

N° 4700^{1A}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2001**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(26.10.2000)

Par dépêche du 13 septembre 2000, 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 2001.

*

REMARQUES LIMINAIRES**a. L'utilité d'un avis**

L'expérience du passé a à maintes reprises démontré à la Chambre 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.

Cette impression se trouve confirmée à la lecture de la lettre de saisine précitée, laquelle, contrairement aux années passées, ne contient même plus l'offre gouvernementale de fournir à la Chambre „des données supplémentaires dont (celle-ci) aurait besoin pour l'élaboration de son avis“. L'affaire est d'autant plus grave que l'ancienne documentation annexe, c'est-à-dire les „statistiques budgétaires“, n'est plus compilée depuis un certain nombre d'années déjà, ce qui met les instances consultatives dans l'impossibilité de remplir leur mission convenablement.

Nonobstant cette discrétion pudique de la part du Gouvernement, la Chambre a demandé à ce dernier, par lettre du 20 septembre 2000, de bien vouloir lui communiquer „les chiffres relatifs aux rentrées fiscales suivantes au cours des huit premiers mois de l'exercice 2000: 1. Taxe sur la valeur ajoutée, 2. Impôt fixé par voie d'assiette, 3. Impôt sur la fortune, 4. Impôt sur les traitements et salaires, 5. Impôt sur le revenu des collectivités, 6. Taxe d'abonnement, 7. Impôt sur le revenu de capitaux“.

Par ailleurs, la Chambre avait demandé si, à défaut de l'ancien volume II du projet de budget de l'Etat, les services du Ministère du Trésor et du Budget pouvaient se charger de mettre à jour le tableau dressé par la Chambre et établissant le rapport entre la masse salariale de la Fonction Publique et respectivement les dépenses totales et les dépenses ordinaires de l'Etat.

Or, à ce jour, cette lettre reste sans suite aucune et même sans accusé de réception de la part du Ministère concerné.

Dans ces conditions, la Chambre se demande quelle peut bien être l'utilité de l'avis qu'on prétend vouloir avoir de sa part.

Néanmoins, la Chambre entend jouer son rôle et elle tentera donc de mettre à jour quelques-uns des tableaux qu'elle établit traditionnellement – du moins ceux qu'elle peut encore dresser, eu égard à ce qui précède – et de compléter cette partie „financière“ par trois chapitres relatifs à respectivement l'enseignement, la politique fiscale et la fonction publique.

b. Un budget en euro?

La Chambre constate que le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2001 est établi en euro. Selon les affirmations des responsables gouvernementaux au moment de sa présentation à la mi-septembre, cette façon de procéder doit s'entendre comme un „*signal*“. La Chambre se permet de douter du succès d'une telle initiative alors que le budget de l'Etat, même s'il est significatif pour quelques initiés, laisse plutôt indifférent le grand public. Quant au cours de l'euro, surtout par rapport au dollar US, les effets positifs de ce „*signal*“ se font toujours attendre ...

Ce qui est par contre certain, c'est que l'établissement du budget en euro comporte deux inconvénients majeurs.

D'un côté, il rend la matière plus complexe encore du fait que le détail des recettes et des dépenses qui composent le budget continue à être exprimé en francs, qu'il s'agisse de la liquidation des traitements et salaires, du tarif de l'impôt sur le revenu (art. 3 du projet), d'accises (art. 5, 6 et 8), de taxes (art. 9 et 11) ou autres redevances (art. 7). A la lecture du commentaire du budget des dépenses, on a même de temps en temps l'impression que ses auteurs n'étaient pas tous au courant de cette innovation puisqu'il y est question, à la page 76* par exemple, de dotations supplémentaires du fonds pour l'emploi qui „*se chiffrent ... à 1,6 milliard de francs par an*“. Un autre exemple se retrouve au chapitre „*Ministère des Transports/Chemins de Fer*“ où on tombe sur un amalgame de „*13 mia LUF*“, „*450 mio FF à 770 mio FF (ou 47,70 mio LUF)*“ – soit dit en passant que 770 mio FF correspondent à LUF 4,735 milliards et non pas à 47,7 millions – et cinq montants en **euro**, le tout en l'espace d'une seule page.

De l'autre côté – et cela paraît bizarre et incompréhensible – la façon de procéder du Gouvernement est diamétralement opposée à ses propres affirmations et aux instructions qu'il a données à toutes les administrations et services publics.

Ainsi, on peut lire dans la brochure „*Préparation des administrations publiques luxembourgeoises à l'introduction de l'euro*“ – signée par le Ministre des Finances en personne le 22 avril 1997 – au chapitre IV „*Stratégie de passage des administrations publiques*“, que „*les traitements et les comptes internes des administrations restent en LUF jusqu'à la fin de cette phase* (de transition, c'est-à-dire jusqu'au 31.12.2001)“.

Parallèlement, le Ministre de l'Intérieur, dans sa circulaire No 2036 du 23 septembre 1998 aux administrations communales, aux syndicats de communes et aux établissements publics placés sous la surveillance des communes, a informé les destinataires, en employant le futur simple et une formulation péremptoire, que „*les budgets de cette période* (de transition) ***seront établis et exécutés en francs***“ et que même „*les comptes seront ... présentés, contrôlés et arrêtés en francs*“.

La circulaire No 2037 du même Ministre et du même jour précise, si besoin en était encore, que „*la comptabilité du secteur communal restera pendant toute la phase transitoire allant du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2001 en francs*“.

La Chambre ne comprend dès lors pas pourquoi le Gouvernement a par la suite cru devoir faire demi-tour au milieu du chemin et compliquer ainsi inutilement la vie aux acteurs impliqués dans la procédure budgétaire alors que l'automatisme des décisions irrévocables prises à un niveau autrement plus important en matière d'introduction de la monnaie unique aurait de toute façon eu pour effet le libellé de tous les chiffres en euro à partir du 1er janvier 2002.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour sa part, s'en tiendra en tout cas aux règles établies et au franc luxembourgeois jusqu'à cette échéance.

Tableau 1

Compte provisoire de l'exercice 1999

(montants convertis en millions de francs sur la base des chiffres en euro figurant au projet)

	<i>Compte général 1998</i>	<i>Budget définitif 1999</i>	<i>Compte provisoire 1999</i>	<i>Plus- ou moins-values</i>	<i>Variation (en %)</i>
<i>Budget courant</i>					
Recettes	185.285,2	178.806,6	198.956,4	+ 13.671,2	+ 7,38
Dépenses	<u>132.351,2</u>	<u>159.310,3</u>	<u>163.207,2</u>	+ 30.856,0	+ 23,31
Excédents	+ 52.934,0	+ 19.496,3	+ 35.749,2	- 17.184,8	- 32,46
<i>Budget en capital</i>					
Recettes	5.357,1	1.230,4	1.718,5	- 3.638,7	- 67,92
Dépenses	<u>56.262,0</u>	<u>20.553,2</u>	<u>37.060,3</u>	- 19.201,8	- 34,13
Excédents	- 50.904,9	- 19.322,8	- 35.341,8	+ 15.563,1	- 30,57
<i>Budget total</i>					
Recettes	190.642,3	180.037,0	200.674,8	+ 10.032,5	
Dépenses	<u>188.613,2</u>	<u>179.863,5</u>	<u>200.267,4</u>	+ 11.654,2	...
Excédents	+ 2.029,1	+ 173,5	+ 407,4	- 1.621,7	

Note: Les variations sont exprimées par rapport au compte général de 1998

Source: exposé introductif du projet de budget, page 38*

Le compte provisoire de l'exercice 1999 accuse, en ce qui concerne le seul budget courant, des plus-values de recettes de quelque 20 milliards de francs (11,3%!) par rapport au budget définitif alors que les dépenses initialement prévues n'ont été que légèrement dépassées, à savoir de 4 milliards ou 2,4%.

Cela est imputable en première ligne au fait que le Gouvernement, comme d'habitude, s'était fait un malin plaisir en sous-estimant systématiquement les rentrées fiscales, comme en témoigne le tableau 2 ci-après.

On y constate en effet des plus-values de recettes allant jusqu'à 50% des montants initialement „estimés“. S'il est évident que la redevance exacte à payer par la S.E.S. par exemple ne saura jamais être connue d'avance puisqu'elle dépend d'un certain nombre de facteurs inconnus à leur tour en début d'exercice, il est tout aussi évident que le fait de faire erreur de 20% en matière de rentrées à titre de TVA et de près d'un tiers en ce qui concerne l'impôt sur la fortune, deux recettes fiscales „standard“ calculables pourtant, relève plutôt de la tromperie que de l'approximation.

Tableau 2

Plus-values de certaines recettes fiscales par rapport aux prévisions

(en millions de francs)

<i>Type d'impôt</i>	<i>Budget voté 1999</i>	<i>Compte provisoire 1999</i>	<i>Plus-value de recettes</i>	
			<i>en mio F</i>	<i>en %</i>
Impôt sur les traitements et salaires	38.900,0	41.776,0	2.876,0	7,4%
Impôt sur les revenus des capitaux	2.325,0	3.525,7	1.200,7	51,6%
Impôt sur la fortune	4.900,0	6.466,5	1.566,5	32,0%
Taxe sur la valeur ajoutée	28.722,8	34.627,8	5.905,0	20,6%
Taxe d'abonnement	9.600,0	13.413,0	3.813,0	39,7%
Droits d'enregistrement	4.350,0	6.514,9	2.164,9	49,8%

Le tableau publié à la page 38* du projet de budget (tableau 1 ci-avant) comporte une autre subtilité tendant à induire en erreur le lecteur. En effet, la dernière colonne „*Variation*“ exprime les plus- ou moins-values du compte provisoire de l'exercice 1999 par rapport au compte général de 1998 au lieu du budget voté pour l'exercice 1999. A première vue, le lecteur constate ainsi, pour ce qui est des recettes du budget courant, une plus-value de 13,7 milliards de francs seulement alors qu'elle est en réalité de plus de 20 milliards! Le Gouvernement a donc visiblement des problèmes pour cacher les fonds qui affluent de tous les côtés et qui le submergent.

Dans le contexte des plus-values de recettes fiscales, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aurait aimé reconduire l'exercice auquel elle se livre depuis des années – sans jamais avoir été contredite – à savoir l'extrapolation sur l'année entière des recettes fiscales, sur la base des données chiffrées relatives aux rentrées afférentes au cours des premiers huit ou neuf mois de l'année.

Le Gouvernement refusant cependant de lui communiquer les données en question, la Chambre n'est malheureusement pas en mesure de dresser ledit tableau. Elle est néanmoins convaincue que, une fois de plus, les rentrées fiscales effectives de l'année 2000 dépasseront, et de loin, les prévisions modestes faites à ce sujet au moment de l'élaboration du budget pour l'exercice en cours.

Tableau 3

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

<i>Exercice</i>	<i>Budget global</i>			
	<i>Plus-values des recettes</i>		<i>Dépassements des dépenses</i>	
	<i>en mio F</i>	<i>en %</i>	<i>en mio F</i>	<i>en %</i>
<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(5)</i>
1971	2.030	15,1	1.430	10,6
1972	3.024	21,0	1.835	12,5
1973	4.103	24,3	2.378	13,7
1974	5.484	27,1	2.945	14,3
1975	1.997	7,6	1.316	4,9
1976	2.445	8,0	1.607	5,2
1977	2.476	6,9	1.310	3,6
1978	3.426	8,7	1.907	4,8
1979	423	1,0	792	1,8
1980	2.492	5,4	2.254	4,8
1981	2.645	5,2	2.452	4,7
1982	5.106	9,3	3.853	6,9
1983	8.126	12,7	4.508	6,5
1984	6.584	9,6	5.825	8,6
1985	7.394	9,9	6.075	8,5
1986	3.726	4,7	3.735	4,8
1987	6.249	7,8	5.721	7,1
1988	7.721	9,1	6.933	8,1
1989	13.798	15,4	12.632	14,0
1990	12.941	13,3	13.168	13,6
1991	4.604	4,2	6.647	6,1
1992	3.173	2,7	7.090	6,0
1993	8.608	6,9	6.639	5,3
1994	9.302	6,8	7.103	5,2
1995	4.449	3,1	2.721	1,8
1996	9.625	6,2	8.565	5,5
1997	14.415	8,8	14.187	8,7
1998	20.332	11,9	18.200	10,7
1999*	20.637	11,5	20.404	11,3

* compte provisoire

Une observation s'impose en ce qui concerne le tableau 3 ci-avant. Dans le tableau correspondant de l'année passée, la Chambre y avait également incorporé les plus-values des recettes et les dépassements des dépenses du seul budget **ordinaire**. Si cette colonne ne figure plus dans le tableau qui précède, cela trouve son origine non pas dans une quelconque commodité de la part de la Chambre, mais s'explique

par le fait – déconcertant – que le Gouvernement a abandonné le système classique de la subdivision du budget étatique en recettes et dépenses **ordinaires et extraordinaires**. En effet, sauf erreur de sa part, la Chambre n'a pas trouvé un seul tableau dans l'exposé introductif qui fasse cette distinction, pourtant capitale à ses yeux.

Par contre, le lecteur découvre une autre notion, à savoir la subdivision des recettes et des dépenses de l'Etat en „budget courant“ et „budget en capital“. Il se peut évidemment que l'un ou l'autre initié s'y retrouve, mais ce qui complique vraiment l'affaire, c'est que cette nouvelle subdivision n'est pas seulement utilisée en ce qui concerne le budget prévu pour 2001, mais également pour tous les tableaux récapitulatifs des années antérieures, qu'il s'agisse par exemple du compte général de 1998, du compte provisoire 1999 ou du budget définitif pour l'année en cours.

Bien sûr, en additionnant les recettes ordinaires et les recettes extraordinaires prévues l'année passée au budget pour 2000, on tombe sur le même total qu'on obtient en ajoutant, dans les nouveaux tableaux figurant au projet sous avis et relatifs également à l'année en cours, les recettes courantes et les recettes en capital. Le tableau qui suit illustre le problème en prenant pour exemple le budget définitif pour l'exercice 1999.

Tableau 4

**Budget définitif 1999 – Juxtaposition
Budget ordinaire/extraordinaire et Budget courant/en capital**

(montants en millions de francs)

Recettes ordinaires	179.888,2	Dépenses ordinaires	163.808,0
Recettes extraordinaires	150,0	Dépenses extraordinaires	16.056,6
Recettes totales	180.038,2	Dépenses totales	179.864,6
Recettes courantes	178.806,6	Dépenses courantes	159.310,3
Recettes en capital	1.230,4	Dépenses en capital	20.553,2
Recettes totales	180.037,0	Dépenses totales	179.863,5

La légère différence entre les totaux des recettes et des dépenses calculés selon l'une ou l'autre subdivision n'inquiète pas outre mesure la Chambre puisqu'elle trouve son origine dans la conversion en LUF de chiffres en euro déjà arrondis auparavant par le Gouvernement.

Ce qui est plus pénible, c'est que les recettes et les dépenses „ordinaires“ ne correspondent pas au budget „courant“ et que les montants du budget „extraordinaire“ ne sont pas identiques à ceux des recettes et dépenses „en capital“. Depuis que l'Homme a inventé le calcul arithmétique dont il se sert encore aujourd'hui, il sait qu'on ne peut pas comparer des pommes et des poires. En d'autres termes, cela signifie que l'approche du Gouvernement, en choisissant de présenter aujourd'hui d'une manière inédite et tout à fait différente les chiffres relatifs aux exercices courant et antérieurs, a pour conséquence que certaines comparaisons faites par la Chambre dans le passé lui sont maintenant tout simplement impossibles à effectuer.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait pas aller jusqu'à affirmer que c'était justement là le but que le Gouvernement voulait atteindre, mais le fait que la nouvelle approche n'est nulle part expliquée ni même commentée dans l'exposé introductif – à moins que les éclaircissements afférents y soient très bien cachés – donne quand même à réfléchir, surtout si on le juxtapose à ce que la Chambre a critiqué au chapitre „Remarques liminaires“ du présent avis.

A titre tout à fait accessoire, la Chambre voudrait signaler que les sous-titres „recettes ordinaires“ et „recettes extraordinaires“ figurant au sommaire (page 17* de l'exposé introductif) reposent sur une inadvertance de la part des auteurs, les chapitres auxquels ils se réfèrent traitant effectivement des „recettes courantes“ et des „recettes en capital“ dont question ci-dessus.

En ce qui concerne la dette à long terme de l'Etat, il appert du chapitre afférent de l'exposé introductif du projet de budget que le dernier emprunt effectif a été émis en 1997.

Il y a certes eu des lois d'autorisation pour l'émission d'emprunts pour 1998, mais elles n'ont pas été mises à profit.

Aucun emprunt n'est prévu pour les exercices 1999, 2000 et 2001. Dans ces circonstances, il serait logique que la dette de l'Etat présente une tendance significative à la baisse. Or, à regarder de plus près le tableau 5 ci-après, il n'en est rien: après une légère baisse de 1,2% entre 1998 et 1999, la dette à long terme de l'Etat resterait constante en 2000, c'est-à-dire pratiquement au même niveau qu'en 1999 (28.137 millions de francs contre 28.139 l'année passée).

Tableau 5

Dette de l'Etat

(montants en millions de francs)

<i>Exercice</i>	<i>Dette à long terme</i>	<i>PIB aux prix du marché</i>	<i>Dette par rapport au PIB</i>
1990	7.706	368.033	2,09%
1991	6.007	405.351	1,48%
1992	7.545	435.380	1,73%
1993	10.512	477.362	2,20%
1994	11.201	514.160	2,18%
1995	15.921	538.683	2,96%
1996	21.756	563.512	3,86%
1997	24.678	624.583	3,95%
1998	28.482	665.733	4,28%
1999	28.139	731.822	3,85%
2000	28.137	790.368	3,56%

(Source: exposé introductif du projet de budget, page 44*)

Faut-il en conclure que l'amortissement de la dette en 2000 est égal à la charge des intérêts? Quoi qu'il en soit, l'on constate que, exprimée en pour-cent du PIB, la dette à long terme de l'Etat retombe de 3,85 à 3,56% du fait que, exprimée en francs, elle reste invariable par rapport à l'année passée alors que le PIB, selon le tableau ci-dessus, augmenterait de 8%.

*

Un des tableaux qui tient particulièrement à coeur à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est celui renseignant sur l'évolution des liquidités du trésor public, qu'elle reproduit en conséquence ci-après.

Trois constatations s'en dégagent.

En premier lieu, force est de noter que, malgré l'adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu pour le 1er janvier 2001 (la Chambre revient sur la question dans le chapitre „Fiscalité“ ci-après), et qui doit causer, selon les estimations du Gouvernement, une moins-value de recettes fiscales de l'ordre de 10 milliards de francs l'année prochaine, les caisses ne seront pas pour autant vides à la fin du prochain exercice, bien au contraire.

Tableau 6

Evolution des liquidités du Trésor public

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)
1970	291,5	894,8	1.186,3	169,61	171,9	527,6	699,5
1975	5.590,8	1.633,5	7.224,3	240,31	2.326,5	679,7	3.006,2
1980	5.578,2	3.618,6	9.196,8	322,57	1.729,3	1.121,8	2.851,1
1985	4.995,2	6.472,8	11.468,0	451,04	1.107,5	1.435,1	2.542,6
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	15.357,3	22.207,0	37.564,3	586,17	2.619,9	3.788,5	6.408,4
(1999) ¹	15.764,1	24.923,5	40.687,6	591,79	2.663,8	4.211,5	6.875,3
(2000) ²	13.804,3	21.516,4	35.320,7				
(2001) ³	13.981,7	15.454,3	29.436,0				

1 compte provisoire

2 budget définitif

3 projet de budget

* 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.

Ensuite, il y a lieu de constater que les soldes des quelques fonds pris en considération dans le tableau 6 – non seulement en valeur absolue, mais également si on les ramène à l'indice 100 du coût de la vie (cf. colonne 8) – n'avaient jamais auparavant atteint le montant qu'ils accusaient fin 1999.

En troisième et dernier lieu, il ne faut pas oublier que, en dehors de l'alimentation „normale“ des fonds spéciaux de l'Etat en 1999, c'est-à-dire de celle prévue dès le début au budget pour ledit exercice, la somme considérable de 17,5 milliards de francs a pu y être affectée à titre de dotation supplémentaire, cela évidemment en raison des énormes plus-values de recettes encaissées au cours de 1999.

Si l'on sait qu'il s'agit là d'une sorte d'acte rituel auquel on commence à s'habituer, et qui risque d'être répété cette année-ci, il est plus que probable que les soldes des fonds récapitulés au tableau 6 sur la base des estimations gouvernementales (21,5 milliards de francs fin 2000 et seulement 15,5 milliards fin 2001, après 24,9 milliards fin 1999) sont tout sauf réalistes.

Dans ce contexte, la Chambre ne voudrait cependant pas manquer d'exprimer sa profonde satisfaction devant l'abandon de la pratique gouvernementale traditionnelle consistant dans l'affectation à son plein gré des plus-values de recettes. La Chambre approuve donc pleinement le fait que le Parlement soit dorénavant associé lorsqu'il s'agit de décider du sort des recettes supplémentaires.

Au vu de tout ce qui précède, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que répéter la même conclusion qu'elle a déjà tirée de l'analyse des finances publiques au cours des années passées, à savoir que 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.

*

LES PROBLEMES DE L'EDUCATION NATIONALE

Remarques liminaires

Avant d'aborder le côté budget de l'Education Nationale, il est utile de rappeler quelques données fondamentales et surtout de relever les différences essentielles par rapport aux systèmes éducatifs des pays voisins.

Cela permettra de mieux comprendre les causes du taux de réussite plus faible chez nous que chez nos voisins et de clouer le bec en même temps aux critiques de tous poils dont les affirmations péremptives et gratuites ne discréditent en dernière analyse que leurs auteurs!

Vu notre situation politique et géographique de petit pays entouré de voisins relativement grands, les pères fondateurs de notre éducation nationale ont à juste titre, dès le milieu du 19e siècle, insisté sur la nécessité pour tout Luxembourgeois d'apprendre déjà à l'école primaire les langues de nos voisins, l'allemand et le français, auxquelles est venue s'ajouter avec force au 20e siècle l'étude de l'anglais dans le postprimaire. La bonne connaissance de ces trois langues constitue non seulement l'un des très grands atouts de nos élèves et étudiants en compétition à l'étranger avec leurs homologues européens, mais c'est aussi un facteur d'intégration inestimable dans notre tissu démographique propre et un avantage certain dans le domaine économique et financier. Aucun des pays voisins n'a de telles exigences linguistiques dans l'éducation de ses jeunes. Il est par conséquent normal qu'au point de vue structurel, le taux d'échecs scolaires à tous les niveaux doit forcément être plus élevé chez nous qu'ailleurs. Cela est inévitable, ce qui ne veut pas dire qu'il faille croiser les bras et ne pas essayer de le faire diminuer, mais nous ne pourrons jamais égaler nos voisins qui apprennent une ou deux langues de moins que nous.

Le Luxembourg est unique dans l'Union Européenne et même au-delà à avoir sur son territoire national plus d'un tiers de résidents non luxembourgeois et plus de 50% dans la capitale, et dont les enfants passent par notre système scolaire. Aucun autre pays n'est confronté à pareil défi. Avec tous les efforts imaginables – et il en reste encore beaucoup à faire – il n'est pas possible d'éviter un taux d'échecs plus élevé qu'ailleurs si cette population scolaire non luxembourgeoise passe par notre système scolaire, une condition sine qua non de l'assimilation à la communauté démographique en place si le Grand-Duché ne veut pas risquer à terme la balkanisation et la désintégration politique; l'avenir de notre pays serait en jeu. Qu'il faut encore faire des efforts supplémentaires à tous les niveaux est évident. Que l'enseignement de trois langues étrangères et la scolarisation d'une population scolaire non luxembourgeoise oscillant entre un tiers et la moitié des effectifs soit un fardeau indiscutable, tout esprit clairvoyant et libre de préjugés le comprend.

L'autre affirmation diffamatoire contre notre éducation, à savoir qu'elle est la plus chère au monde, tombe en même temps car les efforts déjà fournis et encore à augmenter pèsent nécessairement sur le budget du ministère beaucoup plus qu'ailleurs. Il faut déjà être foncièrement de mauvaise foi pour ne pas (vouloir) le comprendre.

Dans un contexte tout à fait différent, la Chambre se demande ce qu'il en est de l'„autonomie“ des établissements scolaires, le terme étant utilisé quatre fois dans un seul et même alinéa de la déclaration gouvernementale sans pour autant avoir trouvé des répercussions notables dans le projet de budget pour l'exercice prochain.

Education précoce et préscolaire

L'éducation précoce et le préscolaire se prêtent naturellement à susciter et à développer chez les petits le goût d'apprendre et fournissent à ceux qui ne sont pas d'origine luxembourgeoise l'occasion de

commencer à apprendre le luxembourgeois, langue de communication entre eux, moyen d'assimilation à l'intérieur de la communauté et atout majeur pour la réussite ultérieure. Est-ce qu'au moment d'introduire l'éducation précoce le ministère a bien réfléchi aux conditions matérielles – locaux et infrastructures – et personnelles – enseignants qualifiés – avec toutes les dépenses impliquées avant de lancer ce projet prometteur? Autrement on risque des surprises.

Enseignement primaire

Au niveau de l'enseignement primaire, la pénurie d'enseignants qualifiés continue à poser problème – ce qui est d'ailleurs également le cas dans les autres ordres d'enseignement – de même que l'absence de responsable hiérarchique aux compétences administratives bien déterminées dans les grands ensembles où sont concentrées des dizaines de classes voire beaucoup plus encore.

Les multiples réformes, toutes intéressantes en elles-mêmes certes, mais lancées à une cadence un peu trop rapide et sans la moindre concertation avec le postprimaire, entraînent souvent des conséquences fâcheuses bien au-delà du primaire.

Par ailleurs, chaque école primaire devrait être en mesure d'assurer des études surveillées afin de permettre aux enfants dont les parents ne peuvent pas toujours superviser les travaux de préparation à domicile de faire ces devoirs au moins après les classes de 16 heures les lundis, mercredis et vendredis dans les communes où fonctionne encore l'horaire traditionnel ou après 14 heures dans les autres.

Au niveau de l'**enseignement postprimaire**, des réformes importantes s'imposent dans les différents ordres d'enseignement. Avant de prendre position en détail, quelques réflexions s'imposent.

A observer l'introduction sur une vaste échelle et avec une certaine précipitation de l'horaire aménagé, on reste perplexe. Est-ce que les responsables politiques de telles décisions en ont bien mesuré toutes les répercussions pédagogiques, psychologiques et sociales avant de s'y lancer tête baissée? On ne peut s'empêcher de penser qu'il s'agit là d'un phénomène de société, de mode lancée par certains parents bien pensants soucieux d'organiser leurs week-ends de privilégiés, par des fédérations sportives uniquement obsédées d'entraînement sportif ou bien par un comportement conditionné des masses courant dans la même direction comme les moutons de Panurge. Généraliser ce nouvel horaire sans avoir attendu des expériences pilotes probantes, sans avoir fait des études approfondies de cas précis ni constaté les résultats et conclusions auprès des pays voisins qui pratiquent des horaires analogues, ne témoigne pas d'esprit d'innovation bien réfléchi, mais d'une témérité pédagogique frisant l'inconscience et l'irresponsabilité. Dommage qu'on n'apprenne plus le latin, autrement on aurait peut-être appliqué cette sagesse ancienne contenue dans le proverbe „*festina lente*“.

Enseignement secondaire technique

Le secondaire technique, au moment où il fut créé, il y a une vingtaine d'années, avec sa dénomination actuelle, a incorporé dans le même cadre des enseignements auparavant distincts et bien séparés – enseignements moyen, artisanal, professionnel, agricole – en leur infligeant des structures, méthodes d'enseignement et parfois même des contenus calqués sur le secondaire traditionnel, prétendument pour les revaloriser par rapport à ce dernier. Beaucoup d'enseignants qui avaient obtenu une formation d'enseignant du secondaire classique ont été nommés dans le secondaire technique et y ont souvent appliqué les méthodes d'enseignement du classique. Le dernier soubresaut de ces erreurs a été la campagne d'il y a dix ans „*Demain l'école*“, avec son autre lycée menant à un examen de fin d'études qualifié d'équivalent à ceux du lycée traditionnel. Le nombre des critiques de plus en plus dures de cette évolution n'a cessé d'augmenter de la part des chambres professionnelles concernées, du monde du travail, des directions des établissements concernés, des syndicats d'enseignants jusqu'aux collègues des directeurs fustigeant sans merci l'actuelle situation.

La conclusion qui s'impose est qu'il faut créer au niveau de l'actuel secondaire technique un enseignement „*sui generis*“ qui réponde aux besoins et exigences du monde professionnel d'aujourd'hui, professions artisanales, techniciens, cadres moyens etc., mais qui ne soit pas une pâle photocopie voire une contrefaçon de l'enseignement secondaire traditionnel.

Le Ministère de l'Education Nationale ne peut attendre encore des années. Il faut résolument mettre sur le métier cette vaste réforme capitale parce qu'elle touche les deux tiers des élèves du postprimaire qui ont le droit à un enseignement adapté à leurs talents et aux demandes du monde professionnel qui les attend.

Quant au préparatoire, il est indispensable de mieux aider les enseignants sur le terrain, c'est-à-dire les instituteurs spécialisés expérimentés depuis de longues années, soutenus dans leurs activités de prise en charge par des éducateurs et des éducatrices gradués, dans leurs tâches difficiles de l'enseignement modulaire spécifique nécessaire pour développer le potentiel humain et professionnel de ces enfants auxquels il faut donner confiance en eux-mêmes, mais aussi stimuler leur volonté de réussir et d'agir en personnes responsables et capables comme leurs camarades des autres ordres d'enseignement.

Enseignement secondaire

Au niveau du secondaire traditionnel, il faut absolument remettre sur le métier la division supérieure (IVe-Ire) dont les faiblesses et déficiences sont connues et critiquées depuis belle lurette, sans résultats, par tous les enseignants confrontés à la situation. Il faudrait réformer également la division inférieure (VIIe-VIe-Ve) qui n'a pas bougé depuis trente ans alors que l'abolition de l'examen d'admission et l'évolution des langues crée une nouvelle situation qui demande des adaptations dans l'enseignement (contenus et méthodes d'enseignement). Une telle réforme ne pourra évidemment pas se faire sans consultation des représentants des deux dernières années de l'école primaire.

Dans le cadre de ces réformes, il faudrait aussi prévoir, à l'instar de certains lycées techniques, l'insertion dans le curriculum normal d'une année supplémentaire forte en langues pour permettre aux enfants d'immigrés de se créer la base linguistique nécessaire pour mieux réussir dans notre enseignement national.

L'élargissement des offres de diplômes de fin d'études pourrait se faire par la mise en place d'un bac international (tentative avortée il y a deux ans) ainsi que d'un bac multimédia ouvrant à ses détenteurs les vastes débouchés du monde des communications. Si dans tous ces projets la plus grande prudence est de rigueur, l'indolence et l'inertie seraient fatales, il faut que ces réformes prennent forme et qu'elles soient mises en oeuvre dans les deux années à venir.

Le gonflement des effectifs aussi bien des élèves que des enseignants, les tâches pédagogiques et administratives de plus en plus complexes et nombreuses, les responsabilités accrues des établissements scolaires dans la guidance des élèves, les activités pré- et parascolaires en expansion permanente ont eu comme effet que les directions scolaires dans leurs structures traditionnelles – directeur et directeur adjoint – se trouvent complètement débordées et qu'un élargissement du cadre du personnel par l'adjonction d'attachés à la direction, en nombre variable selon l'envergure des établissements, s'impose, à l'instar de ce qui se pratique à l'étranger. Or, force est de constater que toutes les propositions formulées en ce sens ont systématiquement été ignorées ou renvoyées aux calendes grecques, voire bloquées ou même sabotées par les responsables du ministère de l'Education Nationale, ce qui a eu comme conséquence une situation de plus en plus tendue dans la direction des lycées et des démissions de plus en plus nombreuses de directeurs adjoints. La réorganisation et la restructuration des directions scolaires répondent à des impératifs pédagogiques et administratifs depuis longtemps reconnus à l'étranger, où on a trouvé des solutions. Qu'attend donc le Ministère?

La prise en charge des élèves en dehors des cours, déjà pratiquée au niveau de l'école primaire dans des foyers de jour, devrait également et pour les mêmes raisons être réalisée dans le postprimaire. L'absence d'aide ou de supervision parentale renvoie la balle à l'école, à laquelle incombe la tâche d'encadrer l'élève par un service éducatif géré par le SPOS, ou bien aux mains d'éducateurs et d'éducatrices gradués spécialement formés pour cette mission. Il y va des principes de l'égalité des chances et de la justice sociale de même que des mesures préventives contre la délinquance juvénile, le tabagisme, l'alcoolisme et la consommation de drogues.

L'éducation des jeunes est un tout et elle touche à tous ces domaines. Si la cellule familiale ne réussit plus, pour diverses raisons, à remplir son rôle dans la vie de l'enfant, la société et l'Etat, donc l'école, doivent au moins essayer de lui fournir un cadre alternatif jusqu'à ce qu'il atteigne sa maturité personnelle d'adulte. La mise en place d'un système éducatif déjà partiellement en vigueur dans le primaire doit se faire aussi au niveau du postprimaire, c'est un droit de l'enfant.

Formation et stage pédagogique

En ce qui concerne la formation des enseignants, il serait préférable, après l'expérience des vingt dernières années, de revenir à la double spécialisation de chaque enseignant au lieu de continuer dans la monotonie de la spécialité unique.

Le nouveau stage pédagogique, en confiant les jeunes enseignants à des tuteurs expérimentés sur le terrain, marque un progrès indéniable par rapport à l'ancien stage. Par contre, les méfaits des cours théoriques à caractère souvent dogmatique et fastidieux n'ont pas été éliminés une fois pour toutes. Il est regrettable que, par cet aspect limité certes, mais extrêmement éprouvant pour les stagiaires concernés, l'image du nouveau stage, dont les qualités innovatrices dans les établissements sautent aux yeux, soit ternie.

Enseignement supérieur

Depuis le changement de la coalition gouvernementale en 1999, l'Enseignement supérieur, à savoir

- le Centre Universitaire (CUNLUX),
- l'Institut Supérieur d'Etudes et de Recherches Pédagogiques (ISERP),
- l'Institut Supérieur de Technologie (IST) et
- l'Institut d'Etudes Educatives et Sociales (IEES),

ne relèvent plus du département de l'Education Nationale, mais du ministère de l'Enseignement Supérieur.

La discussion sur le bien-fondé et l'opportunité d'une telle division de l'éducation commence à se tasser bien que le chassé-croisé des compétences et des responsabilités entre les deux ministères, plus particulièrement en matière de stage et d'orientation universitaire, aboutisse sur le terrain parfois à des situations cocasses. Puisqu'il s'agit d'une décision politique du plus haut niveau, il vaut mieux prendre les nouvelles réalités comme elles sont et essayer d'en tirer le meilleur parti dans l'intérêt des élèves et des étudiants.

Le **Centre Universitaire** ainsi que le Centre de Recherche Public Henri-Tudor, le Centre de Recherche Public Gabriel-Lippmann et le Centre de Recherche Public Santé essaient de mettre en valeur notre potentiel national d'études universitaires et de recherches scientifiques. Tout le monde reconnaît que les dimensions démographiques de notre pays ne nous permettent pas de viser aussi haut et aussi loin dans ces domaines que nos grands voisins: nous n'en avons pas les moyens et les études universitaires complètes dans les grandes Universités à l'étranger se sont révélées une tradition extrêmement bénéfique pour l'élite universitaire dirigeante de notre pays.

Il n'est pas dans notre intérêt national d'imiter Trèves, Metz, Nancy ou Liège.

Par contre, la création, dans quelques départements, d'un cycle universitaire de deux années transitoires au lieu d'une seule a de quoi séduire. En effet, un cycle complet de deux années s'insère mieux dans des ensembles de 4 années d'études et plus à l'étranger, et deux années à Luxembourg valent certainement deux années à Trèves ou à Metz. Les promoteurs de l'extension des études ont le légitime espoir que les cycles de deux années au CUNLUX vont s'imposer auprès des étudiants. Par ailleurs, d'autres atouts de notre capitale en tant que Centre Européen, financier et centre de communications méritent d'être mieux développés ou développés tout court.

Au lieu de soutenir financièrement la faculté de droit de Trèves, notre Gouvernement ne ferait-il pas mieux de créer une faculté de droit européen au Centre Universitaire, qui mettrait pleinement à profit la présence à Luxembourg de la Cour de Justice Européenne, de ses juristes et de ses archives?

La présence à Luxembourg de nombreux instituts financiers, d'assurances, d'audit, de consulting, n'appelle-t-elle pas un développement déterminé des départements Economie, Gestion et Informatique au Centre Universitaire? Les louables efforts de nos Gouvernements dans le programme des communications par satellite et autres ne devraient-ils pas entraîner la mise en place d'études des Communications et Médias au sein du CUNLUX? La conjoncture économique et financière de notre pays, sa situation géographique et politique au coeur de l'Europe, au milieu de ses centres de décision, ne devraient-elles pas inspirer nos responsables politiques à inciter les grandes universités, d'Amérique du Nord, du Sud, du Proche- et d'Extrême-Orient à établir des Centres d'études, des Centres culturels au Luxembourg, le seul pays européen à s'identifier avec une communauté internationale vivant en parfaite harmonie à l'intérieur de ses frontières? Nos connaissances linguistiques, notre ouverture vers l'extérieur nous ont permis de réaliser cet exploit unique que nous sommes en bonne position de compléter notre titre „*Luxembourg, centre financier européen*“ par „*Luxembourg, centre d'études et de cultures internationales*“. Pour développer ce potentiel, il ne faudrait pas plus d'audace que de se lancer dans la télécommunication et les moyens financiers pour le faire ne nous font pas défaut. Alors?!

La croissance continue du secteur des services, par les bouleversements technologiques qui l'accompagnent, assure une place de plus en plus importante à l'**Institut Supérieur de Technologie** dont les diplômés ne devraient pas rencontrer de difficultés pour s'insérer dans la vie professionnelle. Il s'agit là d'un atout à exploiter.

L'**Institut Supérieur d'Etudes et de Recherches Pédagogiques** devrait être doté de moyens – personnels, matériels et budgétaires – supérieurs pour répondre aux besoins toujours plus grands en enseignants pour l'éducation précoce et préscolaire et l'enseignement primaire. Le renvoi de nombreux candidats valables vers des instituts à l'étranger et le recours à du personnel non diplômé, pour discutables qu'ils soient, ne sont tolérables que passagèrement: il est inadmissible que la période de transition se transforme en situation durable.

L'**Institut d'Etudes Educatives et Sociales**, créé par des idéalistes à la va-vite il y a une vingtaine d'années et fonctionnant au petit bonheur avec des moyens de fortune et des enseignants empruntés à droite et à gauche, devrait être réorganisé avec un statut bien défini et sur des bases solides, avec des structures et des programmes adaptés aux réalités d'aujourd'hui et un personnel qualifié nommé à tâche complète, à l'instar de ce qui vaut pour nos lycées.

Les éducateurs et éducatrices gradués qui y sont formés devraient obtenir selon leurs objectifs professionnels (crèches, foyers de jour, foyers de reclassement, lycées et lycées techniques, centres de personnes âgées) des formations spécifiques répondant à leurs activités futures. Notre société évolue dans un sens où elle aura de plus en plus besoin de ce personnel.

Conclusion

La Chambre arrive à la conclusion que nous avons un enseignement de qualité et même, par rapport à nos voisins, de haut niveau, mais que ses points faibles et ses déficiences appellent des remèdes efficaces. Les besoins et les défis de toutes sortes sont des réalités auxquelles il faut faire face, auxquelles il faut répondre et devant lesquelles il ne faut pas fermer les yeux et laisser faire. Le capital intellectuel de nos jeunes est un atout majeur, le seul qui soit indépendant des contingences politiques et économiques du moment. Utilisons maintenant les moyens financiers dont dispose l'Etat pour investir, à bon escient certes, mais massivement et non pas au compte-gouttes, dans l'éducation. Nos jeunes, les futurs porte-drapeaux de notre pays, nous le revaudront mille fois.

En clair, il faudra accélérer la construction d'écoles et de lycées déjà prévus, il faudra résolument mettre en route les réformes nécessaires du postprimaire et il faudra développer courageusement le potentiel réel de notre enseignement supérieur.

Les défis sont là, à nos responsables politiques d'avoir la clairvoyance et le courage de les relever.

*

FISCALITE

Les articles 3 et 4 du projet de loi budgétaire prévoient une adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

La Chambre prend acte que ces propositions de réduction tarifaire ne constituent qu'une première étape de l'atténuation de la charge fiscale des ménages, une deuxième étape étant d'ores et déjà programmée pour l'exercice 2002.

En ce qui concerne les mesures contenues dans le projet de loi actuellement soumis à l'examen de la Chambre (première étape), celle-ci se permet de faire d'emblée quelques remarques de principe.

Dès l'annonce par le Gouvernement de la réduction fiscale projetée pour l'année 2001, on a assisté à une polémique sur la nature des aménagements tarifaires prévus. Il y va de la question de savoir si l'on peut attribuer à ceux-ci le caractère d'une réforme fiscale ou non. La Chambre estime qu'une telle discussion est dérisoire en l'occurrence alors que la notion de „*réforme fiscale*“ n'est nulle part définie et que „*réforme*“ ne signifie pas forcément modifier de fond en comble une législation fiscale entière. Quoi qu'il en soit, le contribuable se moque d'une telle guerre de terminologie. Ce qui importe à ses yeux, c'est de savoir dans quelles proportions il sera finalement déchargé.

Une autre problématique qui revient régulièrement sur le devant de la scène politique au moment où l'on procède à une atténuation de la charge fiscale des ménages en général, concerne les avantages qu'en retirent en chiffre absolu et en chiffre relatif les différentes catégories de bénéficiaires de revenus.

Ce phénomène, qui est de l'essence même d'un tarif progressif, est considéré à tort comme une intervention en matière de politique des revenus. Il est de la nature du tarif actuel de l'impôt sur le revenu des personnes physiques que les réductions d'impôt sont plus prononcées dans le chef des contribuables disposant de revenus élevés, phénomène qui s'explique tout simplement par la circonstance que ceux-ci paient effectivement plus d'impôts. Forcément, leur revenu disponible s'en ressentira plus favorablement en montant absolu que tel est le cas pour la catégorie de contribuables aux bas revenus. Aux yeux de la Chambre, ce problème doit trouver une solution hors du contexte fiscal par le recours aux mécanismes de la législation sociale.

Ceci dit, la Chambre approuve les modifications tarifaires retenues à l'article 3 du projet de loi budgétaire et reposant sur des valeurs repères se dégageant du commentaire y relatif: aménagement des tranches de revenu et des taux d'accroissement leur appliqués, donc de la structure du tarif de l'article 118 L.I.R., diminution du taux marginal de 46 à 42% et augmentation du minimum tarifaire pour les différentes classes d'impôt. Elle tient cependant à relever que le commentaire ne se prononce nullement sur un élément intéressant, à savoir quelles auraient été les diminutions d'impôt en cas d'adaptation pure et simple du tarif à l'indice des prix à la consommation tel que prévue par l'article 125 L.I.R. Ces données auraient permis une évaluation plus conséquente des réductions consenties.

Subsidiairement, la Chambre est d'avis qu'on ne peut pas se prononcer définitivement sur le premier volet de l'atténuation de la charge fiscale des ménages sans prendre en considération les modifications envisagées dans le cadre du deuxième volet annoncé pour l'année 2002. En effet, contrairement aux mesures faisant l'objet du premier volet, celles prévues dans le deuxième concerneront, outre le tarif, également la base d'imposition à laquelle celui-ci s'appliquera. D'après les déclarations faites lors de la présentation des mesures envisagées pour l'année 2001, les ajustements à opérer en matière de la base d'imposition s'orienteraient autour d'une restructuration des abattements et autres déductions actuellement applicables.

Sans connaître en détail les vraies intentions du Gouvernement en la matière, la Chambre voudrait dès à présent signaler qu'une telle politique risque de porter atteinte à la juste perception de l'impôt dans le chef des salariés et pensionnés. Selon les informations à sa connaissance, on serait en train d'étudier une formule visant à rassembler en un montant global la plupart voire l'ensemble des abattements et déductions applicables, conférant ainsi au contribuable la possibilité de combler ce montant des dépenses de son choix, sans égard à un plafond éventuel pour chaque catégorie de dépenses comme cela est le cas pour l'instant.

Les abattements et déductions actuellement prévus en matière d'assiette de l'impôt sur le revenu sont de nature très variée alors qu'ils procèdent de considérations différentes. Les uns constituent de vrais abattements d'un montant déterminé, d'autres agissent en tant que plafond de certaines dépenses déductibles, d'autres encore fonctionnent sous la forme d'un montant exonéré ou ont le caractère d'un forfait. Leur justification fiscale est aussi variée que les déductions sont nombreuses. Les unes procèdent de considérations d'équité ou de considérations sociales, d'autres ont pour objet d'éviter des abus alors que d'autres encore répondent à l'argument de la simplification. Vouloir rassembler toutes ces déductions en un montant global, sans égard à la nature des dépenses les justifiant, reviendrait à faire fi de certains fondements du système fiscal actuel, laissant la porte grande ouverte à des abus contraires à l'équité fiscale.

La Chambre entend étayer cette assertion par les exemples de l'abattement compensatoire pour salariés et de l'abattement de retraite, des plafonds pour intérêts débiteurs, dépenses d'assurance et d'épargne-logement ainsi que des minima forfaitaires applicables dans certaines catégories de revenus.

En consultant les documents parlementaires traitant de l'introduction de l'abattement compensatoire et de l'abattement de retraite, on constate que ceux-ci ont pour but de compenser le désavantage résultant des systèmes de perception différents de l'impôt auxquels sont soumis d'un côté le salarié et le pensionné, tous les deux soumis au système de la retenue à la source et, d'un autre côté, les indépendants imposés sur la base de leur déclaration annuelle. Les abattements sont censés compenser l'avantage en intérêts dont jouissent les derniers par rapport aux premiers du fait que le paiement de l'impôt est reporté dans le temps. Sous cet angle de vue, les abattements procèdent donc du critère de l'équité.

L'approche est différente en ce qui concerne les intérêts débiteurs en rapport avec un crédit à la consommation, les cotisations et primes d'assurances et les cotisations versées aux caisses d'épargne-logement, déductibles sous certaines conditions comme dépenses spéciales. Le plafonne-

ment de ces dépenses doit d'un côté éviter des abus et d'un autre côté conférer à la déduction un caractère social. Ainsi, il met un frein aux possibilités des gens fortunés de s'endetter au détriment de la collectivité ou de profiter démesurément de la déductibilité des dépenses d'assurances et d'épargne-logement. L'instauration d'un abattement global pour l'ensemble de ces dépenses, par exemple, ne serait guère dans l'intérêt des contribuables aux revenus modestes, et cela surtout lorsque les dépenses sont effectuées pour assurer leur avenir, notamment par la conclusion d'assurances sur la vie, ou pour faciliter l'accès au logement, rôle attribué à la prise en compte des cotisations d'épargne-logement. La situation au détriment de cette catégorie de contribuables s'aggraverait davantage si, dans l'exemple précité, on faisait intervenir encore d'autres dépenses éligibles au titre de la déduction, telles celles couvertes actuellement par l'abattement à l'investissement mobilier qui, dans le chef d'époux imposables collectivement, s'élève dans la législation en vigueur à 120.000 LUF.

La Chambre se permet d'ajouter à ces réflexions quelques considérations supplémentaires concernant plus particulièrement les cotisations d'épargne-logement. La prise en compte de cette catégorie de dépenses comme dépenses spéciales s'insère dans tout un arsenal de mesures susceptibles d'encourager l'investissement dans le logement utilisé à des fins d'habitation personnelle que constituent notamment les bonifications et les subventions d'intérêt, la déduction des intérêts d'un prêt hypothécaire en matière d'impôt sur le revenu, le remboursement partiel de la TVA ou la mise à disposition à un prix raisonnable de terrains à bâtir. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, la formule de l'abattement unique ne jouerait pas forcément, dans ce cas, en faveur des bénéficiaires de petits et moyens revenus puisque ces derniers ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour épuiser entièrement l'abattement global par un effort supplémentaire en matière de cotisations d'épargne-logement.

En ce qui concerne finalement les minima forfaitaires déductibles dans certaines catégories de revenus, tels ceux applicables au regard des revenus salariés et des revenus de pensions, ils ont pour effet d'éviter que des menues dépenses soient soumises à un contrôle fiscal qui ne se trouverait plus dans une saine relation avec les résultats escomptés. Ces minima ont donc le caractère d'une mesure de simplification dans la procédure d'imposition.

Il va sans dire que l'analyse ci-dessus n'a qu'un caractère exemplatif. Aussi a-t-elle été faite en l'absence d'informations ponctuelles sur la nature exacte de la restructuration des abattements et autres déductions annoncée par le Gouvernement. Elle aura certainement le mérite de mettre le doigt sur les inégalités que risquerait de créer une réforme qui mettrait en cause certains principes fondamentaux de la législation fiscale en vigueur.

Pour conclure ce chapitre, la Chambre se demande où en sont les études en matière d'imposition individuelle des contribuables mariés et de révision du système des différentes classes d'impôt.

*

FONCTION PUBLIQUE

L'année 1999 était marquée essentiellement par les élections législatives et, dans la suite, par la formation du nouveau gouvernement. L'action politique marquait le pas et se limitait nécessairement à la mise en oeuvre d'un budget de transition pour l'an 2000.

Depuis lors, le gouvernement semble avoir trouvé son chemin en s'attachant à appliquer progressivement son programme.

Pour la fonction publique, l'année 2000, par contre, a été celle où l'ancienne coalition chrétienne-sociale/socialiste a été condamnée dans un jugement retentissant par le tribunal civil pour violation d'engagements conventionnels. L'année 2000 a aussi été celle où, pour la première fois depuis huit ans, un accord salarial a pu être négocié et conclu en due forme entre le gouvernement et la CGFP, ceci dans un climat de sérénité voire de confiance retrouvée et avec un résultat tel qu'il a été jugé généralement très positif par les agents publics. En tout cas, cet accord a contribué à apaiser les esprits excités par cinq années de dédain, de dénigrement et de matraquage politique.

Reste maintenant à inaugurer une nouvelle période de coopération et de partenariat social, en commençant par mettre en oeuvre également celles des dispositions de l'accord salarial qui concernent le régime de service statutaire, réforme à laquelle les parties devront se consacrer en priorité.

Dans une deuxième phase, il s'agit d'associer les agents publics aux travaux d'exécution des points du programme gouvernemental qui se rapportent à la fonction publique. Il importe, dans ce contexte, de

veiller à sauvegarder les intérêts sociaux du personnel et à lui éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à ses droits légitimes.

Ces considérations amènent la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics à revenir une fois de plus au programme de politique de la fonction publique de l'actuel gouvernement, qui lui inspire les réflexions suivantes.

A. Statut général des fonctionnaires de l'Etat

Le programme gouvernemental prévoit neuf points sur lesquels l'action de modernisation du statut portera plus particulièrement.

1. Aménagement du temps de travail et introduction de nouveaux modules

La première notion semble viser plutôt la révision du système de l'horaire mobile qui, en soi, ne comporte pas de remarque, sauf qu'il faudra veiller à respecter l'intérêt du personnel lors de la refixation des plages fixes et mobiles.

La seconde notion, en revanche, semble annoncer la fixation de formules de travail à temps partiel, formules que la CGFP vient de négocier entre-temps dans le cadre de l'accord salarial avec le gouvernement. Dans ce contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit amenée à rappeler que la fragmentation des tâches ne saurait être d'application générale, comme le prévoit d'ailleurs la loi du 28 juillet 2000.

Au regard de l'intérêt manifesté par un nombre croissant d'agents publics pour ces nouvelles formes de travail, il importe maintenant que les règlements d'exécution afférents soient mis en vigueur sans autre retard.

2. Responsabilisation des cadres dirigeants

Il paraît difficile sinon impossible de séparer les mesures à arrêter dans ce domaine des mesures disciplinaires dont il sera question au point 4 ci-dessous.

3. Filière du conseiller de gouvernement

Tout en comprenant le souci du gouvernement quant à cette proposition, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que la matière suscitera des litiges d'un côté ou de l'autre si „(les) règles de nomination et de révocation différeront“ sensiblement „par rapport à celles applicables au fonctionnaire normal (sic)“.

4. Réforme de la procédure disciplinaire

Il s'agit là du point le plus important du „deuxième volet de la réforme du statut“, qui a été tenu en suspens depuis 1994. Les textes sont prêts pour l'essentiel, surtout s'il est tenu compte de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics du 22 juillet 1993.

Dans ce contexte, la Chambre est d'avis qu'il n'y a aucune nécessité de soumettre à la restriction „dans la mesure du possible“ la nomination, outre les représentants des trois carrières traditionnelles, d'un délégué du personnel au sein du Conseil de discipline juridictionnalisé.

Pour le reste, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il faut ajouter parmi les sanctions la révocation des cadres dirigeants dont question sub 2 ci-dessus, ceci notamment pour leur garantir le droit élémentaire à la défense.

5. Renforcement de la motivation

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics réserve son avis sur cette matière en attendant de connaître le détail de „l'utilisation d'instruments de promotion du dialogue“ devant finalement permettre „l'évaluation (subjective?) des progrès accomplis“ par les fonctionnaires dans la poursuite des objectifs leur fixés.

Dans la mesure où cette idée cache l'intention d'introduire un système d'appréciation servant de base pour la rémunération et la promotion des agents publics, la Chambre s'y oppose d'ores et déjà pour les motifs qu'elle a itérativement développés.

6. Disponibilité des fonctionnaires

Le principe que le fonctionnaire doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle à l'Etat, jadis expressément inscrit dans le statut, résulte toujours indirectement des dispositions de l'article 14 de la loi. Il se recommande de ne pas exagérer en la matière, sinon l'Etat ne disposera plus de représentants dans les comités directeurs ou conseils d'administration des établissements publics, dont le nombre ne cesse de croître.

7. Ouverture du secteur public sur le secteur privé

Quant au „*passage entre le secteur public et le secteur privé*“, que le gouvernement entend faciliter, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se permet de répéter ce qu'elle a déjà écrit l'année passée à ce sujet:

„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.“

8. Recrutement d'employés

La promesse de limiter le recrutement d'employés à „*des circonstances exceptionnelles bien déterminées et pour des emplois définis*“ est périodiquement réitérée depuis 1945. La Chambre espère que les membres du gouvernement la respecteront fidèlement au cours de la présente législature.

9. Réintégration facilitée après congé sans traitement

La Chambre salue cette annonce ainsi que celle d'une disposition dérogatoire permettant la réinsertion des fonctionnaires féminins ayant dû démissionner avant 1984 pour pouvoir se consacrer à l'éducation de leurs enfants.

B. Modes d'organisation et d'action de l'Etat

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note avec le plus grand intérêt la volonté du gouvernement de ne prendre les mesures relatives à la réforme de l'Etat et de ses administrations et services qu'en concertation avec les organisations représentatives du personnel de la fonction publique. Il n'a donc plus l'intention de demander simplement un avis pour la bonne forme.

Une des mesures les plus urgentes en cette matière est l'élaboration d'une loi-cadre devant fixer „*les conditions dans lesquelles un service public pourra être transformé en établissement public*“ autonome, loi devant uniformément fixer les structures et le statut du personnel de ces établissements.

En effet, les projets de telles transformations voire de création de nouveaux établissements foisonnent, visant à ajouter aux nombreux établissements publics existant déjà à l'heure actuelle encore d'autres, aux directions parfois inutilement hydrocéphales, et poursuivant leurs activités en dehors de tout contrôle parlementaire. Il importe de mettre de l'ordre dans ce domaine, sinon l'Etat risque de se trouver bientôt sans administrations et services, mais confronté à une centaine de P.D.G. et de conseils à qui il n'aura plus rien à dire, toutes les décisions étant prises ailleurs.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics réitère son avertissement devant toute privatisation inconsidérée de services publics. Malgré la publicité tapageuse faite par les milieux intéressés, vantant les avantages (plus grande flexibilité, concurrence, baisse des prix, etc.) des services offerts par des compagnies privées, la triste réalité apparaît après quelques années, quand les bénéfices auront été empochés et les déficits devront être „*socialisés*“.

Quant aux services dits „*conventionnés*“ et autres, qui ont l’habitude de se référer, en ce qui concerne leur situation sociale, à la fonction publique authentique, la Chambre, qui a pour mission la sauvegarde des intérêts moraux et matériels de ses ressortissants, se doit de mettre en garde devant des dérives qui résulteraient de l’inversion des rapports, obligeant la vraie fonction publique à exiger l’assimilation aux assimilés.

C. Réforme de l’administration

Les fonctionnaires et employés publics préfèrent évidemment travailler dans des administrations et services qui fonctionnent efficacement et à la satisfaction de tout le monde. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut-elle déclarer que ses ressortissants soutiendront tous les efforts raisonnables visant à moderniser et à améliorer les structures de gestion de l’Etat, ceci d’autant plus volontiers que le gouvernement promet d’„*impliquer le personnel à tous les niveaux*“ dans cette action.

Comme dans les avis budgétaires relatifs aux exercices précédents ainsi que dans quelques avis ponctuels ad hoc, la Chambre a pris, en long et en large, position, tant quant aux principes de la réforme que quant aux buts visés à court et à moyen termes, elle fait dans le présent cadre l’épargne d’un examen critique des mesures annoncées par le programme du nouveau gouvernement. Elle examinera en dû temps les projets des textes proposés pour réaliser ces différentes réformes.

D. Politique salariale

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend acte avec satisfaction de la volonté du gouvernement de „*mettre en oeuvre une politique salariale continue dans le secteur public, s’inspirant étroitement de la situation économique et de l’évolution générale des salaires*“.

Dans ce contexte, la Chambre demande au gouvernement de faire rapidement avancer les travaux préparatoires à la révision dite „*décennale*“ de la structure des traitements, révision qui a pris un retard considérable du fait du gouvernement précédent. Les propositions des représentations du personnel étant rentrées, la réforme devrait pouvoir être menée à bien dans un délai rapproché.

Ainsi délibéré en séance plénière le 26 octobre 2000.

Le Secrétaire,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

