

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS
LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, LE 29 mars 1979.
11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE

Monsieur le Ministre
de la Fonction Publique

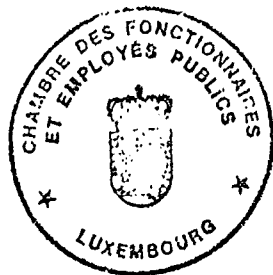
L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la
Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur
le projet de loi modifiant l'article 1er modifié de la loi
du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des
traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des moda-
lités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le
régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de
ma plus haute considération.

Le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,



A-361/79-14

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur le

projet de loi modifiant l'article 1er modifié de
la loi du 22 juin 1963 portant fixation de la va-
leur numérique des traitements des fonctionnaires
de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vi-
gueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime
des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Par dépêche du 5 mars 1979, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé,

Ce projet tend à relever de 3% l'indice de base des traitements et à réaliser ainsi, avec un retard de 16 mois, le point 2 de l'accord salarial conclu le 22 octobre 1976 entre le Gouvernement et les syndicats du secteur public.

Il n'était pas dans les intentions de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics de revenir, dans le contexte de ce projet de loi, sur le différend qui oppose le Gouvernement à la représentation syndicale quant à l'interprétation de la clause restrictive dont il avait assorti l'accord salarial prérappelé. Mais du moment que le Gouvernement croit opportun de réexposer dans l'annexe du projet des arguments déjà réfutés, il s'impose - afin de permettre à la Chambre des Députés un débat serein et en connaissance de cause - de présenter à nouveau également les vues de la représentation de la Fonction publique sur l'évolution de la situation économique et financière au cours des dernières années.

Avant d'aborder le fond, la Chambre croit en outre indispensable de redresser deux imprécisions tendancieuses de l'exposé des motifs.

1.) L'alinéa 2 ainsi que l'un des derniers alinéas de ce document affirment que le présent projet de loi est le fruit de nouvelles "négociations" entre une délégation des syndicats du secteur public et le Gouvernement. Or, les syndicats n'ont rien "négocié", ils ont simplement revendiqué la réalisation du second volet de l'accord existant et ils ont discuté les arguments économiques avancés par le Gouvernement pour expliquer son manquement persistant à la parole donnée. Le vrai caractère de ces entretiens se confirme d'ailleurs par le démontage de cet illogisme flagrant de l'alinéa 3, qui prétend que "le début de ces (récentes) négociations remonte en fait à la période qui a précédé l'accord salarial du 22 octobre 1976...". L'accord étant par définition l'arrangement par lequel une négociation se clôt, cette même négociation ne peut évidemment

se prolonger au-delà de l'accord.

Il est clair qu'en procédant de la sorte le Gouvernement veut faire accréditer l'idée que le contenu du présent projet est le résultat d'un nouvel accord précédé de nouvelles négociations, ce qui impliquerait que, tout en manifestant un certain mécontentement pour la galerie, la Fonction publique aurait néanmoins accepté la non-exécution du second volet de l'accord de 1968 en raison d'une application justifiée de la clause restrictive dont il était assorti. Or, il n'en est rien. Depuis l'automne 1977, les syndicats n'ont cessé d'insister sur la réalisation de l'augmentation linéaire promise pour le 1er janvier 1978 en démontrant l'évolution satisfaisante de la situation économique et financière. Les preuves en sont toute une série d'articles et de communiqués de presse parus au cours de l'année 1978 ainsi que la plainte dont la CGFP a finalement saisi la Chambre des Députés en décembre dernier. C'est donc bel et bien le dernier volet de l'accord salarial de 1976 que le Gouvernement condescend enfin, à l'approche des élections, à soumettre au législateur, ses arguments pour en refuser la réalisation ne tenant plus debout.

2.) L'alinéa 8 de l'exposé des motifs, en alléguant que "le point 3 de l'accord fut réalisé par les lois du 30 mars et du 23 décembre 1978..." tait pudiquement que ces mesures d'harmonisation sont intervenues avec respectivement 15 et 12 mois de retard.

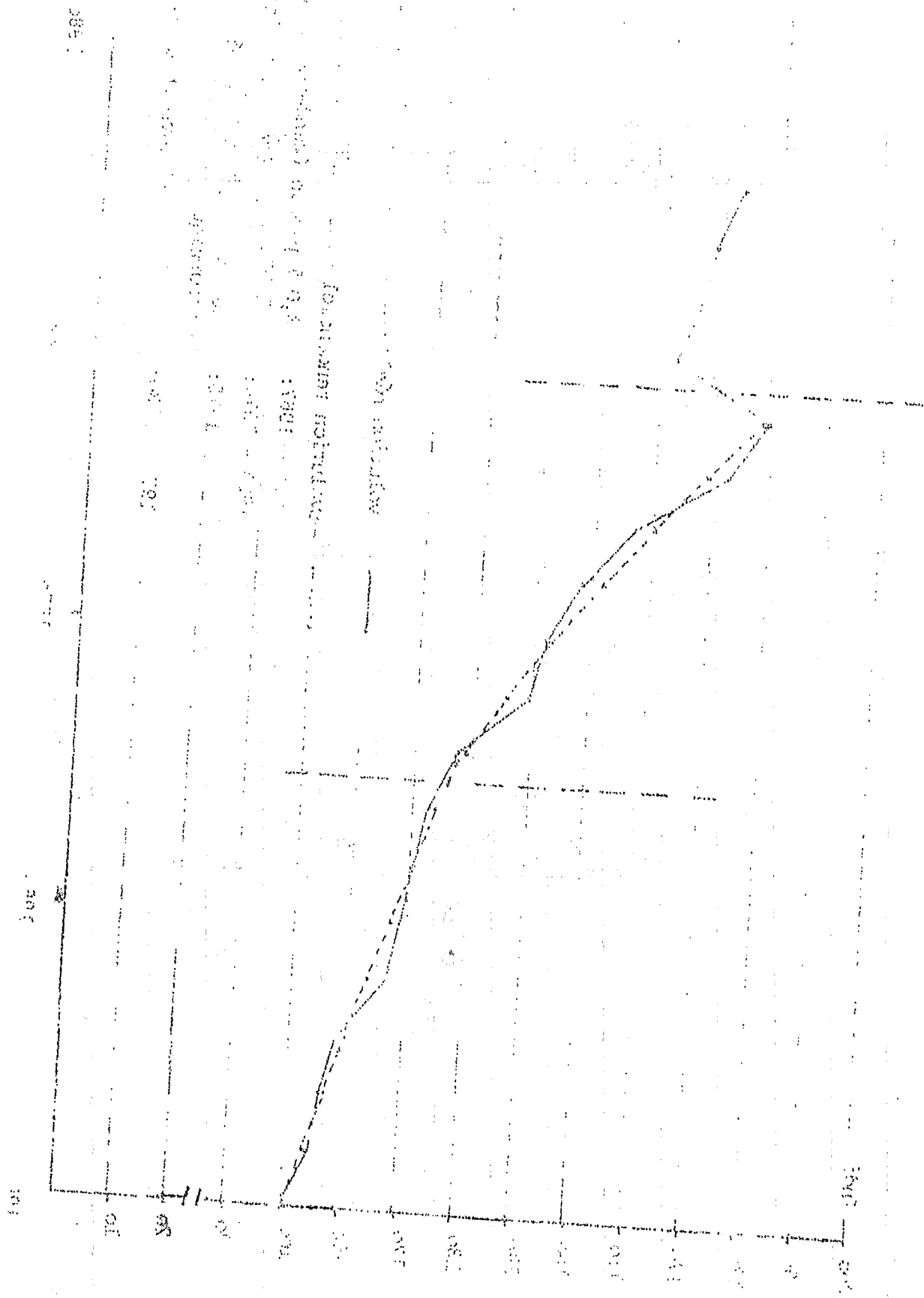
Le niveau d'objectivité de l'exposé des motifs étant ainsi déjà situé, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut en aborder la question fondamentale, qui est de savoir si c'est par pur arbitraire que jusqu'ici le Gouvernement n'a pas exécuté le second volet de l'accord salarial ou si réellement l'évolution économique justifiait le recours à la clause restrictive.

- A -

Pour expliquer sa violation de l'accord, le Gouvernement introduit après coup une nouvelle notion dans le débat: la croissance tendancielle, notion dont il n'était à aucun moment question lors des négociations de 1976. En effet, l'accord stipule clairement que le 2e volet serait réalisé au 1er janvier 1978, "sauf en cas d'aggravation de la crise économique par rapport à l'année 1976"; il ne dit pas: "sauf en cas d'une croissance annuelle inférieure à la croissance tendancielle de la période 1960 - 1974".

Or, en admettant le P.I.B. comme mesure et sur la base des données chiffrées fournies par l'exposé des motifs lui-même, la situation s'est présentée comme suit:

Après le recul du P.I.B. en 1975, dû à la récession dans la sidérurgie, il accusait en 1976 un taux de progression de 2,5% par



Actual (Solid Line) vs. Expected (Dashed Line)

1960-1970

rapport à 1975.

En 1977, il s'est accru de 1,4% par rapport à 1976, et en 1978 de 2,5% (estimation) par rapport à 1977.

Il s'ensuit qu'après 1976, il y a eu une amélioration, certes plus lente, mais tout de même sensible et continue de la situation économique générale, c'est-à-dire le contraire d'une "aggravation de la crise économique" qui seule aurait pu justifier l'application de la clause restrictive de l'accord.

- B -

L'exposé des motifs affirme que les taux de croissance de 1977 (1,4%) et de 1978 (2,5%) "se situent nettement en-dessous du trend de 4,2%, calculé sur la base de la période 1960 à 1974".

La période considérée est de toute évidence arbitrairement choisie parce qu'elle donne un pourcentage d'expansion qui fait l'affaire du Gouvernement dans le présente contexte. En espaçant ou en rétrécissant le temps à prendre en compte, on peut calculer des taux d'expansion allant de 0 à 5 ou 6%. Cet argument ne prouve donc rien. D'ailleurs, dans d'autres contextes, le Gouvernement avance d'autres indices tendanciels, par exemple, 2,75% ou 3% quant il s'agit de justifier la "norme d'augmentation annuelle du total des dépenses de l'Etat" dans les exposés introductifs des derniers projets de budget.

Mais pour en rester à la période choisie par le Gouvernement, le graphique ci-contre illustre qu'il faut absolument y distinguer deux phases différentes si l'on veut rester tant soit peu objectif.

La première phase va de 1960 à 1967. Elle est caractérisée par un taux de croissance de 3% l'an.

La seconde phase se caractérise par une surchauffe et une expansion de 5,6% en moyenne. Elle se termine par la crise de 1975 et la rechute subséquente.

Si, à partir de 1968, la croissance moyenne avait continué au rythme "normal" de 3%, ou se retrouverait en 1975 approximativement au niveau auquel la récession a effectivement ramené le P.I.B.

- C -

L'exposé des motifs explique ensuite que "pour déterminer la part de la croissance économique revenant à la Fonction publique, le Gouvernement s'est orienté d'après l'évolution du P.I.B. Cette approche s'est concrétisée au cours de la présente décennie."

Cette affirmation contraste cependant avec les idées que le Gouvernement développe régulièrement depuis 1974. En effet, dès le départ, il a défini les lignes directrices de sa politique budgétaire comme suit: "la progression des dépenses (qui comprennent les dépenses de personnel de l'Etat) sera ajustée sur le rythme d'évolution prévisionnel et pluriannuel des recettes publiques" (projet de Budget 1975, vol. I, page 37*).

Ce n'est donc pas la Fonction publique qui a inventé ce lien; elle s'est contentée de prouver que ses revendications cadrent entièrement avec les principes fondamentaux de la politique budgétaire définis par l'actuel Gouvernement. La Fonction publique n'a jamais revendiqué que les majorations des traitements soient fonction des recettes de l'Etat ou des impôts payés par les banques. Si tel était le cas, ses revendications se chiffreraient à un multiple des 3% en discussion.

- D -

L'exposé des motifs prend ensuite un grand virage pour en arriver au mot "chômage", dont le spectre est agité sur 5 alinéas.

La Chambre estime qu'avec le même degré de pertinence, on aurait pu parler du taux de mortalité infantile, ou du nombre des accidents de la circulation. Certes, tous ces mots cachent des événements hautement regrettables, qui sont tous concomitants à d'autres phénomènes, mais qui tous n'ont strictement rien à voir avec le sujet à discuter, lequel se ramène à savoir si au 1er janvier 1978 le recours à la clause restrictive de l'accord salarial était justifié ou non.

Evidemment, d'aucuns croient ne pouvoir laisser passer aucune occasion pour faire du bourrage de crânes, pour suggérer des paradigmes simples comme "bon-mauvais" et pour essayer de dresser les esprits contre les "mauvais" fonctionnaires de l'Etat, qui osent revendiquer une augmentation de leurs traitements alors que d'autres citoyens n'ont même pas de travail.

Heureusement qu'un regard sur le secteur privé de l'économie fait voir que "les mauvais" ne sont pas uniquement du côté de la Fonction publique, puisque "malgré le faible niveau de l'activité économique (et une certaine sous-occupation de la population active intérieure potentielle qui en résulte), les rémunérations du secteur privé ont connu, à la suite d'un certain nombre d'accords sectoriels, une évolution positive en 1977 et en 1978" (exposé des motifs, quelques lignes plus loin).

Les deux choses tendancieusement mises en relation: augmentation sectorielle de salaires - chômage sectoriel, n'influent nullement l'une sur l'autre dans le sens suggéré. Le fait de renoncer à une augmentation des traitements dans le secteur public ou des

rémunérations dans certaines entreprises du secteur privé ne diminuerait pas le nombre des demandes d'emploi non satisfaites. De même, les augmentations de salaire que l'exposé des motifs mentionne n'ont pas augmenté ce nombre. C'est le contraire qui est vrai.

- E -

L'exposé des motifs relève que "malgré la stagnation de la croissance (2 alinéas plus haut, cela s'appelle: progression réelle en 1976, 1977 et 1978) le Gouvernement a fait bénéficier en 1978 un grand nombre de fonctionnaires d'un certain nombre de mesures sélectives ...".

Cette remarque a évidemment le même but que celle dont question sub D ci-dessus.

A rappeler donc - la Chambre l'a déjà signalé - que ces mesures sont des mesures d'harmonisation annoncées par le programme gouvernemental. Leur réalisation en deux étapes était ensuite prévue dans l'accord salarial de 1976. Comme elles ne sont entrées en vigueur que respectivement le 1er avril 1978 et le 1er janvier 1979, elles sont intervenues avec un retard considérable sur les dates promises, retard non objectivement justifié.

D'autre part, il échet de répéter que ces mesures ponctuelles étaient devenues indispensables, soit pour assurer le recrutement dans un secteur déterminé (paramédicaux, par exemple), soit pour tenir compte de modifications intervenues dans les conditions d'admissibilité, soit enfin pour éliminer des inégalités discriminatoires entre carrières ou fonctions à missions analogues dans les différentes branches du secteur public (harmonisation). Ces redressements n'ont eu aucun effet pour tous les fonctionnaires ne se trouvant pas exactement "au point d'intervention", c'est-à-dire dans le grade ou même l'échelon de grade pour lequel une mesure a été décidée. De même, ces réformes n'ayant visé que certaines situations, elles n'ont évidemment rien changé au retard général des traitements publics sur l'évolution générale des rémunérations.

D'ailleurs, ces mesures d'harmonisation n'ont pas atteint leur objectif. En effet, les inégalités sont plus grandes que jamais par suite d'une "assimilation" subséquente de certains parastataux sans respect des principes de l'harmonisation. Il est donc compréhensible que renaît la revendication de "l'assimilation aux assimilés", et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il devient indispensable d'en arriver enfin à ce que les mêmes fonctions soient identiquement rémunérées dans toutes les branches du secteur public.

En ce qui concerne l'évolution générale des rémunérations, il échet de consulter les données chiffrées fournies par l'Inspection générale de la Sécurité Sociale. La comparaison de l'évolution du traitement brut moyen de la Fonction Publique avec le revenu salarial brut moyen des Employés privés - qui seuls peuvent être pris en considération en raison de structures professionnelles comparables - s'y lit comme suit:

	Traitement moyen Fonction publique	Revenu salarial moyen brut Employés privés
1973	-	-
1974	6,7%	4,7%
1975	4,2%	7,8%
1976	0,9%	7,3%
1977	2,9%	0,8%
<hr/>		
1973 à 1977 cumulative- ment	15,4%	22,0%

Il appert de ces données officielles que, même si l'adaptation de 3% prévue par l'accord salarial de 1976 avait été réalisée à la date convenue, le 1er janvier 1978, elle n'aurait pas suffi à combler l'écart existant une année auparavant déjà entre les rémunérations moyennes des secteurs public et privé.

En procédant avec le taux de croissance des budgets annuels, que le Gouvernement base sur une expansion de 3% du P.I.B., on obtient confirmation de ce retard des traitements du secteur public et du fait que celui-ci ne sera pas comblé par une augmentation de 3%.

— * —

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate donc que:

1. l'augmentation linéaire de 3% prévue, tout en intervenant avec un retard injustifié de plus d'une année, ne constitue qu'un pas qui devra être répété à brève échéance afin que l'écart entre secteurs ne se creuse pas dans une mesure intolérable pour la Fonction publique;

2. l'exposé des motifs est un document peu objectif et assez incohérent qui trahit que ses auteurs se trouvent en mauvaise posture pour justifier le considérable retard de la mesure;


3. le texte proposé pour mettre en oeuvre la mesure prévue n'appelle pas de remarque particulière.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 mars 1979.

Le Secrétaire,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "A. W. Day".

Le Président,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "J. Harvey".