

# 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 2000**

Par dépêche du 14 septembre 1999, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000.

Il n'est un secret pour personne que ce budget, bien que présenté, au cours de la traditionnelle conférence de presse organisée pour la circonstance, par le gouvernement nouvellement composé suite aux élections législatives du mois de juin, est en fait l'oeuvre de son prédécesseur. C'est la raison pour laquelle le budget 2000 ne se distingue pas fondamentalement de tous ceux qui l'ont précédé au cours des années passées, sauf que les recettes et dépenses prévues ont été adaptées, en ce qui concerne leurs seuls montants, à l'évolution.

En l'absence donc d'innovations révolutionnaires et même d'accents significatifs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'abstient d'approfondir le sujet. S'y ajoute que l'expérience du passé lui a à maintes reprises démontré que ses initiatives et autres recommandations bien intentionnées n'ont que très rarement rencontré de l'intérêt dans le chef des destinataires de son avis.

En conséquence, la Chambre limite son avis à la mise à jour des tableaux qu'elle dresse traditionnellement, et qui renseignent de façon probante sur la situation générale des finances publiques, ainsi qu'à un bref chapitre sur les presque trois pages que la déclaration gouvernementale (Mémorial B-N° 50 du 21 octobre 1999) consacre à la fonction publique.

Tableau 1 - Compte provisoire de l'exercice 1998

(montants en millions de francs)

	<b>Compte général 1997</b>	<b>Budget voté 1998</b>	<b>Compte provisoire 1998</b>	<b>Plus- ou moins- values</b>	<b>Variation (en %)</b>
Budget ordinaire					
Recettes	182.103	168.832,5	185.954,7	+ 17.122,2	+ 10,14
Dépenses	<u>155.462</u>	<u>154.907,9</u>	<u>159.329,2</u>	+ <u>4.421,3</u>	+ <u>2,85</u>
Excédents	+ 26.641	+ 13.924,6	+ 26.625,5	+ 12.700,9	+ 91,21
Budget extraordin.					
Recettes	29	1.478,0	4.263,4	+ 2.785,4	+ 188,46
Dépenses	<u>21.396</u>	<u>15.505,4</u>	<u>29.968,6</u>	+ <u>14.463,2</u>	+ <u>93,28</u>
Excédents	- 21.367	- 14.027,4	- 25.705,2	- 11.677,8	+ 83,25
Budget total					
Recettes	182.132	170.310,5	190.218,1	+ 19.907,6	+ 11,69
Dépenses	<u>176.858</u>	<u>170.413,3</u>	<u>189.297,8</u>	+ <u>18.884,5</u>	+ <u>11,08</u>
Excédents	+ 5.274	- 102,8	+ 920,3	+ 1.023,1	

*Notes:* - Les plus-values et les moins-values du compte provisoire pour 1998 sont calculées par rapport au budget voté pour le même exercice  
 - Les pourcentages représentent les taux de variation en comparaison du budget voté de 1998

Source: exposé introductif du projet de budget, page 37\*

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
1998	19.908	11,7	18.885	11,1	17.122	10,1

Tableau 3

Variation des recettes effectives entre 1997 et 1998

(montants en millions de francs)

Type de recettes	Recettes effectives 1997	Recettes effectives 1998	Variation en F	Variation en %
Taxe sur la valeur ajoutée	26.092	26.468	+ 376	+ 1,4
Impôt fixé par voie d'assiette	10.807	10.753	- 54	- 0,5
Impôt sur la fortune	4.574	5.165	+ 591	+ 12,9
Impôt sur les salaires et traitements	38.381	36.986	- 1.395	- 3,6
Impôt sur le revenu des collectivités	32.591	36.993	+ 4.402	+ 13,5
Taxe d'abonnement	9.227	11.026	+ 1.799	+ 19,5
Impôt sur le revenu de capitaux	2.602	2.481	- 121	- 4,7
Sous-total	124.274	129.872	+ 5.598	+ 4,5
Autres recettes ordinaires	54.013	56.083	+ 2.070	+ 3,8
Total des recettes ordinaires	178.287	185.955	+ 7.668	+ 4,3
Total des recettes extraordinaires	29	4.263	+ 4.234	+14.600
Total général des recettes budgétaires	178.316	190.218	+11.902	+ 6,7

Tableau 4

Extrapolation des recettes fiscales sur l'année entière

(montants en millions de francs)

1	2	3	4	5	6*	7	8
	1998 neuf pre- miers mois	1999 neuf pre- miers mois	Variation 98/99 en %	1998 exercice entier	1999 exercice entier	1999 prévisions budgét.	1999 plus-value à attendre
1. TVA nette	21.748	26.699	+22,8%	26.468	32.503	28.723	+ 3.780
2. Assiette	7.759	7.451	- 4,0%	10.753	10.323	11.200	- 877
3. Fortune	3.815	4.487	+17,6%	5.165	6.074	4.900	+ 1.174
4. Salaires	28.140	30.930	+ 9,9%	36.986	40.648	38.900	+ 1.748
5. Collectivités	22.858	25.354	+10,9%	36.993	41.025	36.000	+ 5.025
6. Abonnement	8.228	9.830	+19,5%	11.026	13.176	9.600	+ 3.576
7. Capitaux	2.114	2.936	+38,9%	2.481	3.446	2.325	+ 1.121
Total	94.662	107.687	+13,8%	129.872	147.195	131.648	+ 15.547

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

Tableau 5 - Projet de budget 2000

(montants en millions de francs)

	Compte provisoire 1998	Budget définitif 1999	Projet de budget 2000	Variation	
				en Mio F	en %
<b>Budget ordinaire</b>					
Recettes	185.954,7	179.888,2	189.793,8	+ 9.905,6	+ 5,51
Dépenses	<u>159.329,2</u>	<u>163.808,0</u>	<u>172.585,5</u>	<u>+ 8.777,5</u>	<u>+ 5,36</u>
Excédents	+ 26.625,5	+ 16.080,2	+ 17.208,3	+ 1.128,1	...
<b>Budget extraordin.</b>					
Recettes	4.263,4	150,0	150,0	+ 0,0	+ 0,00
Dépenses	<u>29.968,6</u>	<u>16.056,6</u>	<u>17.073,9</u>	<u>+ 1.017,3</u>	<u>+ 6,34</u>
Excédents	- 25.705,2	- 15.906,6	- 16.923,9	- 1.017,3	...
<b>Budget total</b>					
Recettes	190.218,1	180.038,2	189.943,8	+ 9.905,6	+ 5,50
Dépenses	<u>189.297,8</u>	<u>179.864,6</u>	<u>189.659,4</u>	<u>+ 9.794,8</u>	<u>+ 5,45</u>
Excédents	+ 920,3	+ 173,6	+ 284,4	+ 110,8	...

*Note:* Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 2000 en comparaison avec le budget définitif pour 1999

Source: exposé introductif du projet de budget, page 23\*

Tableau 6 - Dette publique

(montants en millions de francs)

Exercice	Dette à long terme	PIB aux prix du marché	Dette par rapport au PIB
1990	7.706	359.000	2,15%
1991	6.007	389.900	1,54%
1992	7.545	417.800	1,81%
1993	10.512	456.800	2,30%
1994	11.201	498.600	2,25%
1995	15.921	518.800	3,07%
1996	21.756	546.300	3,98%
1997	24.678	587.000	4,20%
1998	28.482	631.300	4,51%
1999	28.139	657.700	4,28%

(Source: exposé introductif du projet de budget, page 43\*)

Tableau 7

Déficits et surplus budgétaires 1969-1998

(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	- 3.378,2	- 2.838,6	2.697,6
1993	- 1.832,9	- 19,8	+ 1.813,1	2.677,8
1994	- 1.706,3	+ 1.574,0	+ 3.280,3	4.251,7
1995	- 2.129,4	+ 950,2	+ 3.079,6	5.201,9
1996	- 767,0	+ 2.851,6	+ 3.618,6	8.053,5
1997	+ 430,6	+ 5.274,7	+ 4.844,1	13.328,2
1998	- 102,8	+ 920,3*	+ 1.023,1	14.248,5
1969-98	- 19.900,6	+ 14.430,2	+34.330,8	

\* compte provisoire

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	2.697,6	6.909,9	9.607,5	523,69	515,1	1.319,5	1.834,6
1993	2.677,8	4.789,7	7.467,5	542,48	493,6	882,9	1.376,5
1994	4.251,7	8.422,1	12.673,8	553,88	767,6	1.520,6	2.288,2
1995	5.201,9	9.993,5	15.195,4	563,89	922,5	1.772,2	2.694,7
1996	8.053,5	13.064,6	21.118,1	571,78	1.408,5	2.284,9	3.693,4
1997	13.328,2	18.092,8	31.421,0	580,60	2.295,6	3.116,2	5.411,8
1998	14.248,5	24.262,3	38.510,8	586,17	2.430,8	4.139,1	6.569,9
(1999)	14.422,1	15.368,5	29.790,6				
(2000)	14.706,5	9.239,6	23.946,1				

\* seulement fonds des routes, fonds pour la protection de l'environnement, fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux ainsi que fonds du rail. A noter qu'à partir de 1998, les chiffres relatifs au fonds du rail ne sont plus compris faute d'une publication de données actualisées dans le projet de budget 2000.

\*\* 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	182.103,0	155.462,0	21.396,0	176.858,0	117,4	124,5	103,0
1998	185.954,7	159.329,2	29.968,6	189.297,8	116,7	88,8	98,2
1969-98	2.323.993,5	2.009.961,2	329.361,6	2.339.322,8	115,6	95,3	99,3
1999 *	179.888,2	163.808,0	16.056,6	179.864,6	109,8	100,1	100,0
2000**	189.793,8	172.585,5	17.073,9	189.659,4	110,0	100,8	100,1

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

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

Si l'année passée, dans son avis relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 1999, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'était ralliée aux vues exprimées par le STATEC et avait partagé son optimisme modéré en ce qui concerne la croissance du PIB, ces prévisions prudentes furent finalement dépassées, et de loin, par les résultats effectifs de l'économie nationale, qui laissent présager un taux de croissance du PIB pour l'année en cours s'élevant, selon les dernières estimations, à  $\pm 5\%$ .

1999 deviendra donc une année de plus où l'économie nationale est florissante, et si on peut se fier aux experts, le PIB continuera à croître en 2000 à une cadence comparable.

Comme le démontrent les chiffres repris dans le tableau ci-dessous, l'économie nationale a connu au courant de cette décennie un développement fulgurant, contrairement aux prévisions pessimistes faites par d'aucuns pour justifier leur politique de régression sociale.

(en milliards de francs)

Exercice	PIB aux prix du marché (version SEC)	Taux de variation
1990	359,0	+ 7,5%
1991	389,9	+ 8,6%
1992	417,8	+ 7,1%
1993	456,8	+ 9,3%
1994	498,6	+ 9,1%
1995	538,4	+ 8,0%
1996	563,5	+ 4,7%
1997	624,6	+ 10,8%
1998	665,7	+ 6,6%

Ce développement économique a évidemment ses répercussions sur les recettes budgétaires, de sorte que le gouvernement peut non seulement présenter un budget en équilibre depuis un certain nombre d'années, mais qu'il recueille régulièrement des plus-values considérables lui permettant de mettre en oeuvre un programme ambitieux

d'investissements publics sans même avoir besoin de toucher aux réserves financières accumulées ou de faire des emprunts.

Même si le faible recours à des emprunts y est pour quelque chose, le fait d'avoir réussi à quasiment tripler les moyens financiers de l'Etat, comprenant la réserve budgétaire et les avoirs de l'ensemble des fonds spéciaux, doit être imputé aux recettes fiscales faramineuses induites par une économie en pleine expansion et tournant à des rythmes très élevés depuis plusieurs années.

(en millions de francs)

Exercice	Réserve budgétaire et avoirs des fonds spéciaux	Taux de variation
1990	28.153,2	
1991	20.538,2	- 27%
1992	11.154,3	- 46%
1993	14.127,6	+ 27%
1994	19.285,2	+ 37%
1995	24.021,6	+ 25%
1996	33.268,8	+ 38%
1997	54.374,5	+ 63%
1998	73.470,4	+ 35%

N.B. 1990-1997: Comptes généraux  
1998: Compte provisoire

(Source: exposé introductif  
du projet de budget page 40\*)

Dans ce contexte, la Chambre se doit de répéter une réflexion qu'elle a déjà itérativement présentée, à savoir que la question se pose s'il est opportun voire justifié de financer l'intégralité des investissements étatiques par les recettes et surplus budgétaires actuels, puisque les nouvelles infrastructures en résultant profiteront surtout aux générations futures. Il ne serait dès lors pas inéquitable de faire participer celles-ci au financement de ces investissements dans l'avenir, notamment en ayant recours à des emprunts au remboursement desquels ils auraient ainsi à contribuer équitablement.

L'exercice 1999 devrait perpétuer la tendance des années passées et générer encore une fois des recettes fiscales à la hausse.

En se basant sur les recettes fiscales des neuf premiers mois de l'année 1999 (cf. tableau 4), on constate en effet une forte progression

par rapport à la même période de 1998 et on peut raisonnablement admettre que tel sera également le cas à la fin de l'année. Les recettes budgétaires initialement prévues seront donc une fois de plus fortement dépassées, de sorte que la question se pose quant à la justification de la poursuite de la politique de modération salariale que l'on a cru devoir imposer pour des considérations étrangères à la réalité économique. C'est dire que le nouveau gouvernement se devrait de réfléchir aux mesures à prendre pour faire participer en premier lieu les salariés aux fruits de leur travail. En effet, la situation financière de l'Etat est parfaitement saine et l'environnement économique est plus que favorable, ce qui, la conjoncture internationale aidant, signifie des perspectives rassurantes pour l'avenir.

## **FONCTION PUBLIQUE**

Dans le cadre du présent avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics entend évidemment examiner le chapitre que le programme du nouveau gouvernement consacre au domaine spécifique que la Chambre a dans ses attributions légales, c'est-à-dire la fonction publique.

La première lecture de ces pages laisse la nette impression de déjà vu, nonobstant le recours par les auteurs à des formulations quelque peu différentes de celles employées dans des programmes gouvernementaux antérieurs.

### **Le rôle de l'Etat**

Depuis un certain temps, il est à tout bout de champ question du "*rôle de l'Etat*" qu'il s'agirait de redéfinir. Pour l'instant, c'est le Conseil Economique et Social qui s'apprête à concocter un papier sur le sujet, et ce, curieusement, à l'initiative de certains milieux économiques du pays qui doivent aujourd'hui leur existence aux aides étatiques massives qui leur ont permis de survivre à la crise qui les a frappés il y a deux décennies.

Quoi qu'il en soit, il s'avère que les protagonistes semblent davantage préoccupés par le souci de s'en prendre, une fois de plus, à la fonction publique et à son statut que par celui d'attaquer le fond du problème, qui mérite effectivement que l'on s'y attarde.

En effet, la focalisation sur le régime de service des fonctionnaires de l'Etat n'est qu'une manoeuvre de diversion, alors qu'il devrait s'agir en fait de définir et de délimiter le champ d'action de l'Etat dans le contexte économique actuel, caractérisé par l'eupéanisation voire la mondialisation de l'économie et du commerce, phénomène mieux connu sous le vocable, à la mode, de la "*globalisation*".

La question essentielle qu'il y a lieu de poser n'est donc pas celle du statut du fonctionnaire, mais bien celle du rôle de l'Etat: celui-ci doit-il continuer à s'immiscer dans l'économie ou doit-il, au contraire, laisser agir et se développer les acteurs du libre marché sous leur

propre responsabilité, tout en exerçant bien entendu son rôle de régulateur afin d'éviter les abus.

De l'avis de la Chambre, la réorientation de l'Etat et sa concentration sur ses missions premières devraient l'amener à limiter son intervention aux domaines que sont l'exercice de la puissance publique, le maintien de la sécurité et de l'ordre, la justice, l'éducation, la sécurité sociale, etc., et à garantir le "*service universel*" (par exemple postes, transports, énergie).

Parallèlement, l'Etat devrait se retirer du secteur privé de l'économie en suspendant progressivement les subsides et subventions - faussant les règles du marché - injectés directement ou via des détours plus ou moins obscurs dans ledit secteur. Les fonds ainsi libérés pourraient utilement être employés à améliorer les infrastructures du pays et à atténuer la charge fiscale grevant tant les personnes physiques que les entreprises.

Pour autant que le "*rôle de l'Etat*" est à comprendre dans le sens de la délimitation du périmètre d'action et d'intervention de l'Etat - comme tel semble à la première lecture ressortir de ce sous-chapitre de l'accord de coalition gouvernemental - la Chambre soutiendra les actions qui iront dans cette direction.

### **Le dialogue social**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue tout particulièrement le souci du gouvernement de vouloir renouer avec la pratique du dialogue social pour prendre les mesures prévues au chapitre de la fonction publique, qui seront donc préparées "*en concertation avec les organisations représentatives du personnel*". La Chambre formule l'espoir que ces bonnes intentions ne resteront pas lettre morte, mais qu'elles se traduiront dans les faits par un changement fondamental d'approche et de style dans les relations entre partenaires, c'est-à-dire par une attitude positive à l'égard des agents publics et de leurs préoccupations, mettant ainsi un terme à l'autoritarisme de mauvais aloi qui a caractérisé les rapports au cours de la dernière législature.

### Les modes d'organisation et d'action de l'Etat

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'estime pas inutile une "*réflexion en profondeur sur la nature et l'orientation générale des modes d'organisation et d'action de l'Etat*". Elle se demande cependant ce qu'il faut entendre par "*la mise en place*" de la grille de critères et de paramètres en résultant et devant inspirer à l'avenir la manière de procéder du gouvernement. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il ne pourra s'agir que d'une réforme constitutionnelle, puisque c'est la loi fondamentale qui organise l'Etat et fixe les limites de son action.

Quant à la réglementation annoncée sur les conditions dans lesquelles un service public pourra être transformé en établissement public, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics renvoie notamment à son avis budgétaire relatif à l'exercice 1997, où elle s'est prononcée comme suit à ce sujet:

*"Ayant eu à se prononcer, au cours des derniers exercices, sur plusieurs projets portant création de nouveaux établissements publics, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics condamne le foisonnement de ces institutions, dont les activités échappent au contrôle parlementaire, c'est-à-dire à celui de la représentation du pays. Les établissements publics risquent donc de fonctionner 'à côté' de ce que le peuple veut démocratiquement et de mener une vie à part, fût-ce sous la 'haute surveillance' d'un ministre, qui ne peut être qu'un homme de parti. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il y a lieu d'examiner ex post la justification objective de tous les établissements publics existants et de faire des propositions pour retransformer en services administratifs ceux dont l'autonomie n'est pas motivée par des missions à caractère commercial et pour imposer aux autres une organisation uniforme, notamment en ce qui concerne leurs organes dirigeants et leurs personnels".*

C'est dire que la Chambre adhère donc aux projets annoncés, et elle espère être saisie dans un délai rapproché d'une initiative législative sur le sujet.

## **La réforme de l'Administration**

Le contenu de ce sous-chapitre peut se résumer en quelques mots: désir d'une administration publique encore plus efficace, mais au moindre coût. Ce souci hante les déclarations gouvernementales déjà un quart de siècle, sans que grand-chose de révolutionnaire n'ait pu être réalisé, sinon le "*mantra*" ne serait pas perpétuellement répété. D'ailleurs, les deux qualités "*efficace*" et "*coût modique*" risquent de s'exclure réciproquement, au moins dans le secteur de l'administration publique. Si les secteurs industriels des pays développés ont dû abandonner leurs modes de production lourds et coûteux pour s'adapter aux nouveaux besoins du marché en appliquant les préceptes du "*toyotisme*" (lean production, zero default, etc.), les mêmes recettes ne sont pas forcément transposables telles quelles dans l'administration publique, dont la mission n'est pas de produire pour le marché, mais de le contrôler, et de réparer tant soit peu les dégâts humains et matériels qu'il peut causer.

Une administration efficace, capable de livrer à la collectivité sans délais exagérés les services de qualité qu'elle exige par les temps qui courent, demande comme préalable un équipement adéquat tant en effectifs bien motivés et professionnellement bien formés qu'en moyens de travail modernes. Or, ces préalables ne s'obtiennent pas, en nombre et qualité voulus, sans investissements conséquents et si l'on ne fait pas abstraction de la politique de confrontation continue qui a caractérisé les rapports sociaux au cours des dernières années.

La Chambre n'entend pas, à ce stade, analyser toutes les mesures énumérées, dont certaines reflètent un esprit tordu. Elle fait confiance à la représentation du personnel pour trouver les voies et moyens pour aboutir dans ce domaine à des solutions judicieuses et raisonnables.

## **Le statut général des fonctionnaires de l'Etat**

Parmi les objectifs du gouvernement dans ce domaine, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait - à ce stade - tout particulièrement relever les points suivants:



– politique de recrutement

La Chambre salue l'annonce que le gouvernement "*sera animé par un souci constant de transparence, d'équité et d'égalité de chances dans sa politique de recrutement du personnel*". Elle s'attend donc à la modification immédiate de la réglementation relative au recrutement dans les carrières supérieures de l'administration, afin d'en faire cesser les dérives de politisation.

– procédure disciplinaire

La Chambre note que le gouvernement entend réaliser des revendications portant sur l'adjonction d'un représentant du personnel au Conseil de discipline, la juridictionnalisation de ce dernier, ainsi que la création d'un "*parquet*" compétent pour l'instruction des dossiers disciplinaires de toutes les administrations.

– passage du secteur privé au secteur public

En voulant ouvrir - pour des emplois spécifiques à déterminer - le secteur public à des personnes possédant des qualifications particulières et une solide expérience dans le secteur privé, le gouvernement entend créer la possibilité de recruter en cas de besoin certains "*golden boys*". Tout dépend évidemment des emplois visés et des conditions qui seront prévues. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il ne peut s'agir que de cas d'exception et elle attend de voir le projet de loi ad hoc avant de prendre définitivement position.

**La politique salariale**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend bonne note de ce que le gouvernement se déclare prêt à reprendre la périodicité bisannuelle pour les négociations salariales et que les premiers pourparlers de la nouvelle législature débiteront fin 1999. Dans ce contexte, la Chambre voudrait cependant signaler dès à présent qu'au regard des résultats de l'économie, tous les syndicats se sont entre-temps prononcés contre la poursuite de la politique de modération salariale au détriment des seuls travailleurs, politique qui n'est plus

de mise. Il s'agira donc de faire participer équitablement tous les salariés, y compris ceux de la fonction publique, aux progrès enregistrés.

De plus, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend acte de ce que le gouvernement entend enfin procéder à la révision générale des barèmes des traitements sur la base des critères traditionnels, "*les représentations du personnel entendues*", et qu'il "*veillera à ne pas discriminer la Fonction Publique statutaire et authentique par rapport aux secteurs subventionnés*".

### **Les pensions du secteur public**

En cette matière, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reste sur ses positions, exprimées dans les avis ad hoc.

Elle demande à être associée à l'élaboration de l'étude comparative annoncée, afin de pouvoir s'assurer, dès le début, de l'objectivité des données et des calculs.

Pour ce qui est de la question des pensions complémentaires, la Chambre se fait l'interprète des aspirations légitimes des agents publics à se voir bénéficier de possibilités identiques à celles offertes aux salariés du secteur privé, et elle insiste pour que le gouvernement consente à introduire à leur intention un système comparable, le cas échéant cofinancé.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 novembre 1999.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN