagne depuis 1975 à environ 6,50%, nonobstant "*péréquations*" en 1977, 1979, 1980, 1981, 1986, 1987, 1988, 1990, 1992, 1993 et 1994.

Tableau 13

Evolution de la charge annuelle des pensions

(montants en millions de francs)

<b>Année</b>	<b>Pensions de retraite et de survie<sup>1)</sup></b>	<b>Pensions en % des dépenses ordinaires</b>	<b>Pour mémoire: dépenses ordinaires<sup>2)</sup></b>
1970	616,5	5,29%	11.660
1975	1.537,2	6,34%	24.234
1980	2.827,2	6,89%	41.020
1985	4.401,7	6,94%	63.455
1990	6.132,9	6,49%	94.525
1994 <sup>3)</sup>	7.949,3	6,29%	126.375,3

Source: Administration du Personnel de l'Etat

<sup>1)</sup> y compris Postes et Télécommunications

<sup>2)</sup> y compris P. et T. jusqu'en 1990 inclus

<sup>3)</sup> compte provisoire

Ce pourcentage stable dégonfle le scénario d'horreur de la glissade vers la faillite, que le Gouvernement et ses thuriféraires ont monté ces derniers mois dans les médias pour justifier leur projet d'abolir le régime statutaire des pensions, financées, à titre de "*traitements continués*", par le budget, comme tel est le cas dans la plupart des pays européens et dans les institutions de l'Union Européenne.

L'actuel Gouvernement, n'ayant jusqu'ici que des ballons à son actif, a rapidement besoin d'une proie facile pour montrer ses muscles et pour pouvoir inscrire une "*victoire*" à son compte des résultats tout vierge. La fonction publique, qui a

les mains liées par son serment de respecter les lois, est donc le bouc émissaire tout trouvé pour être sacrifié devant les populistes réunis. Le démantèlement de son statut, péréquation d'abord, régime de pension ensuite et le reste après, occupera donc la scène pendant les prochains exercices, et déviera l'attention du peuple de la mainmise partisane sur les institutions de l'Etat qui se poursuit en coulisse.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne cesse d'avertir depuis des années que le démantèlement progressif du statut des fonctionnaires - c'est-à-dire de leurs garanties d'exercer leurs fonctions dans le seul respect de la Constitution et des lois et à l'abri d'éventuelles pressions des dirigeants politiques, ceci pendant leur activité et leur retraite - ne peut mener que vers la politisation à outrance de la fonction publique. En fin de compte, si on laisse faire, les agents de l'Etat, et à travers eux les citoyens usagers des services publics, seraient à la merci du pouvoir. Il faut étouffer dès ses débuts toute tendance en cette direction si l'on veut continuer à vivre en démocratie. Aussi, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics met-elle une nouvelle fois en garde contre toute velléité de toucher à l'un ou à l'autre élément du statut de la Fonction publique, qui est un tout indissociable.

## **8. LA REFORME ADMINISTRATIVE**

Le Ministère de la Fonction Publique a vu sa dénomination étendue par l'ajout grandiloquent "*et de la Réforme administrative*". Ce geste hausse évidemment les attentes quant aux adaptations de l'administration et du travail administratif aux évolutions sociales et technologiques. Celles-ci se manifestant en permanence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a toujours considéré l'adaptation administrative comme un processus nécessairement permanent. Le Gouvernement semble plutôt vouloir forcer des portes ouvertes et considère l'année 1995 comme l'année zéro de l'administration publique et annonce des mesures spectaculaires. Il a fait élaborer un rapport sur le sujet, document qui, entre autres, contient quelques propositions intéressantes et faisables. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui a la matière dans ses attributions légales, se déclare évidemment prête à contribuer dans les limites de ses moyens à la réalisation progressive de ce qui peut et doit être fait, notamment pour alléger les procédures et réduire les délais.

Toutefois, la Chambre met d'ores et déjà en garde contre deux suggestions - qui ne sont d'ailleurs pas nouvelles, mais qui ont déjà été examinées et abandonnées il y a des décennies - à savoir: la rémunération sur performance et la promotion sur mérite, mesuré au moyen de notations ou d'appréciations. Ce serait une autre

porte ouverte à la politisation de la fonction publique par le biais de jugements biaisés arrêtés par des politiciens partisans. Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics répète et confirme son opposition ferme à toute tentative de privatisation de services publics, dont le rapport sur la réforme administrative semble vouloir faire la panacée ("*moins d'Etat?*").

D'autres "*réformes*" dont le rapport parle sont déjà pratique courante, comme la "*délégation*" de services à des sous-traitants. Ainsi, à côté de la fonction publique proprement dite, limitée en principe par le "*numerus clausus*", tout un secteur parallèle d'a.s.b.l. subventionnées par l'Etat ne cesse de croître. De 1989 à 1996, le nombre total des postes périétatiques, exprimé en "*postes à temps complet*", est monté de 1.229 à 2.264, soit une augmentation de  $\pm 85\%$ . Le coût de l'ensemble de ce secteur parallèle est prévu au budget 1996 à 3.860 millions de francs, soit plus que le budget total du Ministère de la Force Publique! On peut voir ce phénomène d'un point de vue positif: l'Etat finance des services qu'il juge indispensables, mais il en confie l'exécution et la responsabilité à d'autres. Vu du côté opposé, on pourrait dire que l'Etat ne maîtrise pas son interventionnisme ni l'évolution de ses effectifs, parce que bon nombre de ces agents parallèles réclameront un jour leur fonctionnarisation, comme on l'a déjà constaté par le passé. Pour l'avenir, il se recommanderait de veiller à ce que de nouvelles offres de service, notamment sur les plans culturel et sportif, se financent par des recettes adéquates et non plus par le budget général.

Ainsi délibéré en séance plénière le 6 novembre 1995.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN