

# 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 1999**

Par dépêche du 17 septembre 1998, 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 1999.

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 1997

(montants en millions de francs)

	<b>Compte général 1996</b>	<b>Budget voté 1997</b>	<b>Compte provisoire 1997</b>	<b>Plus ou moins- value</b>	<b>Variation (en %)</b>
<b>Budget ordinaire</b>					
Recettes	164.132,5	162.650,5	178.286,7	+ 15.636,2	+ 9,61
Dépenses	<u>143.375,9</u>	<u>148.480,2</u>	<u>156.093,0</u>	+ 7.612,8	+ 5,13
Excédents	+ 20.756,6	+ 14.170,3	+ 22.193,7	+ 8.023,4	+ 56,62
<b>Budget extraordi- naire</b>					
Recettes	151,2	1.250,0	29,0	- 1.221,0	- 97,68
Dépenses	<u>18.056,2</u>	<u>14.989,7</u>	<u>21.563,6</u>	+ 6.573,9	+ 43,86
Excédents	- 17.905,0	- 13.739,7	- 21.534,6	- 7.794,9	- 56,7
<b>Budget total</b>					
Recettes	164.283,7	163.900,5	178.315,7	+ 14.415,2	+ 8,80
Dépenses	<u>161.432,1</u>	<u>163.469,9</u>	<u>177.656,6</u>	+ 14.186,7	+ 8,68
Excédents	+ 2.851,6	+ 430,6	+ 659,1	+ 228,5	+ 53,07

Source: exposé introductif du projet de budget, page 49\*

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
1997	14.415	8,8	14.187	8,7	15.636	9,6

Tableau 3

Variation des recettes effectives entre 1996 et 1997

(montants en millions de francs)

Type de recettes	Recettes effectives 1996	Recettes effectives 1997	Variation en F	Variation en %
Taxe sur la valeur ajoutée	27.282	26.092	- 1.190	- 4,4
Impôt fixé par voie d'assiette	12.467	10.807	- 1.660	- 13,3
Impôt sur la fortune	4.630	4.574	- 56	- 1,2
Impôt sur les salaires et traitements	35.842	38.381	+ 2.539	+ 7,1
Impôt sur le revenu des collectivités	28.003	32.591	+ 4.588	+ 16,4
Taxe d'abonnement	7.911	9.227	+ 1.316	+ 16,6
Impôt sur le revenu de capitaux	1.891	2.602	+ 711	+ 37,6
Sous-total	118.026	124.274	+ 6.248	+ 5,3
Autres recettes ordinaires	47.285	54.013	+ 6.728	+ 14,2
Total des recettes ordinaires	165.311	178.287	+12.976	+ 7,8
Total des recettes extraordinaires	151	29	- 122	- 80,8
Total général des recettes budgétaires	165.462	178.316	+12.854	+ 7,8

Tableau 4

Extrapolation des recettes fiscales sur l'année entière

(montants en millions de francs)

1	2	3	4	5	6*	7	8
	1997 dix premiers mois	1998 dix premiers mois	Variation 97/98 en %	1997 exercice entier	1998 exercice entier	1998 prévisions budgét.	1998 plus-value à attendre
1. TVA nette	21.388,7	22.624,0	+ 5,8%	26.092	27.605	26.640	+ 965
2. Assiette	8.154,7	8.245,6	+ 1,1%	10.807	10.926	11.200	- 274
3. Fortune	3.416,9	3.865,5	+13,1%	4.574	5.173	4.700	+ 473
4. Salaires	31.918,6	30.829,4	- 3,4%	38.381	37.076	35.600	+ 1.476
5. Collectivités	24.278,0	22.869,5	- 5,8%	32.591	30.701	33.000	- 2.299
6. Abonnement	8.618,5	10.253,6	+19,0%	9.227	10.980	8.200	+ 2.780
7. Capitaux	2.474,8	2.226,9	- 10,0%	2.602	2.342	2.325	+ 17
Total	100.250,2	100.914,5	+ 0,7%	124.274	124.803	121.665	+ 3.138

\* extrapolation sur 12 mois (col. 6 = col. 5 x coefficient col. 4)

Tableau 5

Projet de budget 1999

(montants en millions de francs)

	Compte provisoire 1997	Budget définitif 1998	Projet de budget 1999	Variation	
				en Mio F	en %
Budget ordinaire					
Recettes	178.286,7	168.832,5	180.371,9	+ 11.539,4	+ 6,83
Dépenses	<u>156.093,0</u>	<u>154.907,9</u>	<u>164.362,6</u>	+ 9.454,7	+ 6,10
Excédents	+ 22.193,7	+ 13.924,6	+ 16.009,3	+ 2.084,7	...
Budget extraordi- naire	29,0	1.478,0	150,0	- 1.328,0	- 89,85
Recettes	<u>21.563,6</u>	<u>15.505,4</u>	<u>16.044,3</u>	+ 538,9	+ 3,48
Dépenses	- 21.534,6	- 14.027,4	- 15.894,3	- 1.866,9	...
Excédents					
Budget total					
Recettes	178.315,7	170.310,5	180.521,9	+ 10.211,4	+ 6,00
Dépenses	<u>177.656,6</u>	<u>170.413,3</u>	<u>180.406,9</u>	+ 9.993,6	+ 5,86
Excédents	+ 659,1	- 102,8	+ 115,0	+ 217,8	...

Source: exposé introductif du projet de budget, page 31\*

Tableau 6

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	1,86%
1993	10,5	444,3	2,37%
1994	11,2	487,7	2,30%
1995	15,9	509,7	3,12%
1996	21,8	525,4	4,14%
1997	24,7	563,8	4,38%
1998	(...)	(...)	(...%)

(Source: exposé introductif du projet de budget, page 54\*)

Tableau 7

Déficits et surplus budgétaires 1969-1997

(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	+ 2.851,6	+ 3.618,6	8.055,3
1997	+ 430,6	+ 659,1	+ 228,5	8.714,4
1969-97	- 19.797,8	+ 8.896,0	+28.693,8	

Tableau 8

Evolution des liquidités du Trésor public (1966-1999)

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	8.055,3	13.064,6	21.119,9	571,78	1.408,8	2.284,9	3.693,7
1997	8.714,4	18.092,2	26.806,6	580,60	1.500,9	3.116,1	4.617,1
(1998)	8.611,6	11.125,9	19.737,5				
(1999)	8.726,6	4.669,3	13.395,9				

\* 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	164.132,5	143.375,9	18.056,2	161.432,1	114,5	115,0	101,7
1997	178.286,7	156.093,0	21.563,6	177.656,6	114,2	102,9	100,4
1969-97	2.134.222,5	1.851.263,0	299.560,6	2.150.823,6	115,3	94,5	99,2
1998 *	168.832,5	154.907,9	15.505,4	170.413,3	109,0	89,8	99,1
1999**	180.371,9	164.362,6	16.044,3	180.406,9	109,7	99,8	100,0

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

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



Le Gouvernement soumet son projet de budget pour l'exercice 1999 dans un environnement économique luxembourgeois favorable et les experts de la Commission Européenne et de l'OCDE sont optimistes en ce qui concerne les perspectives pour l'année prochaine. Mais de là à anticiper une croissance du PIB de 4,7% en 1999, comme l'a fait le Gouvernement lors de la fixation de la norme budgétaire, semble ne pas concorder avec la prudence dont le Gouvernement s'est toujours vanté par le passé lors de la fixation des paramètres déterminant la norme budgétaire.

En effet, si jusqu'à présent le Gouvernement s'est toujours orienté d'après les prévisions du STATEC en matière de croissance attendue du PIB, il a changé d'approche pour le budget 1999 en anticipant - initialement - une hausse de 4,7% (entre-temps revue à la baisse) du PIB en 1999 contre 3,6% pour 1998, alors que le STATEC table sur une croissance plus modeste de 4,2%. Le choix fait en premier lieu par le Gouvernement semble d'autant plus étrange qu'il note lui-même, à la page 29\* de l'exposé introductif du projet de budget, qu'une "*approche prudente*" consisterait à s'attendre à une croissance probable du PIB qui devrait se situer entre 3,8% et 4,2%.

Eu égard par ailleurs aux crises financières en Asie du Sud-Est, en Russie et dans une moindre mesure au Brésil, qui ne resteront certainement pas sans répercussions sur notre économie nationale, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut guère partager l'optimisme affiché par le Gouvernement en matière de croissance du PIB.

Mais peut-être l'approche de l'échéance électorale est-elle pour quelque chose dans la fixation de ce paramètre, qui est un élément intervenant dans la définition de la norme budgétaire d'après laquelle le Gouvernement s'oriente pour déterminer ses dépenses budgétaires qui sont en hausse de 5,86% par rapport aux dépenses fixées dans le budget définitif pour 1998 (cf. tableau 5 ci-avant).

Grâce à la situation économique favorable en général et aux résultats extraordinaires des secteurs clés de notre économie nationale, le Gouvernement peut développer sa politique budgétaire dans un environnement où les recettes ne font qu'affluer. En témoignent les plus-values de recettes qui ont atteint un niveau record en 1997 (cf. tableaux 1, 2 et 3 ci-avant). De même, les recettes fiscales enregistrées au cours des mois de janvier à octobre 1998 laissent présumer de nouveau des recettes largement au-delà des anticipations du Gouvernement (cf. tableau 4).

D'autres indicateurs qui témoignent de la bonne situation financière de l'Etat sont repris aux tableaux 7, 8 et 9. Ainsi par exemple, les liquidités de trésorerie de l'Etat ont atteint fin 1997 le niveau de 26,8 milliards de francs, en hausse de 26,9% par rapport à 1996. S'il est bien vrai que ces liquidités vont se réduire dans les années qui viennent à la suite du programme ambitieux d'investissements du Gouvernement, notamment pour ce qui est des infrastructures routières et scolaires, il n'en reste pas moins que le Luxembourg se trouve dans une situation privilégiée par rapport à ses partenaires de l'Union Européenne.

En ce qui concerne la dette publique, il ressort du tableau 6 que celle-ci est en hausse depuis 1990, aussi bien en chiffres absolus qu'exprimée en pour cent du PIB. Cette évolution a cependant été freinée alors que l'on n'a pas encore eu recours à des emprunts au cours de cet exercice et que tel sera sans doute également le cas au cours de l'exercice 1999, ce qui semble d'ailleurs logique au vu des recettes ordinaires importantes.

Parmi les accents essentiels du budget des dépenses, le Gouvernement cite la politique en faveur des familles et de l'enseignement, qui appelle quelques commentaires de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Ainsi, le Gouvernement affirme notamment qu'en vue de soutenir les familles dans leurs efforts de préparer leurs enfants à la vie adulte, il privilégierait les dépenses visant l'encadrement et l'éducation des enfants et des jeunes. Dans ce contexte, il relève les crédits ordinaires et extraordinaires en faveur des crèches et foyers de jour pour enfants qui s'élèvent dans le budget pour 1999 à 615 mio, en hausse de 14,3%.

Ce chiffre ne fait que confirmer une tendance prononcée depuis un certain nombre d'années vers des charges croissantes auxquelles le secteur public doit faire face pour assurer la garde des enfants. Ceux qui en profitent sont avant tout les couples où les deux partenaires ont décidé de se consacrer à la vie professionnelle, alors que les couples qui ont décidé de se charger eux-mêmes de l'éducation de leurs enfants ne voient pas l'Etat faire des dépenses à leur profit dans des dimensions comparables à celles dans l'intérêt des couples salariés. Or, la question se pose s'il n'appartient pas à l'Etat de favoriser financièrement l'un et l'autre mode de vie, et d'assurer une équité de traitement de tous les contribuables. En d'autres termes, les dépenses de l'Etat devraient être égales pour tous les parents.

Les investissements dans les infrastructures scolaires, tels que prévus au projet de budget, sont justifiés de façon qu'ils répondraient à un véritable besoin eu égard au développement démographique qu'a connu le pays durant les deux dernières décennies.

Il faut cependant qu'il y ait une prise de conscience dans le grand public - et le Gouvernement devrait y contribuer - qu'une bonne infrastructure n'est qu'un élément parmi d'autres pour élever la qualité de l'enseignement, qui, en fin de compte, se mesure aux connaissances et compétences de ceux et celles qui ont obtenu leurs diplômes de fin d'études.

Or, en écoutant ceux qui devraient savoir véritablement évaluer ce niveau de connaissances et de compétences, à savoir les enseignants et les personnes en charge du recrutement de personnel, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, on apprend qu'ils se plaignent de la baisse continue de ce niveau à travers le temps.

Les grands simplificateurs se limitent à critiquer haut et fort le personnel enseignant, alors qu'il n'est pas en cause. Or, il ne s'agit que de faire renaître les valeurs et les qualités d'antan auprès des jeunes en formation, pour leur éviter des déceptions ultérieures dans la vie professionnelle. Car il ne faut pas être dupe: la sélection qui ne se fait pas à l'école se fera plus tard dans la vie professionnelle. Il faut dès lors être conscient qu'on ne rend nullement service aux jeunes en laissant se répandre auprès d'eux l'idée d'une vie facile, c'est-à-dire sans effort et l'ambition de la performance. Une jeunesse bien formée est le capital le plus important de ce pays et un élément éminemment important pour assurer sa compétitivité économique.

Finalement, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a pris connaissance avec grand intérêt de ce que la question se pose de plus en plus s'il ne fallait pas procéder à une évaluation en termes de revenus/coûts de la création continue d'emplois salariés au Luxembourg, alors que nous n'avons pas les ressources humaines nécessaires pour occuper ces postes qui doivent en conséquence être occupés par des frontaliers. Il est évident que la création d'emplois salariés n'a pas que des aspects favorables et le Gouvernement en est bien conscient, étant donné que nombre de ses dépenses et investissements publics ne sont induits que par cette évolution et l'évolution démographique qui l'accompagne. Créer de nouveaux emplois, diversifier le tissu économique par l'implantation de nouvelles entreprises et industries

n'est pas a priori à critiquer, mais la question doit pouvoir être posée à partir de quel niveau on se trouve sur la phase descendante de la courbe de l'utilité marginale de chaque emploi supplémentaire nouvellement créé.

Récemment, le Gouvernement a pris position à ce sujet en renvoyant à une certaine impuissance de l'Etat dans ce domaine, due au fait qu'un dirigisme en la matière serait difficilement praticable.

L'intérêt de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en la matière est d'autant plus grand qu'elle avait déjà soulevé cette même problématique dans le cadre de son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 1996, en demandant qu'ait lieu un débat au niveau national auquel devraient participer l'ensemble des forces vives de la nation. A l'époque, l'écho à cette suggestion était plutôt faible, mais la Chambre porte l'espoir que ce débat qu'elle considère toujours comme utile et nécessaire ait lieu un jour, alors qu'il s'agit d'un problème vital pour notre pays.

## **2. FONCTION PUBLIQUE**

Dans quelques mois, le mandat de l'actuel Gouvernement touchera à sa fin. Le moment est donc venu de voir dans quelle mesure et de quelle façon il a réalisé les points de son programme qui concernent la fonction publique.

Dans la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994, le chapitre I.18 consacré à la fonction publique se résume aux quelques mesures suivantes:

1. développement d'un plan d'action pour la réforme administrative,
2. réforme du statut des fonctionnaires et employés de l'Etat,
3. examen de nouveaux modules de travail à temps partiel,
4. extension de la limite d'âge pour permettre le recrutement de fonctionnaires ayant acquis une expérience professionnelle dans d'autres secteurs,
5. amélioration de la formation professionnelle tant initiale que continue,
6. création d'un pool de remplaçants pour les besoins internes de l'administration,
7. élaboration d'une étude sur les nouvelles voies de formation ouvertes et les nouveaux besoins de formation,

8. mise en oeuvre d'une politique salariale "*cohérente, équitable, modérée, conformément aux engagements pris dans le cadre des négociations tripartites et aux recommandations du Livre blanc de la Commission de l'Union Européenne*".

Il convient d'ajouter à cette liste deux alinéas tirés du chapitre I.8 sur la sécurité sociale:

9. poursuite de la politique de convergence entre les régimes contributif et non contributif de pension,
10. négociations avec les milieux intéressés en vue de réaliser les adaptations qui s'imposent.

Après le remaniement gouvernemental de début 1995, le nouveau Premier Ministre déclara le 1er février 1995 à la Chambre des Députés:

*"Ech leën Iech ... keng nei Regierungserklärung vir. Dee Programm, denn de Jacques Santer Iech am Summer virgeluegt huet, dee bleift bestoen, dee gëlt an all sängen Deler virun an e gët an all sänge Partiën ëmgesat"* (C.r. n° 5/94-95, p. 1381).

Fin 1998, le bilan quantitatif est vite fait. Les points 2 à 7 restent ouverts à ce jour.

Ce n'est donc que sur les points 1, 8 et 9 que l'"*action politique du gouvernement et de la majorité parlementaire*" s'est étendue, malheureusement en négligeant entièrement la bonne intention annoncée sub 10. La conséquence en est que, qualitativement vu, le résultat de la politique du personnel que l'actuel gouvernement a pratiquée est désastreux. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'explique:

### **Réforme administrative**

Il se révèle qu'après des annonces tonitruantes, et la mise en place d'un nouveau ministère ad hoc à partir de 1995, celui-ci s'est montré incapable d'innover substantiellement par rapport à ce qui, par le passé, a été progressivement fait dans le domaine de l'adaptation des services aux nouveaux besoins du monde en changement.

Les années 1995 et 1996 se sont passées en études, élaboration d'un plan d'action et mise en place de quelques structures internes et d'"antennes" au niveau des administrations. L'année 1997 a ensuite été solennellement déclarée "*année de l'accueil*". La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne veut nullement contester l'utilité d'une réflexion sur cette notion dans tous ses aspects, ni l'opportunité d'une meilleure préparation des agents publics à la communication avec le public, ceci surtout à une époque où - d'après ce que rapportent les services en contact permanent avec des administrés - le nombre des cas difficiles ne cesse de croître pour des raisons dont l'examen sort du présent cadre. La Chambre voit donc l'utilité de ces efforts dans le sens contraire à celui qui a décidé le ministère à les entreprendre. N'empêche que l'impression naît que beaucoup d'énergies, de temps et de crédits sont consacrés à un détail qui n'est que marginal par rapport à des questions plus préoccupantes, comme la réduction des délais de procédure, la lisibilité des textes législatifs et réglementaires, la mise à disposition des moyens matériels et humains nécessaires aux administrations pour mener à bien leurs missions légales, etc.

Dans ce contexte, il échet de souligner que le rapport d'activité 1997 du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative relève, à juste titre (page 19), que "*la réforme administrative sera avant tout l'oeuvre ... de tous les fonctionnaires et employés dont la participation active au processus de réforme sera primordiale*". Ceci implique une bonne motivation du personnel. Or, celle-ci n'existe plus guère, au contraire, le personnel de l'Etat est démotivé par la politique désastreuse que le Gouvernement actuel a menée dans les deux autres domaines dont il sera question ci-dessous, provoquant la détérioration du climat de travail et la perte de confiance des agents publics dans le Gouvernement-employeur, qui a perdu toute crédibilité.

### **Politique salariale**

En été 1995, le Gouvernement a étranglé les négociations salariales en cours à l'époque pour imposer - via sa majorité parlementaire asservie et mise à la botte - à la fonction publique un mélange de mesures salariales et de mesures touchant au régime des pensions:

- 1° augmentation de la valeur du point indiciaire de 0,25% par an pour les exercices 1995 à 1999, mesure limitée aux fonctionnaires en activité de service;

- 2° augmentation graduelle de l'allocation de fin d'année, également réservée aux seuls fonctionnaires et employés en activité de service, de dix pour cent par an, pour atteindre fin 1999 le taux de 100% du traitement du mois de décembre;
- 3° augmentation échelonnée du "*prélèvement pour péréquation*" - qui sera rebaptisé en "*retenue pour pension*" - d'un pour cent par an, afin d'atteindre en 1999 le taux de 8% du traitement brut; cette mesure serait "*neutralisée*", aux yeux du Gouvernement, par une augmentation compensatoire adéquate de la valeur du point indiciaire pour les actifs;
- 4° diminution graduelle d'un pour cent par an - de 1995 à 1997 - du prélèvement pour péréquation opéré sur les pensions, qui sera donc nul à partir de janvier 1997.

Dans son avis du 28 novembre 1995, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne s'est pas vue en mesure de donner son aval au projet de loi afférent, et ceci pour les motifs suivants:

- il n'est pas le résultat de négociations entre partenaires sociaux, mais se caractérise comme diktat du Gouvernement, destiné à étouffer la procédure traditionnelle des pourparlers;
- il mêle de façon arbitraire des mesures salariales et des mesures anticipant sur la réforme du régime public des pensions, question qui ne saurait être abordée qu'une fois que toutes les études préalables seront disponibles et soumises à examen contradictoire;
- il rompt - véritable cassure - avec la conception traditionnelle des pensions qui constitue un des piliers essentiels du régime de service statutaire de la fonction publique
  - en transformant le système de pension non contributif, d'un jour à l'autre, de fond en comble et sans égards, en un régime d'assurance pension à caractère contributif et contraire à la nature du statut;
  - en supprimant le principe de la péréquation automatique des pensions, introduit dans la législation afférente en 1954 et salué à l'époque comme une importante et équitable acquisition sociale;
  - en mettant fin à l'adaptation automatique des pensions à l'évolution de la valeur du point indiciaire, consacrée par l'article 34 de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat;

- il prévoit des augmentations (de l'allocation de fin d'année et de la valeur du point indiciaire) qui restent de loin au-dessous des améliorations salariales ( $\pm 2\%$  par an) que négocient les partenaires sociaux d'entreprises à structures comparables du secteur privé;
- il engage la fonction publique pour cinq ans, durée prohibée par le législateur pour les conventions salariales du secteur privé (cf. article 10 de la loi du 12 juin 1965), quoique le Gouvernement, par la voie de son amendement au projet, se propose d'y inscrire une déclaration d'intention acceptant en 1997 "*des discussions*" au sujet de l'évolution salariale, ce qui ne l'engage d'aucune façon quant à la suite à y réserver.

Au-delà de ces critiques, il y a surtout à souligner l'attitude arrogante du Gouvernement actuel, qui, malgré la déclaration de son chef:

*"D'Regierung, déi ech presidéieren, wëllt eng Regierung vum Dialog sin. Och dës Regierung weess nët alles a si weess nët alles besser. Dat gëlt grad och fir de Staatsminister. Si mussen, ier se sech entscheden, fuersche wëllen a fuersche kënnen, nolauschtere wëllen a nolauschtere kënnen, derbäi léiere wëllen an derbäi léiere kënnen"* (ibid.),

se détache dans la pratique nettement de celle de ses prédécesseurs, qui, par le passé, ont régulièrement respecté le principe du partenariat social dans la fonction publique et ont mené des négociations se concrétisant par des accords salariaux fixés dans des conventions conclues en bonne et due forme. Reste à souligner tout particulièrement que le fait d'imposer au partenaire social une législation unilatéralement concoctée, sans égard au souci de concertation et du partenariat, constitue un acte contraire aux recommandations des conventions internationales, notamment du BIT, que le Luxembourg a ratifiées.

Le fait que l'actuel Gouvernement semble considérer les conventions comme valant moins que le papier sur lequel elles sont couchées, ressort encore de son refus d'exécuter certaines dispositions des accords salariaux (exemples: congé parental pour raisons familiales et de santé - élaboration d'un projet de loi fixant les mesures nécessaires à l'hygiène et à la santé au travail dans la fonction publique, etc.).

La question se pose ainsi s'il faut donc régulièrement et périodiquement saisir la Justice pour apprendre à ce Gouvernement que les engagements qu'il a pris sont à respecter.



### **La réforme des pensions**

Sans vouloir revenir en détail sur ce problème, que le Gouvernement a unilatéralement résolu par un autre diktat, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de relever que, comme telle, cette réforme n'était nulle part prévue dans la déclaration gouvernementale, mais que le Gouvernement et sa majorité parlementaire l'ont imposée quand même. Par contre, pour refuser aujourd'hui des améliorations structurelles dans le régime des pensions du secteur privé, le Gouvernement se base sur l'absence d'une déclaration ad hoc dans son programme d'action. Il y a toute une série d'adjectifs péjoratifs pour qualifier pareille attitude.

La Chambre ne voudrait pas non plus s'étendre - tout étant dit à ce sujet - sur la nature de la réforme intervenue par le vote de la loi afférente le 21 juillet 1998 et sur les procédés qui y ont conduit.

Le Gouvernement a non seulement violé des engagements contractuels, conventionnels et formels, pris dans l'intérêt des agents en service, et rejeté les recommandations du médiateur, mais il a fait sanctionner par une majorité servile une réforme discriminatoire au détriment des agents à recruter à partir du 1er janvier 1999. En effet, il a renié des "*concessions*" une fois consenties, dans le sens du calcul de leur pension sur la base du dernier traitement - en compensation de la non-prise en considération des éléments accessoires de rémunération - et du taux de remplacement particulier devant tenir compte de la situation spécifique de la fonction publique.

En conclusion de toutes les considérations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'actuel Gouvernement n'a réalisé aucune mesure positive pour la fonction publique, mais que sa politique dans ce secteur a été entièrement négative et restera en mémoire comme telle.

### **Santé et sécurité au travail**

La Chambre se doit de relever une fois de plus que les dispositions destinées à réglementer et à appliquer les mesures en rapport avec la santé et l'hygiène au travail dans la fonction publique n'ont toujours pas été prises, quoiqu'elle ait à chaque occasion qui s'y prêtait signalé l'urgence de la mise en place des structures afférentes, soit au niveau du Ministère de la Fonction Publique ou

de l'Administration du Personnel de l'Etat, soit dans le cadre du Service National de la Sécurité dans la Fonction Publique. L'article 32 du statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui prévoit qu'un règlement grand-ducal fixe les conditions et modalités d'application de ce régime, continue à rester lettre morte en dépit du fait que la Chambre ait soumis au Gouvernement des propositions concrètes destinées à suppléer à son inaction.

Quant à la sécurité dans la fonction publique, le service qui en a la charge se distingue par sa compétence et son efficacité, ce qui lui a valu à plusieurs reprises des appréciations élogieuses de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, laquelle lui avait même consacré un chapitre spécial dans son avis budgétaire du 6 novembre 1997. Elle l'avait fait à un moment où le Conseil d'Etat, dans son avis du 17 juin 1997, avait sévèrement critiqué certains organismes chargés de l'application des procédures commodo-incommodo, tout en mettant en garde contre des velléités d'aucuns d'altérer la nature du service de sécurité de la fonction publique en voulant l'intégrer dans les structures spécifiques de sécurité créées pour le secteur privé, qui ne s'y prêtent pas en raison des orientations et missions tout à fait différentes et particulières des deux secteurs distincts.

Dans ce contexte, la Chambre tient à rendre attentif à l'accord entre partenaires sociaux de la fonction publique, intervenu le 20 mars 1992, et qui revêt le caractère d'une convention formelle conclue entre parties, laquelle ne peut être unilatéralement remise en question sans constituer une violation flagrante d'engagements ayant valeur contractuelle:

*"Le Gouvernement confirme qu'il fera en sorte que les mesures nécessaires à la sécurité, à l'hygiène et à la santé au travail seront prises au profit de la fonction publique dans le cadre et sur la base de son statut particulier, c'est-à-dire indépendamment de celles du secteur privé; la législation à adopter en tiendra expressément compte."*

La Chambre formule l'espoir que le Gouvernement engage sans retard les pourparlers avec son partenaire, c'est-à-dire la représentation professionnelle, pour l'application fidèle et loyale de l'accord précité.

### **Mesures urgentes en souffrance**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de rappeler les matières suivantes:

- le 2e volet de la réforme du statut général, qui a fait l'objet d'avis tant de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics que du Conseil d'Etat, se trouve toujours en souffrance au Parlement;
- la révision décennale de la loi sur les traitements (sur base des critères traditionnels: formation, missions, responsabilités et sujétions de service), en souffrance depuis plusieurs années, doit enfin être mise en chantier afin que sa réalisation puisse figurer au programme du prochain gouvernement. Depuis 1986/87, il y a eu en effet quantité de changements, dont les structures barémiques et hiérarchiques ne tiennent aucun compte;
- le recrutement pour les carrières supérieures administratives n'a pas été normalisé. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle à ce sujet sa revendication ayant figurée dans son avis sur le budget 1998:

*"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."*

Ainsi délibéré en séance plénière le 4 décembre 1998.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN