

# 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 1998**

## S O M M A I R E

	<u>Page</u>
1. SITUATION FINANCIERE	1
2. POLITIQUE FISCALE	11
3. POLITIQUE FAMILIALE ET SOCIALE	14
3.1. Allocations familiales	14
3.2. Assurance maladie	15
3.3. Assurance dépendance	17
4. FONCTION PUBLIQUE	18
4.1. Quelle fonction publique?	18
4.2. Pensions	20
4.3. Traitements	21
4.4. Calcul "13e mois"	23
4.5. Statut général	23
4.6. Recrutement	24
4.7. Privatisation	24
4.8. Admission de ressortissants communautaires	24
4.9. Santé et sécurité au travail	25

Par dépêche du 17 septembre 1997, Monsieur le Ministre du Budget a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1998.

Comme l'année passée, la Chambre limite la partie "*économique*" de son avis budgétaire à la mise à jour des tableaux qu'elle a traditionnellement publiés et à quelques commentaires ponctuels y relatifs, ceci en raison du fait que la charge considérable qu'elle s'est toujours imposée en procédant à l'analyse détaillée et approfondie de l'état de nos finances publiques n'a jamais été honorée en ce sens que le travail fourni n'a trouvé ni l'écho attendu ni l'attention méritée.

## 1. SITUATION FINANCIERE

Tableau 1 - Compte provisoire de l'exercice 1996

(montants en millions de francs)

	<b>Compte général 1995</b>	<b>Budget voté 1996</b>	<b>Compte provisoire 1996</b>	<b>Plus ou moins- value</b>	<b>Variation (en %)</b>
<b>Budget ordinaire</b>					
Recettes	148.858,0	154.587,3	165.311,2	+ 10.723,9	+ 6,94
Dépenses	<u>134.481,3</u>	<u>141.611,2</u>	<u>147.053,4</u>	+ 5.442,2	+ 3,84
Excédents	+ 14.376,7	+ 12.976,1	+ 18.257,8	+ 5.281,7	...
<b>Budget extraordi- naire</b>					
Recettes	921,3	1.250,0	151,2	- 1.098,8	- 87,90
Dépenses	<u>14.347,8</u>	<u>14.993,1</u>	<u>18.116,1</u>	+ 3.123,0	+ 20,83
Excédents	- 13.426,5	- 13.743,1	- 17.964,9	- 4.221,8	...
<b>Budget total</b>					
Recettes	149.779,3	155.837,3	165.462,4	+ 9.625,1	+ 6,18
Dépenses	<u>148.829,1</u>	<u>156.604,3</u>	<u>165.169,5</u>	+ 8.565,2	+ 5,47
Excédents	+ 950,2	- 767,0	+ 292,9	+ 1.059,9	...

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)
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
1995	4.449	3,1	2.721	1,8	4.778	3,3
1996	9.625	6,2	8.565	5,5	10.724	6,9

Tableau 3

Variation des recettes effectives entre 1995 et 1996

(montants en millions de francs)

Type de recettes	Recettes effectives 1995	Recettes effectives 1996	Variation en F	Variation en %
1. Taxe sur la valeur ajoutée	23.272	27.282	+ 4.010	+ 17,2
2. Impôt fixé par voie d'assiette	12.192	12.467	+ 275	+ 2,3
3. Impôt sur la fortune	3.583	4.630	+ 1.047	+ 29,2
4. Impôt sur les salaires et traitements	32.188	35.842	+ 3.654	+ 11,4
5. Impôt sur le revenu des collectivités	24.942	28.003	+ 3.061	+ 12,3
6. Taxe d'abonnement	7.344	7.911	+ 567	+ 7,7
7. Impôt sur le revenu de capitaux	2.128	1.891	- 237	- 11,1
Sous-total	105.649	118.026	+12.377	+ 11,7
Autres recettes ordinaires	43.154	47.285	+ 4.131	+ 9,6
Total des recettes ordinaires	148.803	165.311	+16.508	+ 11,1
Total des recettes extraordinaires	921	151	- 770	- 83,6
Total général des recettes budgétaires	149.725	165.462	+15.737	+ 10,5

Tableau 4

Extrapolation des recettes fiscales sur l'année entière

(montants en millions de francs)

1	2	3	4	5	6*	7	8
	1996 neuf pre- miers mois	1997 neuf pre- miers mois	Variation 97/96 en %	1996 exercice entier	1997 exercice entier	1997 prévisions budgét.	1997 plus-value à attendre
1. TVA	21.546,2	22.439,1	+ 4,1%	27.281,7	29.918,8	24.765,9	+ 5.152,9
2. Assiette	9.464,3	7.649,8	- 19,2%	12.466,6	10.199,7	12.500,0	- 2.300,3
3. Fortune	3.602,4	3.067,4	- 14,9%	4.630,2	4.089,9	3.850,0	+ 239,9
4. Salaires	26.764,9	28.456,3	+ 6,3%	35.841,8	37.941,7	36.600,0	+ 1.341,7
5. Collectivités	20.921,8	19.450,5	- 7,0%	28.003,1	25.934,0	28.500,0	- 2.566,0
6. Abonnement	5.872,0	6.720,1	+ 14,4%	7.910,8	8.960,1	7.700,0	+ 1.260,0
7. Capitaux	1.714,5	2.288,7	+ 33,5%	1.890,7	3.051,6	2.200,0	+ 851,6
Total	89.886,1	90.071,9	+ 0,2%	118.024,9	120.095,8	116.115,9	+ 3.979,9

\* extrapolation sur 12 mois ( col. 6 =  $\frac{\text{col. 3} \times 12}{9}$  )

Tableau 5 - Projet de budget 1998

(montants en millions de francs)

	Compte provisoire 1996	Budget définitif 1997	Projet de budget 1998	Variation	
				en Mio F	en %
<b>Budget ordinaire</b>					
Recettes	165.311,2	162.650,5	168.916,5	+ 6.266,0	+ 3,85
Dépenses	<u>147.053,4</u>	<u>148.480,2</u>	<u>155.027,3</u>	+ 6.547,1	+ 4,41
Excédents	+ 18.257,8	+ 14.170,3	+ 13.889,2	- 281,1	...
<b>Budget extraordi- naire</b>					
Recettes	151,2	1.250,0	1.250,0	+ 0,0	+ 0,00
Dépenses	<u>18.116,1</u>	<u>14.989,7</u>	<u>15.389,5</u>	+ 399,8	+ 2,67
Excédents	- 17.964,9	- 13.739,7	- 14.139,5	- 399,8	...
<b>Budget total</b>					
Recettes	165.462,4	163.900,5	170.166,5	+ 6.266,0	+ 3,82
Dépenses	<u>165.169,5</u>	<u>163.469,9</u>	<u>170.416,8</u>	- 6.946,9	+ 4,25
Excédents	+ 292,9	+ 430,6	- 250,3	- 680,9	...

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

Tableau 6 - Provenance des impôts directs

(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	24.942,0 (36,0%)	12.192,0 (17,6%)	32.188,0 (46,4%)	69.322,0
1996	28.003,1 (36,7%)	12.466,6 (16,3%)	35.841,8 (47,0%)	76.311,5
1997 9 premiers mois	19.450,5 (35,0%)	7.649,8 (13,8%)	28.456,3 (51,2%)	55.556,6

Source: STATEC/IGF

Tableau 7

Déficits et surplus budgétaires 1969-1996

(montants en millions de francs)

Année	Solde prévu (budget défin.)	Solde effectif (compte général)	Plus- ou moins- value du solde	Réserve budgét. fin d'exercice
(1)	(2)	(3)	(4) = (3) - (2)	(5)
1969	- 96,4	+ 287,0	+ 383,4	105,4
1970	- 318,6	+ 186,1	+ 504,7	291,5
1971	+ 10,1	+ 609,5	+ 599,4	901,0
1972	- 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	+ 1.574,0	+ 3.280,3	4.253,5
1995	- 2.129,4	+ 950,2	+ 3.079,6	5.203,7
1996	- 767,0	+ 292,9*	+ 1.059,9	5.496,6
1969-96	- 20.228,4	+ 5.678,2	+25.906,6	

\* compte provisoire

Tableau 8

Evolution des liquidités du Trésor public (1966-1998)

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	4.253,5	8.422,1	12.675,6	553,88	767,9	1.520,6	2.288,5
1995	5.203,7	9.993,5	15.197,2	563,89	922,8	1.772,2	2.695,1
1996	5.496,6	13.064,6	18.561,2	571,78	961,3	2.284,9	3.246,2
(1997)	5.927,2	11.352,7	17.279,9				
(1998)	5.676,9	6.596,2	12.273,1				

\* 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 8 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.



Tableau 9

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	145.239,4	125.313,7	18.397,4	143.711,1	115,9	108,3	101,1
1995	148.858,0	134.481,3	14.347,8	148.829,1	110,7	100,2	100,0
1996	165.311,2	147.053,4	18.116,1	165.169,5	112,4	100,8	100,1
1969-96	1.957.114,5	1.698.847,5	278.056,9	1.976.904,4	115,2	92,9	99,0
1997 *	162.650,2	148.480,2	14.989,7	163.469,9	109,5	94,5	99,5
1998**	168.916,5	155.027,3	15.389,5	170.416,8	109,0	90,3	99,1

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

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

Tableau 10

Dette publique

(montant en milliards de francs)

<b>Exer- cice</b>	<b>Dette consolidée</b>	<b>PIB (version SEC)</b>	<b>Dette en % du PIB</b>
1990	7,7	345,7	2,23%
1991	6,0	372,4	1,61%
1992	7,5	405,7	1,85%
1993	10,5	444,3	2,36%
1994	11,2	487,7	2,30%
1995	15,9	511,2	3,11%
1996	21,8	530,6	4,11%
1997	(25,0)	(562,3)	(4,45%)

(Source: STATEC/IGF)

Tableau 11

Solde net à financer

(montants en milliards de francs)

	1993 compte général	1994 compte général	1995 compte provi- soire	1996 compte pré- visionnel	1997 prévisions octobre 97
Solde budgétaire (+)	0,0	1,6	1,0	0,3	3,6
Solde des fonds spéciaux (+)	3,0	3,6	3,8	4,7	- 1,9
Recettes d'emprunts (-)	4,2	2,1	5,8	3,0	4,0
Amortissement de la dette (-)	- 1,3	- 1,4	- 1,1	- 0,4	- 0,9
Solde net à financer/à employer	0,0	4,5	0,0	2,4	- 1,4

(Source: IGF)

Les chiffres tels qu'ils ressortent des tableaux qui précèdent témoignent d'une bonne et saine situation financière de l'Etat.

En commençant par l'analyse du **compte provisoire** de l'exercice 1996 (tableau 1), on peut noter que, pour la troisième année consécutive, les comptes de l'Etat sont clôturés avec un surplus, qui s'élève à 293 millions après 950 millions en 1995 et 1.574 millions en 1994.

Grâce à ces surplus des trois dernières années, **la réserve budgétaire** (tableau 7) est passée de 2,7 milliards fin 1993 à 5,5 milliards fin 1996. A noter qu'il ne s'agit pour 1996 que de chiffres provisoires et qu'on peut s'attendre à ce que le solde du compte général de 1996 soit encore plus favorable, de sorte que le montant définitif de la réserve budgétaire se situera plus que probablement autour des 6 milliards de francs.

Non seulement le solde budgétaire 1996 est-il positif et la réserve budgétaire en croissance depuis 1993, mais le Gouvernement a en plus pu alimenter les différents **fonds d'investissement** de dotations supplémentaires de 8 milliards grâce à des recettes dépassant les prévisions budgétaires de 9,6 milliards. Ainsi, et nonobstant une politique d'investissements publics soutenus, les avoirs des fonds d'investissement publics sont passés de 4,8 milliards en 1993 à plus de 13 milliards fin 1996 (tableau 8), ce qui constitue un résultat remarquable, même si on ne doit pas perdre de vue que ces avoirs sont financés partiellement par l'émission d'emprunts, alourdissant ainsi la dette publique. Par ailleurs, les avoirs desdits fonds devraient baisser, au cours des années qui viennent, en raison du prélèvement des montants importants nécessaires pour la réalisation des grands projets routiers, comme l'autoroute dite "*du Nord*" et la liaison autoroutière avec la Sarre.

