

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant

1. modification de la loi du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation;
2. modification de la loi modifiée du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire

Par dépêche du 29 avril 1992, Monsieur le Ministre de la Famille et de la Solidarité a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé. Par dépêche du 18 mai 1992, Monsieur le Ministre a transmis à la Chambre une série d'amendements gouvernementaux audit projet.

Le projet amendé comprend cinq articles et a pour objets essentiels:

- 1° - l'augmentation de l'allocation d'éducation,
  - la prolongation de son bénéfice de 2 à 4 ans pour les familles ayant au moins 3 enfants à charge, ainsi que pour les familles avec un enfant gravement handicapé,
  - la possibilité d'octroi au parent travaillant à temps partiel ( $\leq 20$  heures/semaine);
- 2° le relèvement des allocations de rentrée scolaire;
- 3° la prise en charge par l'Etat de l'allocation de rentrée scolaire.

Le long exposé des motifs, qui accompagne ce projet, annonce d'autres mesures (relèvement de l'allocation de maternité, des allocations familiales proprement dites, de l'allocation pour handicapés graves et de l'allocation de soins), mesures dont il n'y a cependant pas encore trace dans le texte du projet sous avis.

C'est que le Gouvernement a tenu à présenter enfin les grandes lignes de ce qu'il envisage de réaliser par le fameux "paquet" qu'il a annoncé depuis des mois en matière de mesures familiales et sociales.

#### Remarques d'ordre général

1. En ce qui concerne le volet familial de sa politique, le Gouvernement déclare vouloir poursuivre "trois finalités":
  - Garantir le libre choix des parents quant à leur mode de vie familiale,
  - Soutenir les familles aux revenus peu élevés,
  - Soutenir les familles nombreuses."

En est absente toute référence à un but démographique. Le Gouvernement se résigne à une politique empreinte de défaitisme et se borne à "soutenir" au lieu de créer des incitations à un changement de mentalité.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui a toujours plaidé pour une politique familiale à composante démographique bien comprise, critique cette attitude négative de la classe politique, et elle demande au Gouvernement de compléter son "paquet" par des mesures adéquates, tendant à garantir que la nation survivra en tant que telle le prochain quart de siècle.

Dans ce contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle sa proposition de loi concernant l'allocation à l'investissement familial, dont l'exposé des motifs du présent projet ne fait aucune mention. La Chambre se doit de protester formellement contre l'attitude illégale que le Gouvernement adopte à ce sujet. En effet, la loi enjoint à l'exécutif de saisir la Chambre des Députés des propositions que les chambres professionnelles lui transmettent en invoquant le droit d'initiative. Aussi la Chambre demande-t-elle au Gouvernement de se conformer à la loi, ceci d'autant plus que la proposition dont question sort ses effets dès le premier enfant et qu'elle contient une incitation certaine - tout en respectant le libre choix des couples - à l'épanouissement des familles. Toutes les principales dispositions du projet gouvernemental sous avis, par contre, sont des mesures qui ne sortiront leurs effets qu'à partir du troisième enfant.

2. A examiner de près les dispositions proposées - la Chambre le fera ci-dessous - l'on est amené à constater qu'il s'agit au fond de demi-mesures, et que la "politique" familiale du Gouvernement, s'il en a une, occupe le dernier rang de priorité et doit se contenter des fonds de caisse restant après le financement du somptuaire et du superflu. Une véritable politique familiale demande la fixation claire et non équivoque du but à atteindre à terme, par exemple, la création d'un statut de mère au foyer avec attribution d'une rémunération adéquate et la compensation, à un niveau à convenir, de la dégradation du niveau de vie des familles avec plusieurs enfants à charge, et ensuite la fixation d'un plan d'étapes pour atteindre ce but. A la place, le Gouvernement continue son rapiéçage traditionnel, augmentant un peu par ci et étendant un peu par là, mais sans jamais pouvoir dire aux citoyens quel est la dernière finalité des réformettes qu'il entreprend. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le Gouvernement devrait finalement se décider à élaborer une politique familiale cohérente et continue et enfin mettre les moyens nécessaires à la disposition du Ministre de la Famille.
3. Il y a lieu de regretter l'absence de données chiffrées démontrant l'impact de l'ensemble des mesures à caractère familial et social sur le budget des ménages. Quel est le solde net, après toutes les aides et toutes les déductions, dont dispose finalement un adulte ou un couple avec respectivement 1, 2, 3 enfants à charge, et qui gagne un revenu brut de 50.000, 100.000, 150.000 F etc? A défaut de se rendre compte de l'effet cumulé des allocations, subventions, exonérations, abattements, etc. qui existent, une politique cohérente est franchement impossible à définir, alors que toute mesure positive dans un sens peut avoir des effets négatifs dans d'autres sens. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est convaincue que, si le Gouvernement disposait d'une telle étude comparative, il n'aurait pas manqué d'en faire état dans le présent contexte. Il importe donc de confier d'urgence ce travail à un groupe d'experts et d'en publier les résultats dans les plus brefs délais.

4. Tous les montants visés par le projet de loi sous examen sont exprimés au n.i. 100, ceci pour la raison pratique bien connue et nullement contestée. Pour l'adaptation de ces montants au niveau actuel, on se réfère toujours aux "modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat". Cette formule désuète était valable dans le passé, aujourd'hui elle est incomplète, puisqu'il faut renvoyer aux modalités d'application de l'échelle mobile "des salaires et des traitements".
5. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve l'introduction d'un 4e "baby-year" dans le secteur privé. Ce faisant, elle doit toutefois rappeler que les agents du secteur public ne bénéficient toujours pas du 2e baby-year. La Chambre demande donc au Gouvernement de faire cesser cette discrimination dans les meilleurs délais.

#### Modification de l'allocation d'éducation

Le projet prévoit:

- 1° l'augmentation de l'allocation d'éducation de 2.000 à 3.000 F au n.i. 100;
- 2° l'octroi d'une demi-allocation d'éducation au conjoint qui travaille à temps partiel sans dépasser la moitié d'une tâche normale de 40 heures par semaine;
- 3° la prolongation de l'allocation d'éducation (ou de la moitié) de 2 à 4 ans pour les bénéficiaires ayant trois enfants à charge;
- 4° (par amendement) la prolongation du bénéfice de l'allocation d'éducation de 2 à 4 ans pour la personne ayant à charge un enfant gravement handicapé;
- 5° la prise à charge de l'Etat du coût de l'allocation d'éducation à partir du 1er juillet 1993.

#### ad 1°

Le nouveau montant de l'allocation d'éducation, en valeur actuelle, sera de 14.549 F (au lieu de 9.699 F). Si l'on se rappelle le but essentiel de cette allocation: permettre à l'un des conjoints de renoncer à son activité salariée pour se consacrer à l'éducation de l'enfant pendant les deux premières années de sa vie, où il a le plus besoin de la présence de sa mère ou, au moins, de l'un de ses parents, force est de constater que, malgré le relèvement de 50%, le montant de l'allocation d'éducation reste toujours insuffisant, puisqu'il ne représente que 55% du Revenu Minimum Garanti pour un adulte seul, donc la moitié du minimum vital. Si le citoyen comprend qu'il faut procéder par étapes, et que la présente mesure constitue une amélioration non négligeable, il ne trouve cependant aucun mot dans le texte définissant le montant final que l'allocation d'éducation aura un jour. Donc, absence de politique au sens premier du terme.

D'autre part, en raison des plafonds de revenu (semi-net) fixés (106.350 pour 1 enfant; 141.800 pour 2 enfants, ...), et eu égard au niveau élevé de certains coûts (loyers et prix en influencés, acquisition ou construction du logement, etc.), un nombre toujours croissant de jeunes couples ne peuvent renoncer au second revenu salarial. L'augmentation est donc, dans une large mesure, un coup d'épée dans l'eau, à moins qu'elle n'incite au travail clandestin, cas dans lequel ce sera l'enfant qui en souffrira.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, tout en saluant la disposition proposée, estime néanmoins que l'ensemble de l'allocation d'éducation (montant, plafonds) mérite un sérieux réexamen, notamment aussi pour éliminer toute discrimination des salariés à revenus "moyens" par rapport aux revenus élevés et aux indépendants bénéficiant d'un maximum d'abattements fiscaux.

ad 2°

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve cette mesure, qui permet à l'un des conjoints de cumuler la moitié de l'allocation d'éducation avec la moitié de son revenu salarial.

Dans ce contexte, il faut cependant signaler que le projet de loi devant régler le travail à temps partiel pour le secteur privé de l'économie est en instance depuis huit ans.

ad 3° et 4°

Dans les deux cas, la prolongation du paiement de l'allocation d'éducation est pleinement justifiée, d'un côté parce que le bénéficiaire ayant 3 enfants, ou un enfant gravement handicapé à charge, ne peut guère songer à exercer encore une activité salariée. S'y ajoute, dans le second cas, que les instituts spécialisés en soins aux handicapés ne sont pas encore équipés pour recevoir des enfants en bas âge.

Dans ces deux cas, l'allocation d'éducation concorde avec sa finalité première, quitte à ce que son montant reste insuffisant.

ad 5°

La prise en charge par le budget de l'Etat du coût de l'allocation d'éducation, à titre d'allocation à but spécifique, déchargera d'autant la Caisse Nationale des Prestations Familiales et, non en dernier lieu, les employeurs.

La Chambre approuve cette mesure, qui permettra d'affecter les cotisations à leur premier but, c'est-à-dire au financement des allocations familiales à améliorer.

Modification de l'allocation de rentrée scolaire

Le projet prévoit une augmentation générale qui cependant n'est pas du même import pour les différents paliers et rangs.

Pour les enfants âgés de 6 à 11 ans, les montants (au n.i. 100) et les rapports sont actuellement les suivants:

	Montant	Rapport
1 enfant	400	1
2 enfants	800	2
3 enfants et plus	1.300	3,25

Le projet prévoit les modifications suivantes:

	Montant	Rapport
1 enfant	700	1
2 enfants	1.200	1,7
3 enfants et plus	1.700	2,4

Pour les enfants âgés de 12 et plus, la situation actuelle est la suivante:

	Montant	Rapport
1 enfant	600	1
2 enfants	1.000	1,66
3 enfants et plus	1.600	2,66

D'après le projet, la situation sera dorénavant la suivante:

	Montant	Rapport
1 enfant	1.000	1
2 enfants	1.500	1,5
3 enfants et plus	2.000	2

La comparaison des rapports révèle un "tassement" ou, en d'autres termes, un effort plus substantiel pour l'enfant du rang 1.

La Chambre se demande si la logique n'aurait pas dû dicter une démarche inverse, et elle doit constater en tout cas que ni l'exposé des motifs ni le commentaire ne justifient un pourquoi de ces modifications.

D'autre part, il y a lieu de se rendre compte que, pendant la scolarité primaire, le gros des dépenses causées par la rentrée scolaire est imputable aux effets vestimentaires dont l'enfant a besoin au-delà de ce dont il aurait dû disposer sans fréquenter l'école. A l'âge du secondaire, s'y ajoutent les frais des manuels et d'autres frais péri-scolaires. La Chambre se demande si les rapports de respectivement 1,43, 1,25 et 1,18 entre l'allocation revenant à 1, 2 et 3 enfants respectivement au-dessus et au-dessous de 12 ans sont appropriés. Les

commentaires ne présentant aucune estimation des frais réels, la Chambre doit présumer que pareils calculs n'ont pas été faits, mais que la fixation des montants des allocations a été faite au pifomètre.

A l'époque où la démocratisation des études porte ses fruits, la question se pose d'ailleurs si l'introduction d'un troisième palier - pour des jeunes âgés de 19 ans ou plus et inscrits à des études supérieures - n'aurait pas dû avoir une certaine priorité par rapport à d'autres mesures d'augmentation peut-être moins urgentes. La revendication afférente n'est pas nouvelle, mais l'exposé des motifs et le commentaire du texte évitent d'aborder la question et de justifier l'absence d'action de la part du Gouvernement.

#### Entrée en vigueur des mesures proposées

Il est compréhensible que le Gouvernement propose de répartir le coût de son programme qu'il qualifie d'"ambitieux" sur plusieurs exercices. On remarque cependant deux échéances - 1er janvier et 1er juillet - dans la même année 1993. La question se pose si l'échéance du 1er juillet 1993 n'est pas fixée pour des raisons électorales (renouvellement des conseils communaux en octobre 1993) plutôt que pour des raisons budgétaires objectivement motivables.

#### Texte du projet

Le texte amendé du projet de loi n'appelle pas de remarque particulière, sauf en ce qui concerne l'article V (nouveau). A son alinéa 1er, qui est partiellement repris de l'article IV du texte initial, il y a lieu d'employer le chiffre romain I dans la première mention de l'article 1er.

\* \* \*

Sous le bénéfice des remarques qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet.

Ainsi délibéré en séance plénière le 1er juin 1992.

Le Secrétaire,



Le Président,