Ce sont les revenus sous forme d'impôt sur les collectivités (+ 3 milliards) et les recettes sous forme de TVA (+ 4 milliards) qui ont dépassé largement les anticipations du Gouvernement et qui constituent le gros des **plus-values de recettes** ordinaires en 1996. Si, pour l'impôt sur le revenu des collectivités, c'est le secteur financier qui est en cause, le Gouvernement attribue les plus-values de recettes sous forme de TVA aux mesures prises par l'Administration de l'Enregistrement pour améliorer la perception de ce type d'impôt. Ce résultat pertinent soulève cependant la question de savoir si des efforts analogues dans la perception d'autres types d'impôt, comme par exemple l'impôt sur le revenu des collectivités où l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette, ne pourraient pas mener à des résultats aussi remarquables.

En ce qui concerne l'année budgétaire 1997, on peut s'attendre de nouveau à ce que les prévisions budgétaires en matière de recettes soient dépassées, comme le démontrent les chiffres relatifs aux montants encaissés au cours des neuf premiers mois de cette année au titre des principaux types d'impôts (tableau 4). Le solde budgétaire positif prévu devrait en conséquence plus que se confirmer dans la pratique. A ce sujet, il faut toutefois relever que les estimations des plus-values de recettes pour 1997 (4 milliards) reposent sur l'extrapolation linéaire, sur 12 mois, des rentrées fiscales enregistrées au cours des neuf premiers mois de cet exercice. Or, l'exemple des années passées a démontré que les extrapolations linéaires n'ont qu'une fonction indicative dans la mesure où l'encaissement linéaire sur la durée de l'année ne correspond pas forcément à la réalité. A titre d'exemple, on peut citer les impôts sur le revenu des collectivités, pour lesquels il s'est avéré par le passé que l'impôt encaissé pendant les 8 premiers mois ne correspondait plus ou moins qu'à la moitié de ce qui fut finalement encaissé sur la période entière de l'année fiscale. Ainsi, lesdites recettes étaient de l'ordre de 13 milliards pour les mois de janvier à août 1997 alors que leur total cumulé atteint déjà près de 19,5 milliards un mois plus tard.

D'aucuns critiquent le Gouvernement pour sa politique en matière de **dette publique**. S'il est bien vrai qu'en chiffres absolus, la dette de l'Etat est passée de 7,7 milliards en 1990 à 25 milliards en 1997 pour aller se chiffrer plus que probablement à 28 milliards en 1998, il faut cependant noter que son niveau reste modeste si on le met en relation avec le produit intérieur brut (tableau 10). En effet, fin 1997, le rapport dette consolidée/PIB devrait se situer à un niveau de 4,45% contre 2,23% en 1990. Même si on prend en compte l'ensemble de la dette publique, incluant donc les dettes des administrations locales et les dettes de la Sécurité Sociale, le rapport dette/PIB reste tout à fait dans des limites acceptables (avec un taux de 6,7%) si l'on sait que les autres pays de l'Union Européenne éprouvent beaucoup de difficultés à ramener ce taux au-dessous de la barre des 60%, qui constitue l'un des critères de convergence à respecter pour être parmi ceux qui auront un billet d'entrée pour la future Union Monétaire. En outre, il ne faut pas perdre de vue que ces emprunts ont servi et serviront à l'avenir à financer des investissements publics destinés à améliorer l'infrastructure du pays, ce qui engendrera des retombées favorables, bien que difficilement chiffrables, sur les revenus étatiques futurs.

Finalement, on peut encore citer les taux de couverture des dépenses par les recettes budgétaires tels qu'ils ressortent du tableau 9 ci-avant. Avec des valeurs se situant autour de 100%, ces différents taux ne représentent qu'un indicateur supplémentaire pour confirmer la bonne tenue des finances publiques.

## **2. POLITIQUE FISCALE**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait profité de son avis budgétaire 1997, émis le 5 novembre 1996, pour exposer ses vues sur la réforme de la fiscalité directe entamée par le Gouvernement. Les remarques y formulées portaient à la fois sur les modalités de calcul de l'impôt sur le revenu - volet faisant l'objet du projet de loi n° 4307 portant modification des dispositions tarifaires en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques, sur lequel la Chambre s'est prononcée le 19 juin 1997 - et sur les règles de détermination du revenu imposable que le Gouvernement vient de finaliser par le projet de loi modifiant certaines dispositions de la loi concernant l'impôt sur le revenu, de la loi sur l'évaluation des biens et valeurs et de la loi générale des impôts.

La Chambre a été saisie le 30 septembre 1997 de ce dernier projet de loi, sur lequel elle émettra dans les meilleurs délais un avis circonstancié, de sorte qu'elle ne se prononcera pas dans le présent contexte à ce sujet.

Sans entrer dans le détail des réformes de la fiscalité déjà opérées et de ceux en voie de réalisation, la Chambre entend porter un jugement sur l'ensemble de ces aménagements, dans la seule optique budgétaire, en mesurant l'impact financier au regard de ce qu'ils apportent aux entreprises et aux ménages.

D'après les indications contenues dans l'exposé des motifs des différents projets de loi mis en oeuvre en 1996 et 1997, les réductions d'impôts accordées aux entreprises et aux ménages se présentent comme suit:

### Entreprises

Loi du 24 décembre 1996:	4,829 milliards (régime de croisière)
Projet de loi actuellement soumis à l'avis de la Chambre:	<u>2,675</u> milliards
<b>TOTAL:</b>	<b><u>7,504</u> milliards</b>

### Ménages

Projet de loi n° 4307 (tarif):	7,000 milliards
dont contrepartie " <i>indice</i> ":	- <u>5,600</u> milliards
Diminution réelle de la charge fiscale:	1,400 milliard
Projet de loi actuellement soumis à l'avis de la Chambre:	0,250 milliard (divers)
	<u>0,800</u> milliard (non-résidents)
<b>TOTAL:</b>	<b><u>2,450</u> milliards</b>

Les données chiffrées ci-dessus appellent de la part de la Chambre les observations critiques suivantes.

La réduction de la charge fiscale des entreprises s'élèvera à partir de l'année 1998 à quelque 7,5 milliards contre seulement  $\pm$  2,5 milliards d'atténuation d'impôt au profit des ménages. Ce dernier montant est à voir sous l'angle de vue des explications qui suivent. Il est certes établi que les mesures tarifaires du projet de loi n° 4307 entraîneront une perte nette pour le Trésor public de 7 milliards. Toutefois, ce déchet budgétaire s'entend pour un montant de 5,6 milliards comme contrepartie et annulation d'une augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au cours des dernières années, due à l'insuffisance d'adaptation du tarif à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, de sorte que le "*sacrifice*" réel consenti par le Trésor ne s'élèvera finalement plus qu'à 1,4 milliard. Quant aux 2,450 milliards restant après ce correctif, il convient de noter qu'ils comprennent un montant de 800 millions qui reviendra aux seuls contribuables non résidents et qui restera donc sans effet sur la réduction de la charge fiscale des ménages indigènes. La Chambre demande en conséquence que des mesures de compensation appropriées soient prises pour rétablir l'équilibre de la pression fiscale entre les entreprises et les ménages.

En effet, il ressort du tableau 6 ci-avant qu'au cours des neuf premiers mois de l'exercice 1997 - pendant lesquels les recettes fiscales au titre de l'impôt sur les traitements et salaires, de celui fixé par la voie d'assiette et de l'impôt sur le revenu des collectivités ont été de 55,6 milliards - les deux premières catégories représentent 65% de ce total alors que les entreprises n'y ont contribué que pour un tiers. Les récentes mesures fiscales et celles prévues pour 1998 auront pour effet que ce rapport se dégradera, au cours des années à venir, davantage encore en défaveur des salariés.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait compléter le chapitre fiscal de son avis budgétaire par quelques remarques concernant le problème de l'harmonisation fiscale engagée sur le plan communautaire, sujet d'une actualité brûlante provoquant des commentaires controversés tant au Grand-Duché que dans d'autres Etats-membres de l'Union Européenne.

La Chambre tient à témoigner d'emblée de la compréhension pour les soucis du Gouvernement. Toutefois, comme il y va d'un problème touchant à la souveraineté fiscale de notre pays, une saine prudence est absolument de mise. Celle-ci présuppose l'évaluation précise des impacts économique et financier qu'une harmonisation dans certains domaines de la fiscalité pourrait avoir pour l'éco-

nomie nationale et les finances publiques. Il faut que les résultats en restent calculables et qu'ils soient supportables quant à leur incidence dans les domaines précités.

Il y a lieu, en effet, de ne pas perdre de vue qu'il s'agit en l'occurrence d'une question vitale pour l'avenir de notre pays qui ne dispose pas, en raison de l'envergure restreinte de son économie, de la panoplie des ressources et des possibilités d'un grand pays.

La réalisation progressive du marché intérieur et de l'union monétaire n'est pas de nature à changer fondamentalement cet état de choses. Au contraire, il est incontestablement admis que les effets engendrés par l'union monétaire dans le secteur bancaire luxembourgeois, même s'ils sont difficilement prévisibles et calculables à l'heure actuelle, auront des répercussions profondes sur les activités bancaires. Ajouter à ces bouleversements une harmonisation fiscale irréfléchie, au désavantage du Luxembourg et au profit de ses concurrents, et consentie uniquement sous la menace communautaire, risquerait de placer notre pays, obligé de disposer de toutes ses potentialités pour se maintenir dans un contexte concurrentiel international toujours croissant, devant de graves problèmes allant jusqu'à hypothéquer sérieusement notre prospérité à l'aube du nouveau millénaire.

Pour terminer ce chapitre, la Chambre revient une nouvelle fois au rapport sur la fraude fiscale au Luxembourg, élaboré par un député de la majorité et publié en avril dernier. Il est en effet incompréhensible que le remarquable travail effectué par l'expert soit resté, jusqu'à présent et contrairement aux proclamations répétées à ce sujet, sans suites aucunes de la part du Gouvernement. La Chambre demande en conséquence que des mesures concrètes soit incessamment mises en oeuvre afin de contrecarrer la fraude et l'évasion fiscales, à moins que toute l'opération n'ait été mise en scène "*pour la galerie*".

### **3. POLITIQUE FAMILIALE ET SOCIALE**

#### **3.1. Allocations familiales**

Dans le domaine de la politique familiale, le Gouvernement a fait voter récemment un projet de loi, soumis aux instances législatives au printemps 1997, loi qui a surtout pour objet de relever les allocations familiales de 12.000 francs par an (au nombre indice 548,67 du coût de la vie). Conjointement, les bonifications d'impôt sont réduites d'un même montant.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui a toujours soutenu voire revendiqué des mesures plus incisives pour améliorer la situation matérielle de toutes les familles, constate que, par ce projet, le Gouvernement fait un pas de plus dans la direction d'une politique qui s'éloigne de la compensation des charges incombant à la famille du fait de la présence au ménage d'un ou de plusieurs enfants. Le Gouvernement, prenant appui sur le rapport du professeur Calot, a, en effet, dans le passé, tenu compte de la faculté contributive des familles avec enfant(s), d'abord par l'application d'un coefficient familial, puis par l'application de bonifications d'impôt. Cette politique doit, selon les indications fournies par le Gouvernement, être abandonnée peu à peu.

Ce revirement a également pour effet d'augmenter considérablement le montant des prestations "*exportées*". Si, à l'heure actuelle déjà, près d'un quart des prestations familiales est versé à l'étranger, l'on doit admettre que ce montant augmentera de 450 millions de francs à la suite du relèvement des allocations familiales prévu pour 1998 et qu'il portera ainsi à plus de 3 milliards par an le montant global des prestations familiales transférées à l'étranger.

Cette mesure, qui a été décidée sans que le Gouvernement ait attendu les résultats d'une étude sur les transferts sociaux, devant être achevée en 1998, démontre que les choix politiques sont pris sans concept d'ensemble, et même à l'encontre des intérêts de notre pays. Le Gouvernement, qui, dans d'autres secteurs, notamment celui des pensions, se plaît à répéter sans cesse qu'il échert de réduire certaines dépenses afin de garantir leur financement dans les années à venir, soumet aux instances législatives un projet qui entraîne des dépenses annuelles permanentes de 1.800 millions de francs sans même attendre les études en cours et en faisant fi de tous les avis émis. La Commission de la Famille de la Chambre des Députés, à la suite d'une remarque du Conseil d'Etat estimant qu'il serait indispensable que la Chambre des Députés obtienne communication des avis du Ministère des Finances, de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection



Générale de la Sécurité Sociale, exprime tout son mépris à l'égard de ces instances en affirmant *"qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un formalisme dépassé alourdissant inutilement la procédure législative"*.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige qu'avant toute nouvelle mesure dans le domaine familial, le Gouvernement présente au public l'étude promise sur les transferts sociaux. Elle demande en outre que le Gouvernement fasse établir une étude d'ensemble sur toutes les mesures en faveur des familles, y compris celles en relation avec l'accès à la propriété. La Chambre estime en effet que, si des aides en faveur des familles doivent être uniformisées, il faut poursuivre cette politique également dans le domaine des aides au logement, où les critères d'octroi des primes et subventions n'ont plus été adaptés depuis plus de dix ans.

### **3.2. Assurance maladie**

Quant au domaine de l'assurance maladie, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas étonnée que les bilans de 1996 et 1997 ainsi que le budget pour 1998 fassent apparaître des déficits s'élevant respectivement à 862, 981 et 1.400 millions de francs.

En effet, c'est en 1992 déjà que la Chambre avait formulé ses doutes quant à l'efficacité des mesures prévues par la loi portant réforme de l'assurance maladie, qui devait avoir comme but principal l'assainissement de l'assurance maladie, et elle avait exprimé dans ses avis y relatifs son opposition formelle. Elle doit malheureusement constater aujourd'hui que la situation déficitaire de l'assurance maladie lui donne raison ex post. Mais c'est une maigre consolation face aux charges nouvelles qui incomberont à l'avenir aux assurés, qui ont déjà été grevés depuis 1992 de substantielles augmentations de cotisations et de participations, et qui semblent de nouveau devoir faire les frais de l'assainissement à opérer. L'opposition des employeurs à toute augmentation des cotisations - mesure la plus équitable pour résorber le déficit accumulé - est d'autant plus inacceptable que les charges sociales des entreprises luxembourgeoises sont parmi les plus basses des pays de l'Union Européenne et que la part des employeurs dans le financement de l'assurance maladie diminue d'année en année, pour ne plus guère représenter un cinquième des recettes. Dans ce contexte, il est intéressant de publier une nouvelle fois le tableau, mis à jour, des cotisations patronales et personnelles prélevées sur les salariés en Belgique, et dont il ressort que la part patronale des cotisations ne représente au Luxembourg qu'un tiers de ce qu'elle est chez nos voisins.

<b>Charges sociales en Belgique</b>	<b>Charges personnelles</b>	<b>Charges patronales</b>
Allocations familiales		7,00
AMI sécurité sociale	3,55	3,80
AMI indemnité	1,15	2,35
Chômage	0,87	1,46
Chômage (+ 10)		1,69
Accident du travail		0,30
Maladie professionnelle		1,10
Pensions	7,50	8,86
Congé éducation		0,04
Modération salariale		7,48
Fonds fermeture entreprise		0,31
Fonds fermeture entreprise spécial		0,27
Plan accompagnement chômeur		0,10
Fonds équipement		0,10
Fonds social		0,10
Fonds chômeur temporaire		0,10
<b>Total:</b>	<b>13,07%</b>	<b>35,06%</b>

L'analyse des comptes de l'assurance maladie permet de constater que le déficit actuel est avant tout provoqué par un excédent des dépenses des prestations en espèces, excédent qui existe depuis des années mais qui a toujours pu être épongé grâce à l'excédent positif des prestations en nature. Augmenter la participation des assurés dans le domaine des prestations en nature pour résorber le déficit des prestations en espèces ne semble pas être, de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la mesure adéquate. Dépourvue de toute logique, elle sera par ailleurs difficile à faire comprendre aux assurés.

La Chambre constate également que les différents fournisseurs de soins n'ont, depuis la loi de 1992, guère apporté leur contribution à un quelconque freinage des dépenses de santé, ce qui est d'autant plus regrettable que certains d'entre eux ont, en tant que prescripteurs, une grande responsabilité dans l'explosion des coûts.

Mais l'Etat porte également sa part de responsabilité, puisqu'il se laisse trop souvent guider dans ses décisions par des considérations politiques au lieu de veiller aux intérêts de l'assurance maladie (voir plan hospitalier).

La Chambre s'oppose donc à toute augmentation des charges incombant aux assurés aussi longtemps que les mesures concernant les fournisseurs et l'Etat n'auront pas été prises. Si, par après, il devait y avoir encore des déficits, la Chambre ne s'opposerait pas à une répartition équitable des nouvelles charges sur toutes les parties prenantes de l'assurance maladie, à savoir les fournisseurs, les employeurs et les assurés.

Dans ce contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette l'absence de mesures destinées à mettre en oeuvre une médecine préventive efficace, mesures qui pourraient à la longue se répercuter favorablement sur les coûts de l'assurance maladie. La Chambre aimerait connaître l'état d'avancement des travaux y relatifs.

### **3.3. Assurance dépendance**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est toujours prononcée en faveur d'une assurance prenant en charge les cas de dépendance, dont le nombre ne cesse de croître. Tout en renvoyant aux deux avis qu'elle a émis le 20 décembre 1996 et le 29 septembre 1997 à ce sujet, la Chambre rappelle

- qu'il importe de mettre en vigueur le plus rapidement possible les mesures prévues, quitte à les adapter après une période de "rodage", à la lumière des expériences à en tirer;
- qu'elle s'attend à ce que tout un chacun participe équitablement, c'est-à-dire selon ses capacités contributives, au financement de l'assurance dépendance, ne fût-ce que par un montant symbolique;
- qu'il se recommande vivement de garantir, dès le début et de manière optimale, la qualité des soins et prestations, tant en ce qui concerne les infrastructures que pour ce qui est du personnel assumant ces missions.

## **4. FONCTION PUBLIQUE**

### **4.1. Quelle fonction publique?**

Dans son avis du 11 novembre 1994 sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 1995, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en était arrivée à la conclusion "*que le Gouvernement n'a pas de vision de la fonction publique future, qu'il n'a donc pas de programme d'action à moyen terme, bref, pas de véritable politique de la fonction publique*".

Les réflexions pertinentes qui avaient à l'époque amené la Chambre à la conclusion qui précède ne semblent pas avoir ému outre mesure les responsables politiques, étant donné que le sujet est aujourd'hui plus d'actualité que jamais. Les vues exprimées dans ledit avis gardant donc toute leur valeur, la Chambre estime indispensable de les reproduire ci-après:

*"L'absence de projet concret au niveau gouvernemental concernant la fonction publique ne permet cependant pas de se faire des illusions et de croire que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes. Nous vivons à une époque des mutations rapides sur tous les plans, mutations qui demandent sans cesse des adaptations de tous les acteurs intervenant à ces niveaux. L'administration publique, au sens le plus large du terme, n'en reste pas épargnée. La question sur les caractéristiques et les qualités essentielles de la fonction publique de demain ne peut donc être écartée ou ignorée. Avant de vouloir y répondre, il importe cependant de réfléchir sur la raison d'être de la fonction publique, afin que, à travers tout projet de réforme, la faculté d'exercer sa mission première reste garantie.*

*Sans vouloir verser dans un cours d'instruction civique, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit rappeler à ce sujet que les fonctionnaires de l'Etat, chacun à son niveau hiérarchique, concourent à l'exécution des lois et des règlements généraux; que pour garantir leur respect fidèle ils sont assermentés; que la nature de leur mission dans la hiérarchie exécutive leur impose une certaine retenue quant à leur comportement et leur expression ainsi que certaines contraintes inhérentes à leur service. En contrepartie, et afin de les mettre à même de respecter l'égalité des citoyens devant la loi, leur statut est censé les placer à l'abri de toutes sortes de pressions partisans, leur garantir l'inamovibilité et la rémunération adéquate quelle que soit la coalition politique au pouvoir. La nature des relations de service entre l'Etat-*

*patron et ses fonctionnaires est donc statutaire, aussi au sens étymologique du terme, et nécessairement conçue pour durer, quasi intemporelle. En d'autres mots, c'est un régime qui au même titre que la Constitution (terme de même racine) ne doit - sous peine d'insécurité juridique générale - pas être modifié aussi facilement qu'on change de chemise. En cette matière d'ailleurs, comme pour d'autres questions fondamentales, le Luxembourg n'a pas dû réinventer la roue, mais il s'est, dans les grandes lignes, inspiré des régimes statutaires en vigueur dans la plupart des autres démocraties de l'Europe occidentale. De plus, la loi de 1979, qui, il convient de le rappeler, a remplacé l'ancienne et plus que centenaire loi de 1872 sur les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat, est calquée sur le statut de la fonction publique européenne, qui assure le fonctionnement tant critiqué des institutions communautaires, sans donner lui-même lieu à critique publique ni de la part des Etats membres, ni de la part de leurs mandataires ou de leurs citoyens.*

*On ne saurait donc prétendre, comme d'aucuns ont essayé de discréditer le régime de service statutaire, qu'il ne s'agit que d'un vestige d'anciens régimes absolutistes, au moyen duquel ceux-ci opprimaient et exploitaient plus facilement leurs sujets et que ce régime ne convient donc plus aucunement pour des Etats modernes, prestataires de services et de transferts sociaux, qui auraient besoin d'une administration 'soumise', organisée suivant le modèle des entreprises du secteur privé, prétendument tellement plus flexibles. Justement non! Faut-il rappeler que l'origine des statuts publics date de l'époque des souverains dits éclairés et que, quand la souveraineté a été ancrée dans la nation au cours de l'évolution des Etats vers des démocraties parlementaires, ces statuts ont été sciemment et expressément maintenus sous l'influence de démocrates vigilants et que, encore au cours des dernières décennies, le même régime a été retenu par divers organismes supra- ou internationaux pour leurs propres fonctionnaires.*

*Malgré toutes les extensions et tous les glissements de ses activités, la mission essentielle de l'Etat reste d'assurer le bien public et de garantir l'égalité des possibilités d'accès de tous les citoyens aux prestations des services publics. Le fonctionnaire assermenté, économiquement indépendant des hommes au pouvoir, et exécutant avec impartialité son service dans le respect scrupuleux de la Constitution et des lois, représente le meilleur et le seul garant pensable de cette égalité devant la loi.*

...

*Pour sa part, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reste d'avis que, pour demain aussi bien que pour aujourd'hui, le régime statutaire de la fonction publique est le seul qui convienne à l'administration publique, et que l'Etat, point focal de la souveraineté du peuple, donc de tous les citoyens, reste l'unique garant des missions et services que requiert la réalisation du bien-être général, pris dans l'acception la plus simple de la notion."*

#### **4.2. Pensions**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se trouve saisie, de la part du Gouvernement, de deux projets de loi portant respectivement réforme du régime de pension statutaire pour les fonctionnaires en activité de service et création d'un nouveau régime pour les agents à recruter après le 31 décembre 1998.

Sans préjuger à ce stade de la prise de position définitive de la Chambre, les "*travaux d'analyse*" étant toujours en cours, elle se doit toutefois de marquer d'ores et déjà ses réserves fondamentales quant à cette initiative gouvernementale. Elle ne peut en effet y déceler la moindre nécessité d'agir précipitamment, prétextée par le pouvoir. En outre, lesdits projets se caractérisent par

- l'absence de toute légitimation politique;
- l'atteinte à des principes élémentaires de droit;
- la violation de droits acquis ou en formation;
- la motivation fallacieuse et l'argumentation politicienne;
- la rupture unilatérale et abusive des négociations entre parties.

S'il devait se révéler, sur la base d'éléments objectifs, qu'une adaptation des prestations s'impose compte tenu de l'évolution générale, il suffirait de proposer un ajustement du taux dit "*de remplacement*" actuel pour ceux à admettre dorénavant au service de l'Etat. En effet, le régime de pension public est conçu de façon à pouvoir être corrigé en conséquence, sans remise en question de ses structures fondamentales et spécifiques.

Partant, la Chambre dénonce les projets qui, en fait, poursuivent l'abolition pure et simple du régime de pension statutaire de la fonction publique.

Quant aux dispositions portant réduction des expectatives de pension des fonctionnaires en activité de service, il s'agit de mesures scandaleuses indignes d'un Etat de droit.

Le tableau 12 qui suit démontre, en toute objectivité, que les charges découlant du financement des pensions des fonctionnaires et employés de l'Etat en retraite n'accusent aucun dérapage, bien au contraire, puisqu'elles se sont stabilisées à  $\pm 5\%$  des dépenses ordinaires de l'Etat, alors que ce rapport avait encore été de près de 7% dans les années 80.

Tableau 12

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>1)</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
1995 <sup>2)</sup>	7.252,3	5,40%	134.481,3
1996 <sup>2)</sup>	7.465,4	5,08%	146.853,4
1997 <sup>3)</sup>	7.826,7	5,27%	148.480,2
1998 <sup>4)</sup>	8.160,8	5,26%	155.027,4

Source: Administration du Personnel de l'Etat

<sup>1)</sup> y compris P. et T. jusqu'en 1990

<sup>2)</sup> compte provisoire

<sup>3)</sup> compte prévisionnel

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

### 4.3. Traitements

Au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, il avait été convenu - et cela a été confirmé par la suite par tous les Gouvernements et partis politiques - que la structure des traitements publics ferait l'objet d'une révision générale tous les dix ans pour tenir compte de l'évolution générale des revenus et de celle de la formation, des attributions, des responsabilités et des sujétions du personnel des différentes carrières.

La dernière révision générale a été entreprise en 1985 et concrétisée par la loi du 27 août 1986.

C'est dire que la révision décennale est venue à échéance en 1996, mais que le Gouvernement a omis de l'entreprendre. La Chambre estime dès lors que les

travaux préparatoires afférents devraient être mis en chantier immédiatement afin que la réforme puisse entrer en vigueur avant la fin de la législature en cours et que le Gouvernement ne puisse se décharger de ses responsabilités sur celui qui lui succédera.

Pour ce qui est de l'adaptation linéaire des traitements, le modeste relèvement décidé unilatéralement par le Gouvernement sur une période de cinq années ne tient compte ni de l'évolution salariale dans le secteur privé ni de l'augmentation du PIB, de sorte qu'il y a lieu de revoir sans autre délai les différentes étapes sur la base des paramètres traditionnels et de procéder aux adaptations qui s'imposent.

A toutes fins utiles, la Chambre reproduit ci-après le tableau actualisé sur l'évolution des dépenses de personnel de l'Etat par rapport aux dépenses respectivement totales et ordinaires de l'Etat. Il en résulte que les dépenses de personnel ne représentent toujours qu'un quart des dépenses globales et qu'elles continuent à rester bien au-dessous des 30% des dépenses ordinaires.

Tableau 13

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 ordinaires	en % des dépenses totales	Dépenses ordinaires de l'Etat <sup>1)</sup>	Dépenses totales de l'Etat
1970	3.193,5	28,66	25,03	11.143,3	12.758,5
1975	7.479,6	32,75	28,14	22.839,8	26.582,0
1980	12.644,7	32,66	27,13	38.715,3	46.613,7
1985	18.597,5	31,60	24,82	58.845,0	74.926,8
1990	29.292,3	32,48	27,77	90.188,6	105.477,6
1995 <sup>2)</sup>	39.203,2	28,99	26,22	135.208,3	149.511,0
1996 <sup>2)</sup>	41.604,0	28,33	25,22	146.853,4	164.969,5
1997 <sup>3)</sup>	41.977,7	28,27	25,68	148.480,2	163.470,0
1998 <sup>4)</sup>	43.948,3	28,35	25,79	155.027,4	170.416,8

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



#### **4.4. Calcul "13e mois"**

Par son arrêt du 8 juillet 1997, le Tribunal administratif a condamné l'Etat au recalcul rétroactif de l'allocation de fin d'année 1995 d'un fonctionnaire qui l'avait saisi à cet effet. Ce n'est cependant que sous la menace de l'exécution forcée dudit arrêt par un commissaire spécial que le Ministre de la Fonction publique s'est enfin exécuté, avec plus de trois mois de retard (!).

Or, la même erreur de calcul a été commise en 1996 sans que, compte tenu de l'arrêt précité - qui est un arrêt de principe - l'administration ait procédé au recalcul correct de ladite allocation pour cet exercice.

Il a par ailleurs toujours été de règle, jusqu'ici, que les arrêts de cette nature, suivant le principe de l'égalité devant la loi, sont indiscutablement d'application générale. Le refus d'obtempérer du Gouvernement est significatif de son état d'esprit et de sa conception bizarre du droit et de l'équité.

Le scandale devient monstrueux si l'on sait que, à travers une disposition du projet de réforme du régime de pension, les responsables, c'est-à-dire ceux qui sont à l'origine de l'affaire - et c'en est une! - tentent d'induire en erreur le législateur en l'amenant à se faire complice d'une opération inqualifiable, consistant à "*régulariser*", avec effet rétroactif au 1er janvier 1995, une illégalité manifeste.

#### **4.5. Statut général**

Par la loi du 8 juin 1994, adoptée à la veille des élections législatives, le Parlement a procédé à une adaptation partielle du statut en scindant en deux le projet de loi afférent, la deuxième partie restant en souffrance depuis.

Or, il se révèle que le Gouvernement profite du projet de réforme du régime de pension statutaire pour procéder au redressement des mesures relatives au congé sans traitement et au congé pour travail à mi-temps, corrections étant devenues indispensables en raison du fait que la mini-réforme de 1994 avait été bâclée et qu'elle avait donné lieu à des cas de rigueur. Cette mauvaise technique législative, consistant à procéder par rapiécage, est caractéristique de la façon de travailler du département ministériel qui compte également la "*réforme administrative*" parmi ses attributions.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande qu'il soit procédé sans autre retard à la mise au point, en collaboration avec la représentation du personnel, du deuxième volet du projet discuté en 1994, de sorte que la réforme puisse entrer en vigueur dans les meilleurs délais.

#### **4.6. Recrutement**

La Chambre est préoccupée par le recours au recrutement de plus en plus massif d'employés de l'Etat, qui équivaut à un contournement des dispositions impératives du statut général et des lois-cadre.

Cette façon de procéder revient en fin de compte à désavantager les intéressés - qui n'ont pu se soumettre aux conditions légales régissant le recrutement - aux niveaux de leur rémunération, de l'évolution de leur carrière et de leur pension.

Par ailleurs, la Chambre se trouve saisie de nombreuses réclamations de la part de candidats au concours de recrutement pour les carrières supérieures, qui, tout en s'étant classés en rang utile, n'ont pas été retenus. Il se révèle en outre que, dans la plupart des cas, les postes déclarés vacants sont déjà occupés par des employés, engagés au gré des ministres respectifs.

Au regard des risques de dérapage que comporte pareille politique de recrutement, la Chambre estime qu'il est indispensable de revenir à un mode de recrutement objectif, transparent et équitable, éliminant tout risque de politisation de la fonction publique.

#### **4.7. Privatisation**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est alarmée par les tendances croissantes à la "*privatisation*" de services publics traditionnels et le recours, par des voies détournées, à une main-d'oeuvre privée qui fait s'assainir voire s'enrichir des entreprises commerciales. Ces pratiques douteuses et contraires aux principes qui régissent l'administration publique ne se justifient d'aucune façon, et surtout pas dans les cas où il s'agit d'emplois à caractère plutôt permanent.

#### **4.8. Admission de ressortissants communautaires**

La Chambre vient d'émettre, en date de ce jourd'hui, son avis sur le projet de loi concernant l'accès de ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise.

Tout en renvoyant aux conclusions y développées, la Chambre voudrait exprimer ses appréhensions quant au revirement de la politique du Gouvernement en la matière. En effet, il se dégage du projet une insouciance totale à l'égard des répercussions que l'ouverture large vers laquelle l'on s'aventure ne manquera pas d'avoir à la fois sur le service de l'Etat, sur l'identité de l'administration et, non en dernier lieu, sur le marché de l'emploi.

#### **4.9. Sécurité et santé au travail**

Alors que le département du Travail réfutait des compétences en matière de sécurité dans les écoles dès 1978, de même que dans la fonction publique dès 1988, et alors que les récentes réformes législatives des 8 et 17 juin 1994 distinguent nettement et sans équivoque entre les attributions respectivement du Service National de la Sécurité dans la Fonction publique et de l'Inspection du Travail et des Mines, il y a lieu d'éviter à présent que cette dernière administration n'intervienne dans les projets de l'Etat et des communes et n'essaie de se substituer au service compétent pour ce secteur.

Une telle attitude est en effet en contradiction non seulement avec les lois de 1994, votées à la quasi-unanimité à la Chambre des Députés, mais aussi avec l'article 3 de la loi organique du 4 avril 1974 de l'Inspection du Travail et des Mines, excluant expressément, pour des considérations objectives, les fonctionnaires publics de son champ d'action.

Les raisons de cette séparation des compétences sont évidentes. Dans la fonction publique, les responsabilités sont multiples, hiérarchisées et partagées, mais surtout politiques (cf. à ce sujet l'avis n° A-1159 du 30 mars 1993 de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi relatif à la sécurité et à la santé des travailleurs au travail). Les compétences, les sanctions et les moyens disciplinaires sont différents et incompatibles en ce qui concerne les secteurs respectivement public et privé, et les principes fondamentaux de notre Constitution exigent une distinction nette des pouvoirs. On ne peut pas se figurer un fonctionnaire investi, à l'égard des autorités politiques, voire des corps constitués de l'Etat, des mêmes pouvoirs d'ingérence et de répression appliqués à l'égard des entreprises privées.

Le Service National de la Sécurité dans la Fonction publique, pour exécuter ses obligations légales conformément aux prescriptions des directives communautaires obligatoires, s'appuie sur un règlement grand-ducal pratique, approprié et répondant aux besoins effectifs, à savoir celui du 13 juin 1979 concernant les directives en matière de sécurité dans la fonction publique, tel qu'il a été modifié par la suite.

Quant au secteur privé, l'application des normes de sécurité et les procédures y relatives font l'objet de contestations véhémentes et multiples.

Même le Conseil d'Etat, dans son récent avis (complémentaire) sur le projet de réforme de la loi commodo-incommodo (document parlementaire n° 3837<sup>18</sup> du 30.6.1997), s'est rallié aux critiques sévères des employeurs privés. Il a exigé de

fixer les conditions d'exploitation par des dispositions réglementaires uniformes et il a dénoncé les agissements incohérents des administrations concernées en usant, entre autres, de termes comme "*aléatoire*" et "*arbitraire*".

Le Service National de la Sécurité dans la Fonction publique n'a pas à se faire des reproches pareils. Toutes les prescriptions sont correctement arrêtées sur base du règlement grand-ducal précité, et même si, dans l'un ou l'autre cas, la procédure commodo-incommodo s'avérait inévitable en ce qui concerne un établissement public, eu égard aux droits des voisins par exemple, il n'appartiendrait toujours pas à un responsable politique ou à un chef d'administration d'ignorer l'existence d'un règlement grand-ducal, pris en due forme, pour fixer de leur côté les mesures de sécurité dans l'intérêt des personnes à l'intérieur des établissements, voire d'y contrevenir par des décisions arbitraires.

La Chambre exige donc une fois de plus avec insistance le respect de la loi et des attributions du Service National de la Sécurité dans la Fonction publique.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle dans ce contexte que la réglementation de la santé au travail des agents publics de l'Etat et des communes - pour lequel les crédits nécessaires seraient à prévoir au budget - reste toujours en suspens, malgré les dispositions afférentes du statut général réglant les relations de service du personnel concerné.

Pour des considérations statutaires et les raisons évoquées en rapport avec la sécurité au travail, la Chambre s'oppose à l'intégration des services à mettre en place pour la fonction publique dans les structures créées pour le secteur privé.

Elle demande en conséquence la création d'une structure dépendant du département de la fonction publique et collaborant étroitement avec le Service National de la Sécurité dans la Fonction publique. Une telle solution est la seule à être adaptée au régime particulier et aux spécificités de la fonction publique traditionnelle et la seule à garantir l'application correcte et efficace tant des directives communautaires que de toutes les autres dispositions légales et réglementaires en matière de santé au travail.

Ainsi délibéré en séance plénière le 6 novembre 1997.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN