

N° 5200^{1B}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2004

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(23.10.2003)

TABLE DES MATIERES

1. *En attendant la reprise*
2. *La situation financière de l'Etat*
 - 2.1. Les plus-values budgétaires
 - 2.2. Les critères d'appréciation des finances publiques
 - 2.3. Les mesures en cas d'une dégradation future des finances publiques
3. *La politique fiscale*
 - 3.1. L'évolution des rentrées fiscales
 - 3.2. La fiscalité des entreprises
 - 3.3. La fiscalité des ménages
 - 3.3.1. Les suites de la réforme fiscale
 - 3.3.2. La politique de redistribution des revenus
 - 3.3.3. L'évolution des salaires
4. *Le développement économique*
 - 4.1. Les investissements publics
 - 4.2. Les infrastructures
 - 4.3. La recherche et le développement
 - 4.4. La diversification économique
5. *La politique de l'emploi et le droit du travail*
 - 5.1. Le Fonds pour l'emploi
 - 5.2. L'Inspection du travail et des mines (ITM)
 - 5.3. Les faillites
 - 5.4. Le code du travail
6. *La contribution financière de l'Etat à la Chambre de travail*
7. *La politique sociale et familiale*
 - 7.1. Les organismes de sécurité sociale
 - 7.1.1. Le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS)
 - 7.1.2. L'assurance maladie
 - 7.1.3. L'assurance dépendance

7.2. La médecine préventive et la détection précoce

7.3. Les prestations familiales

8. *L'enseignement*

*

Par lettre en date du 10 septembre 2003, monsieur le ministre du Trésor et du Budget a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004.

La Chambre de travail tient à communiquer au Gouvernement les observations qui suivent, lesquelles se rapportent à la politique budgétaire du Gouvernement. D'autres revendications de notre chambre relatives au droit du travail et à la politique sociale ne sont pas reprises ici, mais restent évidemment valables.

*

1. EN ATTENDANT LA REPRISE

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2004 se situe dans un contexte international marqué par l'attente du redémarrage de la conjoncture après un ralentissement de la croissance suite à l'effondrement des marchés boursiers et de la situation géopolitique instable marquée par le terrorisme et les conflits au Proche- et Moyen-Orient.

Le Fonds monétaire international (FMI) table sur une reprise de l'activité économique du monde et des différents espaces économiques. Si le creux de la vague fut atteint au niveau mondial ainsi que pour les Etats-Unis en 2001, l'année 2003 devrait être celle où l'Europe connaît la croissance la plus faible.

La Chambre de travail tient à mettre immédiatement en garde contre la tentation de profiter de la faible croissance pour s'attaquer aux acquis sociaux du Luxembourg. Elle reconnaît avec satisfaction que le projet de budget présenté par le Gouvernement ne vise pas, en général, une compression de l'Etat providence. En période de ralentissement conjoncturel, il est en effet dangereux d'aggraver le cycle par une politique d'austérité et de ralentissement des dépenses publiques, notamment en matière de politique sociale et d'investissements. Les systèmes de protection sociale sont en effet un facteur de cohésion sociale et, partant, également un facteur de production.

En effet, comme notre chambre va le montrer dans les pages qui suivent, la situation économique et financière du Luxembourg est toujours saine et n'a rien d'alarmant, bien que notre pays n'atteigne pas en ce moment les taux de croissance de la fin des années 1990 et de l'année 2000. Il est en tout cas prématuré de jouer les Cassandra. Le Luxembourg n'est pas en récession.

Notre économie a réalisé des taux de croissance de 1,2% en 2001 et de 1,3% en 2002. Pour l'année 2003, le STATEC s'attend à une croissance de 1,5%. Des prévisions pour l'année 2004 divergent d'une source à l'autre, mais font toutes état d'une amélioration. Le STATEC prévoit une croissance du PIB en volume de 2,8%, la Commission européenne de 2,7%, alors que les prévisions du FMI sont, avec 4%, plus optimistes.

L'économie luxembourgeoise connaît des résultats différents selon les secteurs. L'industrie fait en effet preuve d'un accroissement de la valeur de sa production de 3,3% au 1^{er} semestre de l'année 2003 et même d'une croissance de son chiffre d'affaires de 5,6% pour la même période.

De même, le commerce a pu compter sur une amélioration de son chiffre d'affaires de 4,4% au 1^{er} trimestre de l'année 2003.

En revanche, ce sont les services financiers, la construction et l'HORECA où la situation est moins rose.

En dépit d'une augmentation un peu plus prononcée au mois d'août, l'inflation ne devrait pas être source de soucis. La Chambre de travail s'oppose d'ailleurs avec fermeté aux appels à une abolition ou une adaptation du mécanisme de l'échelle mobile des salaires, traitements et pensions. Il est d'une importance cruciale de soutenir la demande intérieure et de laisser aux citoyens, et surtout aux salariés, les revenus disponibles qui leur permettent de consommer, au lieu de faire des appels rituels à la modulation salariale et au freinage de l'évolution des (petits et moyens) revenus.

Au Luxembourg, il résulte clairement des données de la comptabilité nationale qu'en 2002, la croissance, même si elle a été faible, est due à la demande intérieure. La consommation des ménages et la consommation publique ont respectivement augmenté de 2,8% et 5,2%. Les échanges extérieurs ont également eu un effet positif en raison d'une augmentation du solde de 6%, mais ce sont les investissements (y compris la variation des stocks) qui ont connu une nette diminution de 8,9%.¹

Ce n'est en effet pas le moment d'ébranler la confiance des consommateurs, notamment par des annonces d'une crise économique et de licenciements préventifs et prématurés, et par la multiplication de plans sociaux qui sont proposés par les entreprises.

Des considérations financières à court terme des entreprises ne doivent pas conduire maintenant vers une augmentation supplémentaire du chômage au Luxembourg, que la Chambre de travail observe avec préoccupation.

Tout comme dans les autres pays européens, l'on assiste à une remontée du chômage chez nous. Bien que le taux de chômage au Luxembourg soit le plus bas d'Europe, sa progression est malheureusement une des plus importantes.

Etant donné que le marché du travail luxembourgeois doit être vu dans sa dimension régionale, l'on doit également prendre en compte les travailleurs frontaliers qui perdent leur emploi. Ici, on utilise le ratio „demande de formulaires E301 par rapport au nombre de frontaliers“. Ce rapport reste en 2002-2003 plus ou moins constant et ne suit donc pas vraiment l'évolution à la hausse du chômage „officiel“. Ce constat d'après lequel la main-d'oeuvre frontalière ne sert pas d'amortisseur pour atténuer le choc du chômage est d'ailleurs corroboré par le fait que le rythme de croissance de l'emploi reste plus élevé parmi les frontaliers que parmi les résidents (3,8% contre 0,7%²).

En effet, parmi ces chiffres préoccupants, il ne faut pas oublier qu'il y a toujours création d'emplois au Luxembourg. Au premier semestre de l'année 2003, l'emploi a augmenté de 2,1% par rapport à la même période de l'année précédente. Egalement, dans la période 1995-2002, le Luxembourg a créé 37% d'emplois supplémentaires et se situe à la 2e place des pays de l'OCDE³.

Afin de soutenir et de renforcer la croissance, il convient de faire davantage avancer l'Europe des politiques économiques afin de renforcer la stabilité économique au sein de l'Union européenne. A cet effet, notre chambre se prononce en faveur d'une orientation plus sociale des grandes orientations de politiques économiques de l'Union européenne. Trop souvent, ces orientations privilégient la lutte contre l'inflation et des aspects structurels au détriment d'une politique visant à renforcer la croissance et l'emploi.

A titre d'exemple, l'objectif d'une augmentation du taux d'emploi est plutôt présenté comme le remède à des goulets d'étranglement sur le marché du travail pouvant générer des hausses de salaires et donc une accélération de l'inflation que comme une mesure dans l'intérêt des travailleurs.

Une orientation plus expansive de la politique économique au niveau européen est d'autant plus de mise que l'économie américaine ne semble plus, à elle seule, pouvoir jouer son rôle de locomotive mondiale. Il conviendrait donc de trouver au sein de l'Union européenne, et surtout au sein de la zone euro, la force de la reprise en pratiquant une politique budgétaire et monétaire plus accommodante en période de ralentissement conjoncturel. Ceci ne signifie certainement pas de laisser filer les déficits, une politique de stimulation budgétaire n'étant crédible que dans le cas où l'Etat (ou les Etats) a précédemment prouvé sa capacité à dégager des excédents en période de prospérité.

- **Maintien et renforcement de l'Etat providence dans une situation conjoncturelle morose.**
- **Soutenir la croissance renaissante avec des politiques budgétaires et monétaires accommodantes.**

*

1 STATEC, Note de conjoncture No 2-2003

2 Mai 2003

3 Source: OCDE

2. LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT

Le projet de budget pour l'année 2004 d'un montant total de recettes de 6.390.089.500 euros et des dépenses pour un montant de 6.477.943.400 euros, se solde par un déficit de 87.853.900 euros.

Les recettes totales ne progressent que de 0,64% par rapport au budget définitif 2003 alors que les recettes courantes connaissent même une diminution de 2,28%. Les dépenses totales augmentent de 2,03%. Les dépenses courantes progressent de 5,08% alors que les dépenses en capital font état d'une diminution notable de 18,33%.

Il est intéressant de noter que les recettes se situent à un niveau inférieur à celles prévues initialement dans le projet de budget pour 2003 alors que les dépenses pour 2003 se situent presque au même niveau que celles prévues maintenant pour 2004.

En effet, le projet de budget initial pour l'année 2003 contenait un montant total de recettes de 6.468.714.200 euros et des dépenses pour un montant de 6.465.846.100 euros. Ce n'est que suite à la révision à la baisse de la croissance économique que le Gouvernement présentait des amendements qui ont conduit à un budget définitif de 6.349.712.300 euros de recettes et 6.349.318.400 euros de dépenses pour 2003.

Pour ces prévisions budgétaires, l'Etat adopte une démarche prudente en tablant sur une croissance du PIB en 2004 entre 2,5% et 3%. Le STATEC prévoit une croissance de 2,8%.

En prenant ce taux et en admettant une hausse de la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires de 1,4% entre 2003 et 2004, l'on arriverait à une norme de croissance annuelle des dépenses de l'Etat de 4,2%.

Le Gouvernement propose cependant un accroissement des dépenses budgétaires totales qui se situent largement au-dessous de cette norme, puisque les dépenses totales augmenteront uniquement de 2,03% face à une croissance de recettes de 0,64%.

2.1. Les plus-values budgétaires

Le compte provisoire de l'exercice 2002 renseigne sur des plus-values d'un montant de 223,2 millions d'euros. Ceci est un montant inférieur aux sommets atteints à la fin des années 1990, mais il s'agit toujours d'un montant non négligeable face aux allègements fiscaux importants, d'une part, et au ralentissement de la croissance, d'autre part. Il est en effet seulement légèrement inférieur au montant de l'année 2001.

Dans les années 1990, les plus-values budgétaires étaient dues à une sous-estimation des recettes budgétaires reposant en premier lieu sur une sous-estimation de la croissance économique lors de l'établissement du projet de budget. Au cours des années 1990, le taux de croissance effectif a été en moyenne de plus de 2 points de pour cent supérieur au taux prévisionnel.

Pour les années 1999 et 2000, on a connu une sous-estimation de la croissance qui a été encore plus flagrante. Pour ces deux années, les taux de croissance effectifs étaient respectivement de 3 et de 4 points de pour cent plus élevés que prévu.

Pour les années 2002 et 2003, une sous-estimation de la croissance n'a guère été possible. Au contraire, l'année passée, suite au dépôt du projet de budget à la Chambre des députés, le Gouvernement a dû corriger vers la baisse ses prévisions de la croissance, qui se sont révélées trop optimistes.

Toujours est-il que l'Etat a réalisé plus de recettes que les montants prévus au budget pour l'année 2002.

Ces plus-values sont, dans une grande partie, dues au rattrapage des impositions des années antérieures. En effet, les recettes suivantes ont enregistré les plus-values les plus importantes:

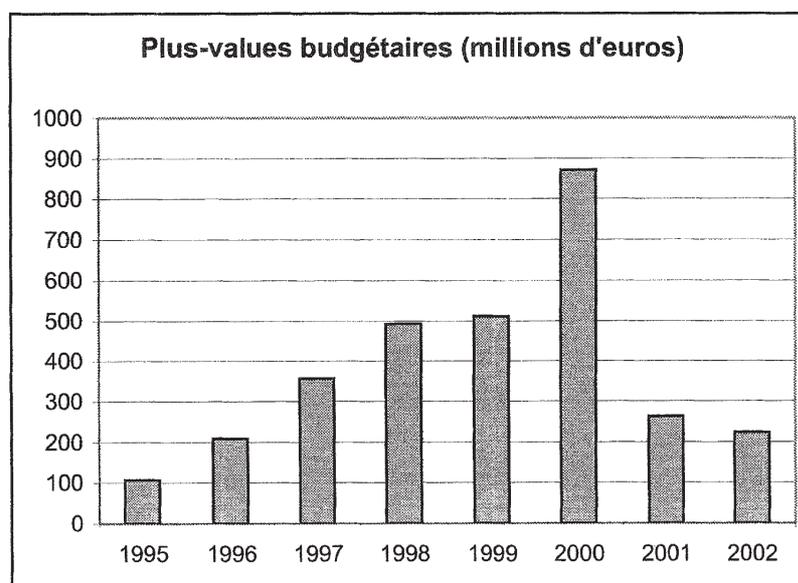
Impôt sur la fortune:	+ 120 millions d'euros
Impôt sur le revenu des collectivités	+ 113 millions d'euros
Part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL ⁴ en matière de droits de douane et d'accises	+ 81 millions d'euros

⁴ Union économique belgo-luxembourgeoise

Il est évident qu'un recouvrement des impôts dus au titre des années antérieures ne peut être effectué que pour un nombre très limité d'années, puisque les retards seront bientôt rattrapés.

En revanche, des plus-values ne sont pas totalement à exclure pour l'année 2004, au vu des estimations de croissance très prudentes de la part du Gouvernement.

Graphique 1



Source: Projet de budget 2004

Si la Chambre de travail a toujours eu des difficultés pour accepter la politique de sous-estimation systématique des recettes budgétaires qui va à l'encontre de certains principes budgétaires, elle salue cependant que les affectations des plus-values se font désormais avec l'accord du Parlement. Cette procédure prend effectivement en compte ses critiques.

Notre chambre demande d'affecter les recettes supplémentaires importantes prioritairement à des fins de politique sociale et éducative, étant donné qu'il y a encore des grands besoins non encore satisfaits dans ces domaines.

Elle apprécie l'affectation d'un montant de 59 millions d'euros de plus-values au profit de certains fonds spéciaux et dont la répartition est la suivante:

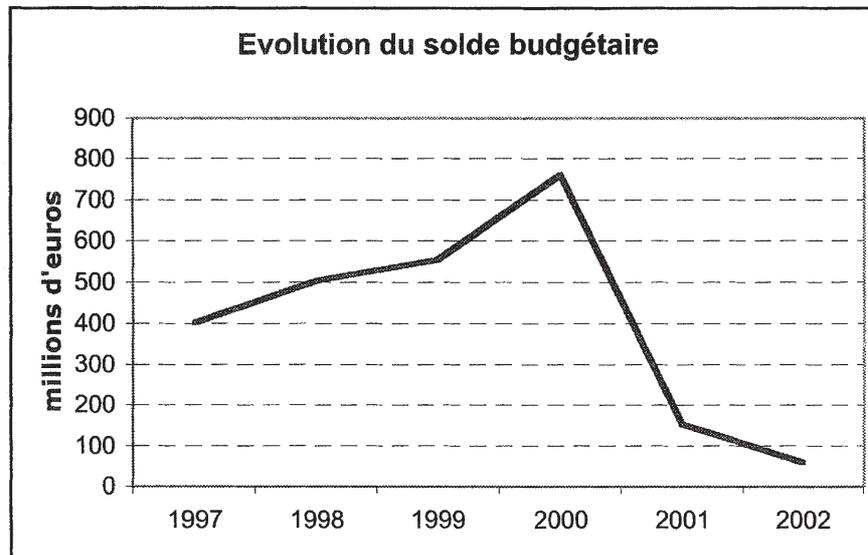
Fonds pour l'emploi:	20 millions d'euros
Fonds pour les infrastructures sociofamiliales:	17 millions d'euros
Fonds pour l'aide au développement:	10 millions d'euros
Fonds du rail:	9 millions d'euros
Fonds pour les monuments historiques:	3 millions d'euros

La Chambre de travail est cependant d'avis que ces affectations ne rendent pas superflus des efforts supplémentaires en matière d'infrastructures sociales, notamment en vue du vieillissement de la population et de l'accroissement de la part relative des personnes âgées.

La Chambre de travail rappelle en outre sa revendication visant la création d'un fonds spécial de la Sécurité sociale, qui recueillerait également une proportion des plus-values budgétaires annuelles et qui servirait de garantie pour le financement des retraites dans le cas d'une stagnation de la masse salariale au Luxembourg. Cette mesure ne rend évidemment pas superflues d'autres améliorations en matière d'assurance pension.

Si les plus-values de recettes se situent toujours à un niveau relativement élevé, les plus-values de dépenses ont connu un accroissement notable, de sorte que le solde budgétaire s'est nettement dégradé au cours des dernières années, comme le montre le graphique qui suit:

Graphique 2



Source: Projet de budget 2004

Si des plus-values ne sont pas à exclure au cours des années suivantes, la Chambre de travail demande de ne pas faire dépendre le financement indispensable des infrastructures sociales et éducatives de la réalisation d'excédents budgétaires.

2.2. Les critères d'appréciation des finances publiques

La situation financière de l'Etat luxembourgeois reste satisfaisante en ce qui concerne notamment l'obligation au niveau européen d'éviter tout déficit public excessif. Ce mécanisme très strict de discipline budgétaire a été mis en place dès le début de la deuxième phase de l'Union économique et monétaire (UEM) et repris dans le Pacte de stabilité et de croissance, et le Luxembourg est un des seuls pays à remplir les critères y prévus.

Les deux critères les plus importants en ce qui concerne les déficits excessifs au sens maastrichtien concernent la dette publique, qui ne doit pas dépasser 60% du PIB, et le déficit budgétaire, qui ne doit pas dépasser 3% du PIB.

En ce qui concerne d'abord *la dette du secteur public*, celle-ci s'élève, avec 1.195,2 millions d'euros à 5,6% du PIB en 2001 et, avec 1.248,5 millions d'euros, à 5,7% du PIB en 2002, et d'après le budget voté pour 2003, avec 1.070,5 millions d'euros, à 4,7% du PIB. C'est l'Etat qui connaît l'endettement le plus élevé, suivi des administrations locales, tandis que la Sécurité sociale, qui est structurellement excédentaire, n'a qu'un endettement marginal.

Le Luxembourg continue d'avoir le taux d'endettement le plus faible de l'Union européenne et sa capacité d'endettement reste intacte. C'est pourquoi l'émission d'un emprunt nouveau de 200 millions d'euros (le premier depuis l'exercice budgétaire 1998) ne met pas en danger cette capacité d'endettement.

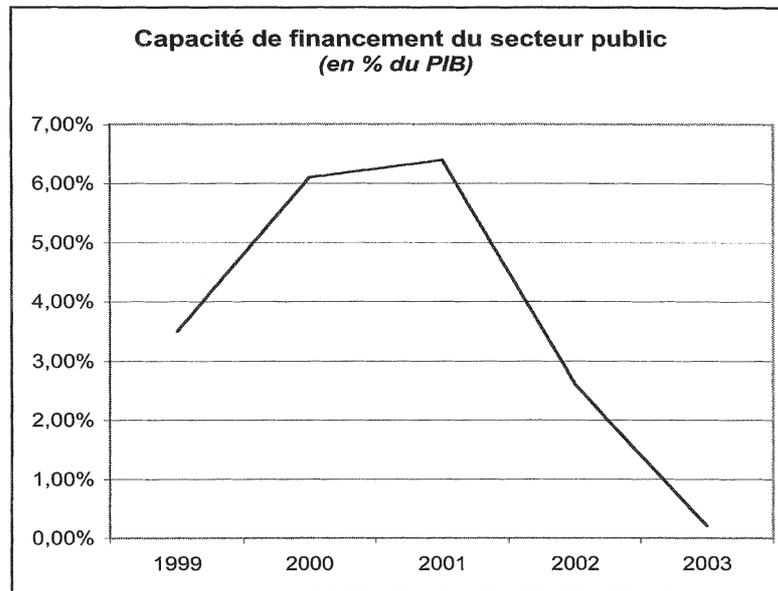
La Chambre de travail se déclare d'accord avec un endettement supplémentaire si ces emprunts sont utilisés pour financer des dépenses d'investissement de l'Etat. Tel est le cas avec les 70 millions au titre du fonds des routes et les 50 millions qui sont portés en recette au fonds du rail. En revanche, les 80 millions qui seront portés en recette au budget des recettes en capital devraient plutôt être considérés comme déficit budgétaire, comme le prévoient d'ailleurs les règles du Pacte de stabilité et de croissance au niveau européen.

Pour ce qui est de l'emprunt à émettre, notre chambre demande qu'il soit fait appel à l'épargne du public au Luxembourg, mais aussi à la réserve du régime général de pension luxembourgeois.

Pour ce qui est justement du *déficit public*, le Luxembourg connaît depuis plusieurs années une capacité de financement qui est surtout due aux excédents de la Sécurité sociale. En effet, mesurée relative-

ment au PIB, la capacité de financement du secteur public se situe au-dessus de la barre des -3%, mais qui est cependant en train de se réduire en raison du ralentissement de l'économie et de l'importante réforme fiscale des années 2001 et 2002.

Graphique 3



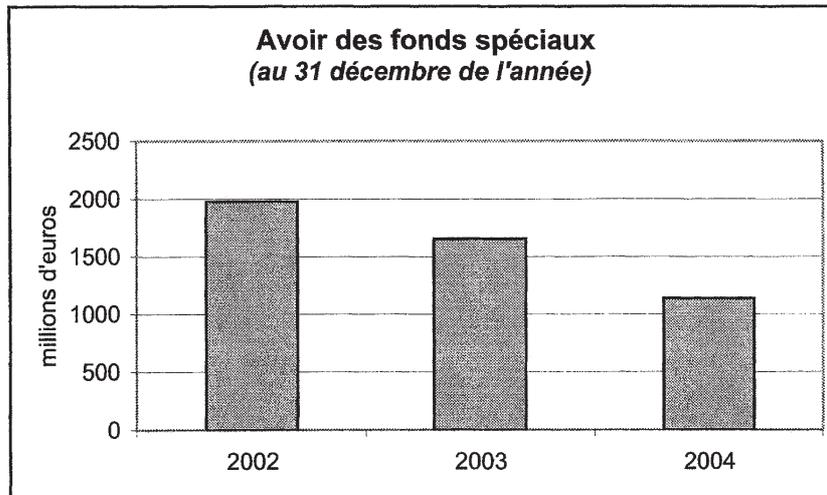
Source: Inspection générale des finances (IGF), estimation pour 2003

Même en faisant abstraction de l'emprunt de 80 millions d'euros pour financer en partie le solde, le montant total du déficit budgétaire prévu au projet de budget 2004 s'élève à 167,9 millions d'euros, ce qui représente 0,7% du PIB escompté pour 2004.

Un autre critère d'appréciation des finances publiques est l'évolution des *avoirs de la trésorerie de l'Etat*. Au 31 décembre 2002, la situation nette de la trésorerie de l'Etat (réserve budgétaire + réserve des fonds spéciaux de l'Etat) correspondait à 3.080,3 millions d'euros, en légère diminution (-1,25%) par rapport à 2001. La Chambre de travail propose au Gouvernement de procéder à une étude sur le rendement des placements de la Trésorerie, à l'instar de ce qui a été fait pour les réserves du régime général d'assurance pension.

Le graphique 4 ci-dessous retrace l'évolution des *soldes des fonds spéciaux* depuis 2002. Les avoirs en fin d'année avaient atteint un point culminant en 2001. Depuis, ils sont en baisse et les prévisions pour l'année 2004 témoignent d'une réduction substantielle. Cette évolution est due à une alimentation moins généreuse en raison de plus-values budgétaires dont le montant va en diminuant, d'une part, et à un programme de dépenses qui, lors d'un ralentissement de la croissance, joue un rôle anticyclique que notre chambre a déjà salué. Force est cependant de constater que cette politique anticyclique ne peut pas continuer pendant plusieurs années, étant donné qu'au rythme de diminution des avoirs en fin d'année, les fonds s'épuiseront rapidement.

Graphique 4



Source: Projet de budget 2004⁵

Les dépenses en capital sont financées à raison de 53% par l'excédent du budget courant, c'est-à-dire par l'épargne de l'Etat. Dans les années passées, cette proportion dépassait généralement les 90%. Nous avons donc ici également un signe du ralentissement des recettes courantes.

2.3. Les mesures en cas d'une dégradation future des finances publiques

Comme il ressort de l'analyse de la situation financière de l'Etat qui précède, l'on assiste en ce moment à une baisse des réserves de l'Etat et à un ralentissement, voire une diminution des recettes.

Si la Chambre de travail est d'avis que l'état des finances publiques n'est pas dramatique en ce moment et qu'une amélioration de la conjoncture économique ainsi que de nouvelles recettes fiscales vont conduire à un redressement de la situation, elle est cependant tout à fait consciente qu'en cas d'absence d'un tel redressement, des changements et innovations dans la politique budgétaire deviennent indispensables.

- Pour ce qui est des dépenses, notre chambre s'oppose à toute compression des dépenses en matière de politique sociale et en matière d'investissements qui sont indispensables pour garantir la cohésion sociale et la pérennité et le développement de notre capacité de production.

Une analyse de l'évolution des dépenses courantes est cependant nécessaire dans la mesure où ce sont ces dépenses qui connaissent actuellement la croissance la plus soutenue. Il s'agira donc d'analyser le train de vie de l'Etat et d'éliminer le mieux possible les gaspillages.

- Du côté des recettes, il faudrait réfléchir à une réforme de notre système d'imposition, et une adaptation de la fiscalité ne devra en aucun cas amputer le pouvoir d'achat des familles modestes. Une hausse de la TVA est donc à exclure. En revanche, certaines possibilités de déduction pourraient être abolies et, en matière de tarif, une hausse du taux d'imposition marginal maximal serait envisageable. Conformément à ses prises de position antérieures, la Chambre de travail demande aussi d'intensifier la lutte contre la fraude fiscale.
- **Une analyse objective des critères de finances publiques ne permet pas de conclure à une situation dramatique. Les réserves considérables accumulées pendant les années de forte croissance permettent de jouer un rôle anticyclique pendant les années de croissance molle qui ne peuvent évidemment pas perdurer. Le Luxembourg respecte toujours le pacte de stabilité et de croissance européen.**

⁵ Pour des raisons de comparabilité, nous avons calculé la somme des 28 fonds spéciaux figurant en annexe du projet de budget pour l'exercice 2004.

- En cas d'une dégradation future des finances publiques, analyser les dépenses courantes en vue de chasser les gaspillages et réformer le système d'imposition.

*

3. LA POLITIQUE FISCALE

3.1. L'évolution des rentrées fiscales

En matière d'impôt général sur le revenu, les rentrées fiscales du premier semestre 2003 sont en augmentation de 3% par rapport au premier semestre de l'année 2002.

Toutes les catégories d'impôt sont en augmentation, à l'exception de l'impôt sur le revenu des collectivités qui est en recul de 2,2%. L'impôt retenu à la source sur les salaires et traitements est en augmentation de 3,9%, après une diminution en 2002 en raison de la deuxième phase de la réforme fiscale.

Pour l'ensemble de l'année 2002, l'impôt sur le revenu a augmenté de 5,2%, alors que les taux de progression en 2000 et 2001 étaient de respectivement 11,2% et 5,8%. Pour l'année 2003, le Gouvernement s'attend à une augmentation de l'impôt sur le revenu de 4,6% par rapport au compte général de 2002.

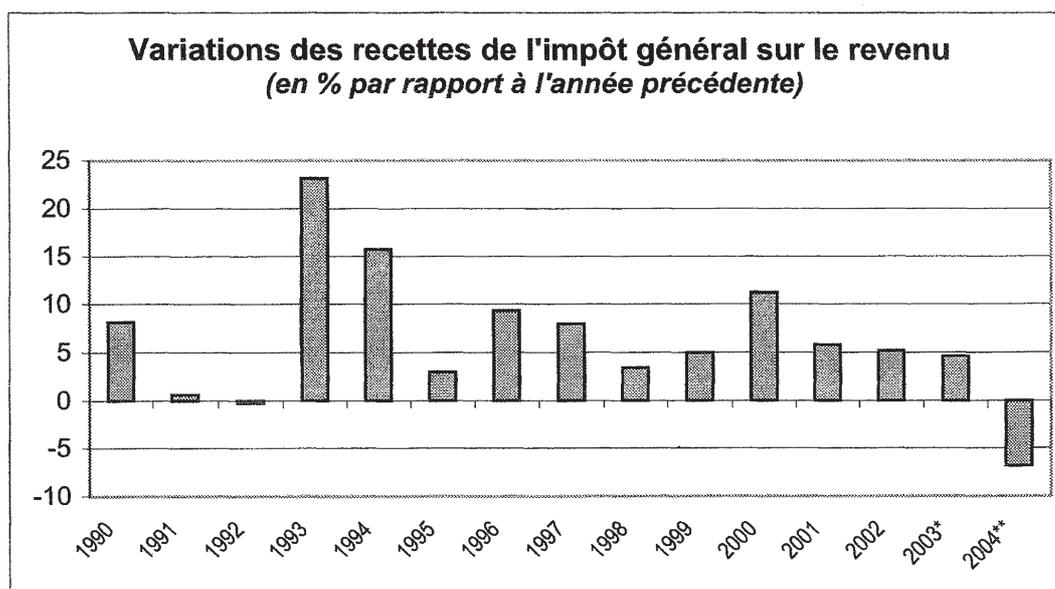
La prévision contenue dans le projet de budget pour l'exercice 2003 (+13%), jugée trop optimiste par la Chambre de travail, a en effet été corrigée légèrement vers la baisse.

Le graphique 5 retrace l'évolution des variations des rentrées de l'impôt général sur le revenu depuis 1990. Si les allègements fiscaux des années 2001 et 2002 n'ont pas conduit à une diminution notable des recettes à cause des rattrapages des impositions des années antérieures, le Gouvernement s'attend pour 2004 à une baisse de l'impôt général sur le revenu de 6,8% par rapport au budget voté 2003.

A partir de l'année d'imposition 2005, de nouvelles recettes sont à attendre au titre de l'imposition du revenu de capitaux. En raison d'un accord trouvé au niveau européen, les pays membres de l'UE n'optant pas pour l'échange automatique des informations en matière de revenus de capitaux se sont engagés à introduire une imposition à la source à partir de 2005.

En attendant, et conformément à sa position de principe, la Chambre de travail se prononce catégoriquement contre toute diminution de la protection sociale qui ne serait plus financable à cause d'un recul des recettes de l'Etat.

Graphique 5



Source: Projet de budget 2004, *Budget voté **Projet de budget

En ce qui concerne les impôts indirects, les recettes de la TVA ont connu avec 13,1% en 2002 une augmentation très confortable. Ce résultat dépasse le taux de croissance prévu au budget voté pour 2002 (10,1%).

Pour l'année 2004, le projet de budget table sur une augmentation de 7,5% des recettes en matière de TVA.

Afin d'assurer une vitesse de recouvrement constante dans le temps des recettes fiscales, la Chambre de travail rappelle sa revendication visant une augmentation des effectifs des administrations fiscales afin d'assurer qu'un recouvrement normal de l'impôt garantisse plus l'équité fiscale au Luxembourg.

Un renforcement des effectifs permettrait en outre de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale.

- **La Chambre de travail se prononce catégoriquement contre toute réduction de la participation de l'Etat au financement de la protection sociale en raison d'une diminution des recettes de l'Etat.**
- **A partir de l'année d'imposition 2005, de nouvelles recettes sont à attendre au titre de l'imposition à la source des revenus de capitaux.**

3.2. La fiscalité des entreprises

La Chambre de travail constate que le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités en 2002 a été en augmentation de 16,8% par rapport à l'année précédente. Au premier semestre 2003, les recettes ont cependant été en diminution de 2,2% par rapport au premier semestre 2002.

Le produit de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés a connu, avec 468,2 millions d'euros, une stagnation en 2001 et une diminution de 13,8% en 2002, pour se situer à 403,6 millions d'euros. Pour 2003, le Gouvernement s'attend à des recettes inférieures aux prévisions et il prévoit 400 millions d'euros de recettes pour 2004.

La baisse de la taxe d'abonnement est due au ralentissement notable de l'activité sur les marchés boursiers, mais aussi à la diminution constante du taux. Cette taxe, qui a un taux très faible, a, au cours des dernières années, rapporté des sommes considérables au budget luxembourgeois en raison de son assiette très importante.

Aussi notre chambre se prononce-t-elle contre l'abolition de cet impôt, comme ceci est couramment revendiqué par des milieux intéressés.

Notre chambre se déclare d'accord avec le recouvrement plus rapide des retards d'imposition des entreprises afin de fournir à l'Etat des rentrées fiscales en ce moment de ralentissement de la conjoncture.

Les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités ont connu des allègements importants de leur charge fiscale au cours des dernières années. Ainsi, depuis 1997, le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités a été réduit de 33% à 22%, soit une diminution d'un tiers! L'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation a été aboli. L'impôt commercial communal a été allégé. L'imputation de l'impôt sur la fortune sur l'impôt sur le revenu des collectivités (afin de favoriser le maintien des entreprises dans le pays), conduit à une neutralisation de l'impôt sur la fortune.

S'y ajoutent de multiples réformes et aides dans le domaine de la législation du travail et de la sécurité sociale (prise en charge par l'Etat des cotisations pour les allocations familiales, assouplissements de la durée du travail etc.).

Notre chambre estime par conséquent qu'au vu du ralentissement des recettes budgétaires, des réductions supplémentaires de la charge fiscale des entreprises ne sont pas d'actualité. Au demeurant, elle tient à rappeler ses revendications en matière de fiscalité des entreprises:

- réinvestir les moyens financiers libérés par les réductions d'impôts au Luxembourg;
- présenter annuellement un bilan faisant état, d'un côté, de la somme des avantages fiscaux et sociaux accordés aux entreprises et, de l'autre, du nombre d'emploi créés et des investissements effectués en relation avec ces allègements;
- soumettre également au sein de l'entreprise le bilan des allègements obtenus et des réinvestissements effectués au comité mixte ou, à défaut, à la délégation du personnel;
- orienter l'imposition également vers d'autres sources telles que l'énergie ou la pollution, ce qui s'inscrirait dans une stratégie de croissance plus soutenable;

- éviter qu'une baisse tous azimuts de la fiscalité des entreprises dans le seul souci de compétitivité n'ait comme seule conséquence que des entreprises viennent s'installer au Luxembourg pour des raisons purement financières, sans contribuer à la création d'emplois de qualité durables.
- **Au vu du ralentissement des recettes budgétaires, des réductions supplémentaires de la charge fiscale des entreprises ne sont pas d'actualité.**
- **Le but de la réduction de la charge fiscale doit être la création d'emplois durables et de qualité au Luxembourg.**

3.3. La fiscalité des ménages

3.3.1. Les suites de la réforme fiscale

Au cours des années d'imposition 2001 et 2002, les ménages ont connu une diminution de leur charge fiscale suite à des allègements fiscaux en deux étapes. A côté d'une adaptation du tarif d'imposition, la réforme fiscale a aboli (en étapes) l'abattement en vue de l'investissement mobilier („loi Rau“) et rendu plus intéressantes les dispositions de l'article 111bis L.I.R. concernant la prévoyance-vieillesse.

Si la Chambre de travail a approuvé la réforme fiscale dans la mesure où celle-ci a compensé l'inflation et fait participer les citoyens à la répartition des fruits de la croissance, elle a également dit son opposition à toute réduction du régime d'assurance pension de la Sécurité sociale. Elle a notamment fait savoir que tout le monde ne peut pas profiter des possibilités de déduction fiscale en la matière, étant donné que beaucoup de travailleurs ne payent pas d'impôt et n'ont pas les moyens d'investir dans une pension complémentaire personnelle.

Notre chambre rappelle encore une fois que „la politique fiscale doit être un instrument du rôle fondamental de l'Etat qui est d'accroître de façon durable le bien-être de tous ceux qui habitent et travaillent au Luxembourg. Pour cette raison, le financement des biens collectifs et de la protection sociale ne doit jamais être bloqué par une politique fiscale consistant en des réductions fiscales trop avantageuses“.

Si, à l'avenir, la situation des finances publiques était telle qu'un relèvement de la charge fiscale deviendrait incontournable, la Chambre de travail plaide en faveur d'une suppression de certaines possibilités de déduction (sans toucher cependant à l'abattement compensatoire pour salariés et des minima forfaitaires pour frais d'obtention et pour dépenses spéciales) au lieu d'une augmentation du tarif d'imposition.

Notre chambre s'oppose en outre contre une augmentation du taux de TVA qui pénaliserait les ménages modestes et dont les dépenses de consommation sont relativement élevées par rapport au revenu.

Elle rappelle, que les ménages sont déjà lourdement mis à contribution en ce qui concerne la hausse des tarifs qui ont un caractère fiscal (augmentation des taxes communales) ou parafiscal (frais bancaires, dont notamment la récente introduction de frais pour les virements bancaires nationaux).

Finalement, notre chambre ne voit pas l'opportunité d'abolir l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques, comme ceci a été annoncé par M. le Premier ministre lors de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays le 20 mai 2003. Bien que les recettes de cet impôt soient relativement faibles (en raison surtout de la valeur unitaire des immeubles très avantageuse mise en compte), il continue à avoir sa justification (solidarité de la part des ménages fortunés) et les avantages d'une suppression en termes d'augmentation de l'attrait du Luxembourg sont difficiles à prévoir.

- **Maintenir l'impôt sur la fortune et les taux de TVA.**
- **Dans l'hypothèse d'une détérioration future des finances publiques, mettre d'abord en question certaines possibilités de déduction avant d'adapter le tarif.**

3.3.2. La politique de redistribution des revenus

Avec chaque adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu, le Gouvernement procède à une hausse du minimum exonéré, ce qui est évidemment une mesure positive en faveur des ménages qui ont un revenu relativement faible. Cependant, cette politique a comme effet qu'à chaque réforme ultérieure, de moins

en moins de ménages peuvent bénéficier d'allègements fiscaux et sont donc exclus de réductions d'impôts.

Toutes choses égales par ailleurs, cette politique a comme effet mécanique un accroissement des inégalités de revenus.

Ainsi, en 1998, l'on a constaté un accroissement de l'inégalité des revenus disponibles suite à la baisse du tarif d'imposition du revenu des personnes physiques opérée par une loi du 17 novembre 1997.

Malheureusement, notre chambre ne dispose pas encore des données relatives aux années 2001 et 2002 et elle ne peut pas encore se prononcer sur un accroissement éventuel de l'inégalité dans la distribution suite à la réforme fiscale.

Dans le but d'une politique de redistribution des revenus socialement plus juste, plusieurs pistes peuvent être explorées:

- une augmentation des allocations familiales, respectivement un doublement de celles-ci avec leur inclusion parallèle dans le revenu imposable;
- la création d'un système d'imposition négative qui assurerait également aux ménages qui ne peuvent pas bénéficier des allègements fiscaux une participation à la distribution des fruits de la croissance. Le mécanisme du revenu minimum garanti pourrait d'ailleurs être incorporé dans un système d'impôt négatif;
- l'introduction d'un crédit d'impôt.

L'objectif doit en tout cas être la participation de tous les ménages au système d'imposition. Tel n'est plus le cas pour beaucoup de ménages qui ont par ailleurs un niveau de revenu qui est supérieur au RMG. De plus, il y a des ménages qui hésitent à réclamer l'allocation complémentaire RMG et le bénéfice de l'impôt négatif ou d'un crédit d'impôt serait moins stigmatisant pour eux.

Notre chambre attend avec intérêt les propositions du Conseil économique et social qui a été saisi pour rendre un avis sur la thématique de l'impôt négatif.

La Chambre de travail demande en outre une étude de notre système d'imposition qui analyserait non seulement l'évolution et la structure du système depuis la réforme fiscale entrée en vigueur en 1991, mais prendrait aussi en compte les effets des mesures fiscales entrées en vigueur dans les années 2001 et 2002. Le but de cette étude, qui porterait aussi sur les transferts sociaux, serait de renseigner notamment sur:

- l'importance et l'effet des mesures sociales de compensation en faveur des bénéficiaires de revenus modestes;
 - l'évolution du rapport entre les impôts directs et les impôts indirects;
 - la relation entre l'imposition des entreprises et l'imposition des ménages;
 - le degré de sélectivité des transferts sociaux;
 - les possibilités de nouvelles sources de financement.
- **Eviter un accroissement des inégalités de revenus disponibles dû à la réforme fiscale par une adaptation socialement juste des transferts sociaux.**
 - **Procéder à une analyse globale de notre système d'imposition.**

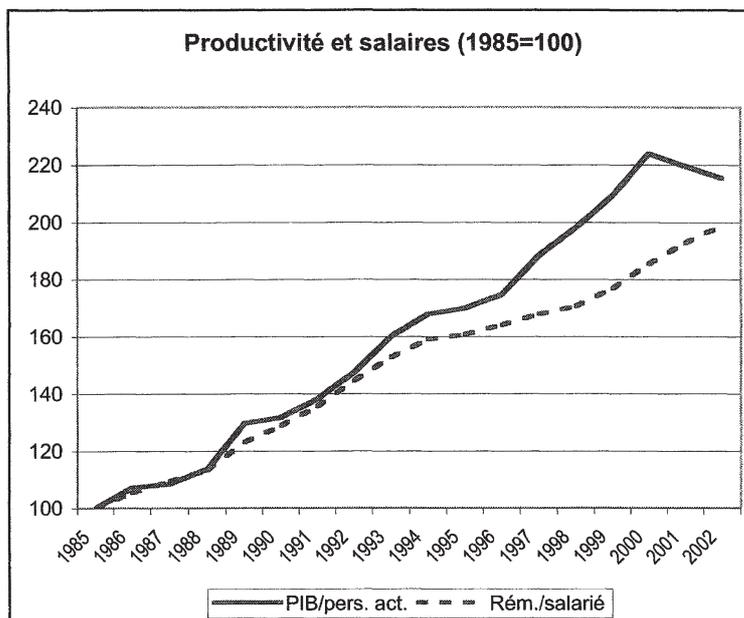
3.3.3. L'évolution des salaires

Au cours des derniers mois, des voix se sont élevées pour proclamer haut et fort que les salaires seraient trop élevés au Luxembourg et que notre économie perdrait en compétitivité. Pour la Chambre de travail, les salaires doivent suivre les gains de productivité et les négociations afférentes se font au niveau de l'entreprise ou de la branche.

Les chiffres de la comptabilité nationale montrent d'ailleurs que, sur une période de 17 années, les rémunérations des salariés ont augmenté moins vite que la productivité. On peut surtout remarquer la croissance du différentiel entre 1992 et 2000.

Ce n'est qu'à partir de l'année 2000 que l'on remarque une certaine convergence, qui est cependant due surtout à la baisse de la productivité, elle-même engendrée mécaniquement par un ralentissement notable de la croissance, alors que le nombre des salariés a toujours été en augmentation.

Graphique 6

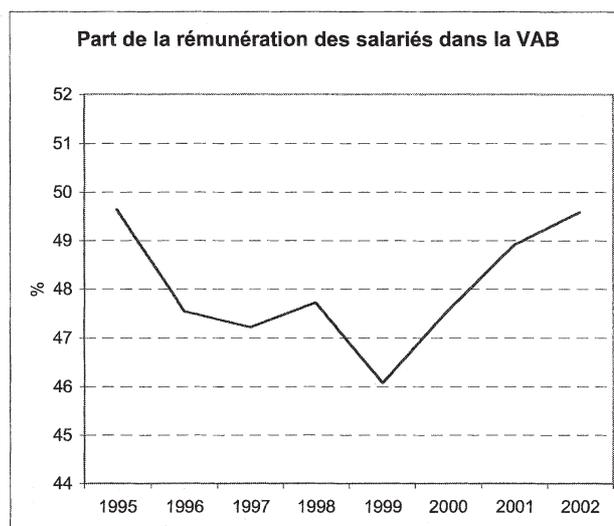


Source: STATEC, Comptabilité nationale (SEC 95).

La même évolution peut être constatée si l'on analyse la part des salaires dans la valeur ajoutée.

Au cours des années 1990, en Europe, le partage de la valeur ajoutée s'est fait en faveur du capital et au détriment des salariés. De même, au Luxembourg, on peut constater une diminution de la part des rémunérations des salariés dans la valeur ajoutée brute (VAB) de 1993 à 1999, comme le montre le graphique 7. Les années de croissance ont clairement profité aux entreprises. La remontée de la part des salaires dans la VAB dans les années 2000 à 2002 est due à un phénomène de rattrapage dans les négociations salariales, d'une part, et à l'effet mécanique du ralentissement de la valeur ajoutée brute, d'autre part.

Graphique 7



Source: STATEC, Comptabilité nationale (SEC 95). VAB = valeur ajoutée brute, y compris les services d'intermédiation financière mesurés indirectement (SIFIM)

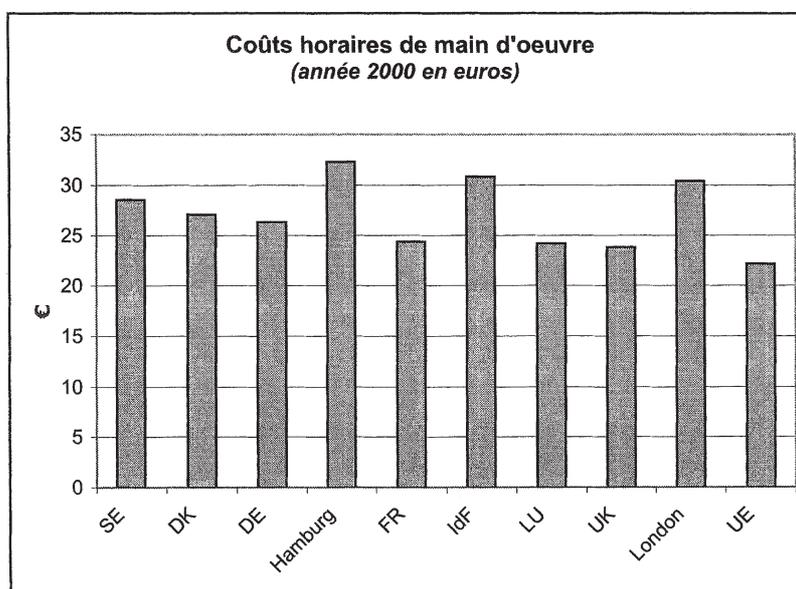
L'augmentation récente du coût horaire du travail est d'ailleurs plus lente que celle de nos partenaires européens. En effet, d'après le STATEC⁶, depuis le premier trimestre 2002, la progression du coût horaire du travail estimée est repassée en dessous de la moyenne européenne (zone euro), et même nettement en dessous pour ce qui concerne le 2e trimestre. Les coûts de main-d'oeuvre ont augmenté de 2,8% dans la zone euro sur le 1er trimestre 2003 (par rapport au 1er trimestre 2002). Le STATEC estime que le Luxembourg se situerait sur la même période légèrement en deçà de ce résultat.

Quant au niveau des salaires, contrairement à ce qui est parfois véhiculé, le Luxembourg n'est pas un pays où le coût de la main-d'oeuvre est excessif. Au contraire, en 2000, ce coût a été plus élevé dans nos pays voisins Allemagne et France, mais surtout en Suède et au Danemark (voir graphique 8).

Si l'on se situe à un niveau régional européen, le Luxembourg étant considéré comme une seule région, ce sont Hambourg, l'Ile de France et Londres qui ont des coûts horaires de main-d'oeuvre nettement supérieurs à ceux du Luxembourg.

On ne peut donc guère affirmer que le coût du travail freine la compétitivité du Luxembourg.

Graphique 8



Source: Eurostat

Pour la Chambre de travail, la demande intérieure des pays de l'Union européenne, qui est une composante très importante du produit intérieur brut, doit être soutenue par des politiques de préservation du pouvoir d'achat des salariés. Ce n'est pas le moment d'hypothéquer encore davantage la croissance par des politiques procycliques de modération salariale inappropriées.

- **Le coût du travail n'est pas excessif au Luxembourg et ne freine donc pas la compétitivité.**
- **Préserver le pouvoir d'achat des salariés.**

*

⁶ Note de conjoncture No 2-03, page 33

4. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

4.1. Les investissements publics

Même si les dépenses en capital reculeront d'après le projet de budget de 18,33%, les investissements connaissent toujours une augmentation en raison du fait que le Gouvernement a recours aux fonds spéciaux pour financer les dépenses en la matière.

D'après les chiffres du projet de budget pour 2004, les dépenses totales d'investissements (crédits budgétaires plus fonds d'investissements) vont augmenter de 10,7% pour se situer à 10,2% du total des dépenses de l'Etat contre 9,6% en 2003.

Dans la comparaison internationale, le Luxembourg se place en tête des pays de l'Union européenne avec un niveau d'investissement qui s'élève à 5,2% du PIB pour 2003, alors que la moyenne pour les autres pays de l'Union s'établit à 2,3%.

Notre chambre se prononce en faveur de la poursuite d'une telle politique d'investissement très active de l'Etat, qui joue un rôle de stabilisateur au moment du ralentissement conjoncturel, notamment par le soutien apporté au secteur de la construction.

Notons en outre que les dépenses des 6 principaux fonds d'investissements de l'Etat (fonds d'investissements publics administratifs, fonds d'investissements scolaires, fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, fonds des routes, fonds des monuments historiques, fonds du rail) vont augmenter de 12,6% en 2004, après des taux de croissance de 7,6% en 2002 et 22,6% en 2003 (budget voté).

Afin d'améliorer la transparence en matière d'investissements publics, notre chambre demande, à côté de la programmation pluriannuelle des investissements, également une présentation, ensemble avec le projet de budget, d'un tableau annuel des investissements effectivement réalisés. Ceci est d'ailleurs également une revendication du Conseil économique et social formulée dans son avis sur le rôle de l'Etat.

- **La politique d'investissement très active de l'Etat agit indéniablement comme stabilisateur au moment du ralentissement conjoncturel.**
- **Présenter, ensemble avec le projet de budget, un tableau annuel des investissements effectivement réalisés.**

4.2. Les infrastructures

En raison de l'achèvement de la liaison avec la Sarre, les dépenses du fonds des routes connaissent un recul de 18% par rapport à 2003. Ce fonds sera en outre alimenté par un emprunt de 70 millions d'euros pour les dépenses, dont la majeure partie dans les années à venir concernera la construction de la liaison routière Luxembourg-Mersch.

Pour ce qui est du fonds du rail, notre chambre rend attentif au fait que les chiffres figurant à la page 36* de l'exposé introductif du projet de budget ne concordent pas avec ceux à la page 681 consacrée au fonds du rail.

L'exposé introductif fait état de 136 millions d'euros de dépenses pour le fonds du rail, alors que les chiffres correspondants à la page 681 s'élèvent à 264,8 millions, dont 156 millions au titre de dépenses d'investissements.

Notre chambre ne saurait que rappeler l'importance de la modernisation et de l'adaptation rapide des infrastructures ferroviaires et routières du pays, sinon le Luxembourg risque de se trouver isolé au sein de la Grande région et de l'Union européenne.

C'est pourquoi notre chambre demande aussi de porter une plus grande attention aux concepts de transport qui se situent dans le cadre de la Grande région.

La Chambre de travail plaide en outre pour un raccourcissement des délais de conception des infrastructures nouvelles. Par une meilleure préparation des dossiers en amont et des procédures administratives et judiciaires limitées dans le temps, le Luxembourg pourrait à nouveau faire valoir les avantages que représentent la concentration des administrations sur un terrain exigu, la proximité des interlocuteurs et l'absence d'échelon régional.

- **Eviter l'isolement par une modernisation et adaptation rapide des infrastructures ferroviaires et routières du pays.**
- **Raccourcir les délais de conception des infrastructures nouvelles.**

4.3. La recherche et le développement

Le Luxembourg ne doit pas seulement préparer son avenir en investissant dans des infrastructures matérielles, mais aussi dans la recherche et le développement. Parmi tous les pays membres de l'Union européenne, le Luxembourg est celui qui accorde le moins de crédits budgétaires publics à la recherche et au développement. En effet, en 2002, le Luxembourg n'a accordé des crédits budgétaires que pour 0,20% du PIB alors que la moyenne de l'Union européenne a été de 0,75%.

Bien que le niveau des dépenses en faveur de la recherche ne soit pas nécessairement un garant d'une augmentation du bien-être général et que des innovations puissent également être réalisées par des importations de technologies, une croissance à long terme d'un pays implique le développement de connaissances, de technologies et de secteurs d'activité créatifs nécessitant une politique volontariste de recherche et d'innovation.

Une telle politique volontariste ne peut cependant pas être détectée dans le projet de budget de l'Etat. Si l'on peut bien constater une augmentation du crédit de l'article 50.0.51.050 relatif aux subventions à la recherche-développement de la loi-cadre „diversification économique“ de 7,5 à 9,5 millions d'euros, les dépenses courantes du ministère de l'Economie pour la promotion de la société de la connaissance, R&D et innovation technologique, société de l'information, commerce électronique, qualité sont, avec 1.459.000 euros, en baisse de 22,2%.

En outre, les crédits de la section 33.5 Recherche scientifique et recherche appliquée s'élèvent uniquement à 6.600 euros.

Dans le domaine *eGovernment*, c'est-à-dire les services administratifs en ligne, il reste également beaucoup à faire au Luxembourg, car dans les études comparatives européennes, le Luxembourg se classe en mauvaise position en ce domaine.

La Chambre de travail rappelle sa revendication d'étendre le service universel à la société de l'information. De ce fait, les citoyens auraient le même droit d'accès aux services en ligne qu'aux autres réseaux (téléphone, services postaux, énergie etc.).

- **Augmenter les crédits à la recherche et au développement.**
- **Etendre le service universel à la société de l'information.**

4.4. La diversification économique

Le ralentissement de la croissance économique depuis l'année 2001 montre clairement la nécessité de continuer, voire d'intensifier la politique de diversification économique. En effet, les résultats globaux décevants de notre économie sont dus en grande partie à un nouveau monolithisme, c'est-à-dire à une forte dépendance de notre économie du secteur financier. C'est la contribution à la croissance de ce dernier qui a été négative en raison du dégonflement de la bulle spéculative sur les marchés boursiers qui a commencé en 2000. En revanche, les contributions de l'industrie, de la construction, du commerce, du secteur HORECA ainsi que des transports et communications à la croissance ont été positives.

La Chambre de travail se voit donc confortée dans son appel au Gouvernement de poursuivre une politique visant également l'implantation d'entreprises industrielles au Luxembourg. Etant donné cependant l'exiguïté du territoire national et le réservoir limité de main-d'oeuvre, notre chambre se prononce en faveur d'entreprises dont l'activité se situe dans le domaine des technologies de pointe et des technologies écologiques, et qui dégagent une haute valeur ajoutée tout en respectant l'environnement. De cette manière, la politique de diversification économique s'inscrit dans une stratégie de développement durable.

En outre, la Chambre de travail rappelle la nécessité de créer des emplois destinés à être occupés par de la main-d'oeuvre non ou peu qualifiée, étant donné que ce sont ces personnes qui sont frappées le plus durement par le chômage.

Au-delà de la création d'activités nouvelles, le maintien d'entreprises industrielles au Luxembourg doit également être une préoccupation majeure des autorités publiques. Il est par conséquent important d'éviter que des blocages à tout prix ne conduisent à des délocalisations d'entreprises luxembourgeoises. Conformément à la politique de développement durable, l'Etat doit veiller à un équilibre approprié entre politiques économique, sociale et environnementale.

Il faut malheureusement constater que les dépenses en capital du ministère de l'Economie (section 50.0), dont la plus grande part est consacrée à l'application de la loi-cadre de diversification économique, sont en recul de 56,2 millions d'euros à 54,7 millions d'euros.

Finalement, la Chambre de travail note avec satisfaction la volonté du Gouvernement de réformer la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI) afin que celle-ci puisse mieux guider les politiques de diversification économique, de recherche et de développement.

Notre chambre suggère à ce sujet que les participations de l'Etat pourraient être regroupées dans une société publique ou à participation publique afin de les gérer de manière plus efficace et de faire valoir au maximum les intérêts du pays et de ses citoyens.

Les participations de l'Etat peuvent en effet être un élément très utile dans la préservation des intérêts stratégiques du Luxembourg si l'Etat, à travers ses représentants aux conseils d'administration, exerce intelligemment son influence.

La Chambre de travail fait en outre appel à l'Etat d'utiliser au mieux sa capacité d'intervention dans la nouvelle société sidérurgique *Arcelor* pour garantir les emplois et le statut du personnel d'ARBED ainsi que pour maintenir les entreprises qui dépendent directement ou indirectement de la société au Luxembourg, garantissant et développant ainsi le patrimoine sidérurgique luxembourgeois.

- **Intensifier la politique de diversification économique afin de combattre les dangers d'un nouveau monolithisme de l'économie luxembourgeoise.**
- **Assurer la création d'emplois destinés à être occupés par de la main-d'oeuvre non ou peu qualifiée.**

*

5. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET LE DROIT DU TRAVAIL

5.1. Le Fonds pour l'emploi

Notre chambre constate que l'avoir du fonds passe de 109.253.003 euros au 1.1.2003 à 51.340.783 euros au 1.1.2004. Cette diminution de 53% aboutit au 31 décembre 2004 à une diminution encore plus prononcée de l'avoir à reporter de l'ordre de 60% par rapport à 2003. Cette dernière s'explique d'une part, par l'effritement de plus-values accumulées les années précédentes et d'autre part par des dépenses toujours plus élevées, devenues nécessaires pour financer les mesures de l'emploi face à un taux de chômage en croissance.

Notre chambre constate avec satisfaction, malgré la situation financière plus délicate du pays, les efforts du gouvernement afin d'assurer le financement d'une politique de l'emploi axée sur la lutte contre le chômage. Voilà pourquoi elle demande au gouvernement de mettre également pour l'avenir prioritairement tous les moyens pécuniaires à la disposition du Fonds pour l'emploi pour financer les différentes mesures prévues par la loi du 12 février 1999 concernant le plan d'action national en faveur de l'emploi, mais également le paiement des indemnités de chômage.

Mettre à disposition du Fonds pour l'emploi suffisamment de moyens pécuniaires pour financer toutes les mesures d'emploi et le paiement des indemnités de chômage.

5.2. L'Inspection du travail et des mines (ITM)

Notre chambre note que l'augmentation des montants prévus pour la section 16.2 consacrée à l'ITM passe de 5.696.286 euros en 2003 à 6.435.430 euros en 2004, soit une augmentation de presque 13%, à peu près équivalente à celle de 2002 à 2003.

Elle constate notamment une augmentation du poste „traitements des fonctionnaires“ de 2.567.037 en 2003 à 3.099.979 en 2004, soit une augmentation de 17%, laquelle peut laisser sous-entendre, hormis les augmentations de traitements légales, un renforcement du personnel administratif de l'ITM.

Sans nier l'importance de fonctionnaires (juristes) au sein de l'ITM, notre chambre est d'avis qu'il faudra davantage augmenter le nombre des contrôleurs et les munir de compétences réelles et sérieuses, à défaut de quoi toute intention de légiférer, aussi louable soit-elle, est d'emblée vouée à l'échec.

Elle estime que le renforcement des effectifs de l'ITM n'est toujours pas suffisant pour défendre efficacement les intérêts des salariés dans toutes les entreprises au Luxembourg et pour lutter efficacement contre les pratiques de dumping social et de travail au noir organisé qui – en dehors des infractions au droit du travail – tendent à soustraire à la collectivité nationale des recettes fiscales et sociales non négligeables.

Notre chambre constate avec satisfaction l'annonce par le Conseil de gouvernement de procéder à la réforme globale de l'ITM restée lettre morte jusqu'à ce jour.

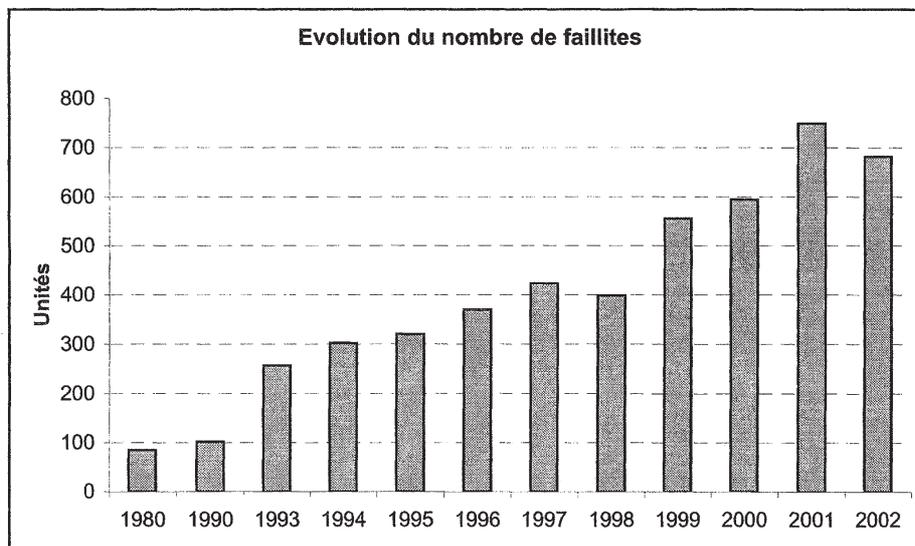
Un renforcement des effectifs de l'ITM est indispensable pour défendre efficacement les intérêts des salariés.

5.3. Les faillites

Notre chambre, qui, au cours des dernières années, a, à maintes reprises, dénoncé l'évolution préoccupante des faillites au Luxembourg accueille favorablement le projet de loi portant des mesures ponctuelles en matière de prévention des faillites et de lutte contre les faillites organisées.

En effet, depuis l'année 1999, l'on a connu une croissance rapide du nombre des faillites, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 9



Source: STATEC

Notre chambre regrette cependant qu'il n'y ait pas de mesures en faveur des salariés qui sont victimes d'une faillite. Ce sont en effet surtout les salariés et les petits fournisseurs des entreprises en faillite qui connaissent d'importantes difficultés, et souvent des drames humains, s'ils sont dépourvus des moyens financiers en raison des lenteurs en matière de gestion des faillites.

C'est pourquoi elle demande l'obligation pour les entreprises de déposer une garantie bancaire en vue du paiement des salaires en cas de difficultés économiques.

En outre, une augmentation du superprivilège garantissant les créances des salariés en cas de faillite de l'employeur figurant à l'article 2101, paragraphe (2) du code civil avec une augmentation du même

ordre de grandeur de la garantie par le Fonds pour l'emploi (article 46 (1) de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail) s'impose. En effet, ce plafond, qui correspond à 6 fois le salaire social minimum pour un travailleur non qualifié âgé de 18 ans au moins n'a pas été augmenté depuis longtemps et nombreux sont les salariés dont les créances excèdent ce montant.

Finale­ment, la Chambre de travail demande également une réforme de la procédure en matière de faillites frauduleuses. Une procédure entamée pour analyser le caractère frauduleux de la faillite bloque en effet la gestion de la faillite pour ce qui est de la prise en charge des créances des salariés par le Fonds pour l'emploi et prive ces derniers donc de leurs ressources financières.

En vue de garantir et le paiement des salaires et l'envergure des créances salariales en cas de faillite, notre chambre demande le dépôt d'une garantie bancaire ainsi qu'une augmentation du super­privi­lège et de la garantie du Fonds pour l'emploi.

5.4. Le code du travail

Notre chambre tient à constater que, contrairement aux exercices précédents, aucun crédit n'est prévu dans le budget 2004 pour l'élaboration du code de travail. Faut-il en déduire qu'il est achevé?

Elle désapprouve l'unilatéralisme du ministère dans la réalisation de ce code en tenant à l'écart notre chambre tant de la procédure d'élaboration que de toute information relative à l'élaboration de ce code. Elle tient à rappeler qu'elle a maintes fois demandé la réalisation d'un tel ouvrage et proposé de réaliser elle-même un tel code, moyennant subvention financière de l'Etat, à l'instar de ce qui a été fait pour le code du consommateur.

La façon de procéder du Gouvernement peut avoir comme conséquence que le code du travail sera retardé davantage dans son application lorsque les acteurs de la procédure législative devront en être saisis pour avis.

L'unilatéralisme du ministère dans la réalisation du code du travail risque de retarder l'application de ce dernier lorsque les acteurs concernés (syndicats, chambres professionnelles), qui n'ont pas été impliqués dans la procédure d'élaboration, en seront saisis pour avis.

*

6. LA CONTRIBUTION FINANCIERE DE L'ETAT A LA CHAMBRE DE TRAVAIL

Finale­ment, notre chambre juge de nouveau insuffisant le montant lui accordé au titre de l'article 16.0.41.001 (subsidés aux chambres professionnelles salariales du secteur privé dans l'intérêt de l'organisation de cours de formation professionnelle et ouvrière) dont le crédit augmente de 4,76% pour atteindre 189.000 euros, dont 113.400 euros pour la Chambre de travail. Notre chambre tient à signaler que les dépenses de son Centre de formation à Remich se sont élevées pour l'année 2002 à quelque 500.000 euros!

Nonobstant une situation financière plus délicate des deniers publics, la Chambre de travail tient à signaler qu'elle accomplit certaines tâches qui normalement incomberaient à l'Etat notamment celle d'organiser une formation de base pour ses affiliés. Voilà pourquoi elle exige qu'en vertu de l'équité, elle soit subventionnée dans les mêmes proportions que les chambres patronales.

Dans son avis du 15 octobre 1997 relatif au projet de budget pour l'exercice 1998, la Chambre de travail avait noté que la prise en charge par moitié de ses dépenses en faveur de la formation syndicale et ouvrière – qui fait partie de la formation civique générale – par l'Etat lui permettrait de financer, par ses propres moyens notamment, les services de consultation en matière d'environnement du travail. Pour le surplus, elle renvoie à l'avis du Conseil économique et social du 21 novembre 1995 relatif à la formation professionnelle continue.

La prise en charge par moitié des dépenses de la Chambre de travail concernant la formation syndicale et ouvrière lui permettrait de financer, par ses propres moyens notamment, les services de consultation en matière d'environnement du travail.

*

7. LA POLITIQUE SOCIALE ET FAMILIALE

7.1. Les organismes de sécurité sociale

7.1.1. *Le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS)*

Comme l'on constate dans la période 2000 à 2003 une augmentation disproportionnelle des retards de paiement des cotisations dues par les employeurs par rapport aux années antérieures à cette période, notre chambre revendique une augmentation du taux d'intérêts moratoires fixé à 0,6% par mois par le règlement grand-ducal du 18 décembre 1998 afin d'inciter les employeurs à honorer le paiement des cotisations endéans les dix jours de l'émission des extraits de compte-cotisations.

Augmenter le taux d'intérêts moratoires pour inciter les employeurs à payer les cotisations dans les délais légaux.

7.1.2. *L'assurance maladie*

La Chambre de travail tient à protester contre l'unilatéralisme du gouvernement tendant à octroyer une augmentation des tarifs des prestataires de soins ainsi qu'à leur adaptation à l'indexation automatique sans avoir au préalable saisi les partenaires sociaux.

Le coût de cette mesure initialement estimé à 17,7 millions d'euros s'élèvera probablement – compte tenu des remboursements des honoraires par l'assurance maladie pour 2004 de 218 millions à 261 millions d'euros – à plus de 40 millions d'euros qui incombent intégralement au budget de l'assurance maladie. Cette augmentation des dépenses décrétée par le Gouvernement enlève toute marge de manoeuvre aux concertations des partenaires sociaux qui auraient permis respectivement une diminution des participations des assurés ou une prise en charge pour des prestations diverses (problèmes de dos, maladies psychosomatiques, soins dentaires, prévention).

Voilà pourquoi notre chambre demande que les dépenses y relatives soient prises en charge par l'Etat par le biais d'une augmentation de la part étatique.

Seule une prise en charge par l'Etat permettra de garder les coûts non salariaux au Luxembourg à un niveau compétitif par rapport aux autres pays de l'Union européenne.

La Chambre de travail ne peut accepter l'argumentation selon laquelle l'Etat n'aurait pas à assumer ce coût supplémentaire, étant donné qu'il interviendrait déjà à raison de 37% dans le financement de l'assurance maladie, et ce pour les raisons suivantes:

- Pendant les années passées, toutes les parties ont dû fournir des contributions à l'assainissement des caisses de maladie, soit par voie de majoration des cotisations (assurés et employeurs), soit par voie d'augmentation de la participation personnelle (assurés). Les seuls à ne pas avoir contribué sont les médecins, et ce malgré l'appel de M. le ministre de la Santé et de la Sécurité sociale. Si l'Etat décide maintenant de leur octroyer encore une augmentation générale de leur rémunération, il devrait logiquement la prendre en charge.
- Les caisses de maladie doivent assumer des charges leur imposées par l'Etat, notamment en matière de prestations de maternité, raison pour laquelle celui-ci devrait aussi augmenter sa contribution financière.
- L'augmentation des indemnités pécuniaires de maladie au cours des dernières années est due au changement de la procédure appliquée par le Contrôle médical de la sécurité sociale en matière de départ en pension d'invalidité. La loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle n'a malheureusement pas amélioré la situation financière étant donné que le Contrôle médical de la sécurité sociale n'a pas encore changé son approche en matière de reconnaissance d'incapacité de travail. Le coût financier à charge de l'assurance maladie étant généré par la procédure d'une administration publique (Contrôle médical), l'Etat devrait aussi davantage contribuer au financement.

L'Etat doit prendre en charge les dépenses générées par l'augmentation des tarifs des prestataires de soins décidée par lui seul à l'exclusion des partenaires sociaux pour maintenir les coûts non salariaux au Luxembourg à un niveau compétitif par rapport aux autres pays de l'Union européenne.

7.1.3. L'assurance dépendance

En présence d'une demande toujours croissante de personnes nécessitant des soins dans un établissement – l'évolution du vieillissement démographique ne faisant qu'amplifier le phénomène – notre chambre craint que le manque de capacités de lits ne soit toujours pas comblé. Pour garantir dorénavant une politique adéquate d'encadrement des personnes âgées, notre chambre demande au Gouvernement de dresser un inventaire des capacités de lits disponibles et des capacités de lits nécessaires pour satisfaire les demandes d'admission dans les établissements de soins.

Dans le même contexte, notre chambre se prononce énergiquement contre une réduction – récemment annoncée bien que ne figurant pas dans le projet de budget 2004 – de la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance de 45% à 40%. Cette réduction intempestive n'est pas seulement contraire à l'article 375 du code des assurances sociales, mais elle entraîne également une augmentation de la contribution à charge des assurés si, à moyen ou à long terme, les dépenses augmentent ou les réserves s'amenuisent.

Etablir un inventaire annuel des capacités de lits et maintenir le niveau de participation de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance pour garantir dorénavant une politique adéquate d'encadrement des personnes âgées.

7.2. La médecine préventive et la détection précoce

Notre chambre regrette que l'article 14.1.12.140 dans le budget de l'Etat 2004 intitulé „prophylaxie et traitement des maladies sociales et d'autres affections“ n'ait pas augmenté.

Elle revendique que le ministère publie une brochure exhaustive sur l'ensemble des pathologies qui nécessiteraient des examens prophylactiques et la prise en charge de ces derniers par les caisses de maladie ainsi que sur les groupes de personnes à risque.

Notre chambre espère que le ministère apportera plus de cohérence et d'efficacité dans ces campagnes d'information et de sensibilisation vu que la prévention médicale est sans aucun doute le meilleur moyen pour sauvegarder la santé de l'assuré et éviter une hausse exponentielle des dépenses de l'Union des caisses de maladie.

Apporter plus de cohérence et d'efficacité dans les campagnes d'information et de sensibilisation en matière de médecine préventive et détection précoce.

7.3. Les prestations familiales

Notre chambre tient à rappeler son constat que l'Etat prend toujours en charge les cotisations des employeurs, ce qui représente, suivant article 12.5.42.006 du projet de budget de l'Etat pour 2004, une décharge pour les employeurs d'un montant de 136.276.000 euros.

Notre chambre se doit cependant de constater que les grandes entreprises, qui étaient principalement visées par cette mesure, ont surtout procédé à des restructurations. Les créations d'emplois, en revanche, se sont avant tout faites au niveau des petites et nouvelles entreprises. Voilà pourquoi elle demande que le Gouvernement contrôle systématiquement à quelles fins cette décharge financière au détriment de l'Etat est utilisée de la part des entreprises.

Par ailleurs, il y a lieu de constater que l'Etat ne paie pas dans les délais les prestations familiales des entreprises concernées ce qui a pour conséquence que ces dernières doivent souvent recourir à des emprunts pour avancer les prestations familiales avant d'être remboursées par l'Etat.

- **Contrôler à quelles fins la décharge financière des entreprises résultant de la prise en charge par l'Etat des cotisations des employeurs est utilisée.**
- **Inciter l'Etat à payer les prestations familiales des entreprises concernées dans les délais légaux.**

8. L'ENSEIGNEMENT

– Dans la société de la connaissance le capital humain devient capital pour le développement économique et, au-delà, sociétal. En conséquence, l'Ecole acquiert une importance qui dépasse de loin celle qu'elle avait dans la société industrielle, dans la mesure où les besoins en main-d'oeuvre non ou faiblement qualifiée se réduisent comme une peau de chagrin.

L'Ecole devra partant à la fois qualifier davantage de jeunes et à des niveaux plus élevés, ce qui est un défi de taille pour cette vénérable institution.

Il importe dès lors de mettre toutes les chances de son côté notamment en la dotant en infrastructures, équipements et en ressources humaines dont elle a besoin pour accomplir sa mission d'une façon optimale.

Or, le bât continue toujours à blesser surtout en ce qui concerne les infrastructures et le personnel enseignant, même si notre chambre reconnaît les progrès réalisés ces derniers temps: la pénurie en enseignants dûment qualifiés s'est quelque peu résorbée et le plan directeur sectoriel „Lycées“ a, enfin, été finalisé et soumis aux consultations légalement prévues.

Il n'empêche que les lycées et surtout les lycées techniques craquent de toute part au point qu'un enseignement sérieux et efficace devient quasiment impossible.

Aussi notre chambre réitère-t-elle sa demande de voir s'accélérer la construction des lycées qui manquent et ce en conformité aux préceptes légalement arrêtés prévalant en matière d'aménagement du territoire. Notre chambre insiste également sur l'état généralement lamentable des infrastructures sportives qui demandent un investissement financier poussé.

– Face à une société en rapide évolution et en proie à de véritables mutations, la formation professionnelle continue (FPC) devient incontournable pour tout un chacun, mais surtout pour les personnes trop faiblement qualifiées pour pouvoir pérenniser leur employabilité.

Aussi notre chambre se félicite-t-elle de la conclusion, par les partenaires sociaux, de la convention sur l'accès individuel à la formation professionnelle continue, dont la traduction, que nous souhaitons rapide, en droit positif devrait donner un sérieux coup de pouce au développement de cette dernière.

C'est donc avec une certaine amertume que notre chambre doit constater l'absence de crédits budgétaires nécessaires à la mise en oeuvre de la convention précitée notamment dans son aspect congé de formation. Elle en conclut avec regret au statu quo légal pour l'année 2004.

– Finalement et dans ce contexte de la formation continue, notre chambre tient à rappeler le 3ième volet de l'avis du CES sur la formation continue arrêté à l'unanimité le 21 novembre 1995 et qui porte sur la formation économique, politique et sociale du citoyen.

Si l'importance de la formation professionnelle continue n'est plus à prouver, celle de la formation du citoyen ne l'est pas moins dans une société à complexification croissante et à constante et rapide évolution. Les formations linguistiques et notamment les cours de la langue luxembourgeoise constituent un élément clé de l'intégration des étrangers qu'il faut absolument soutenir.

Voilà pourquoi notre chambre est d'avis qu'il n'y a pas lieu de laisser choir ce type de formation continue. Bien au contraire: son institutionnalisation devient de plus en plus nécessaire face aux processus prédécrits et à l'impérieuse nécessité d'approfondir une démocratie restée trop longtemps formelle voire superficielle et de la rendre pérenne et efficace.

Aussi notre chambre demande-t-elle avec insistance au gouvernement de s'activer en la matière.

- **Donner à l'Ecole tous les moyens en infrastructures, équipements et humains indispensables pour former d'une façon optimale.**
- **Réaliser rapidement l'accès individuel à la formation professionnelle continue, y compris la formation du citoyen.**

Luxembourg, le 23 octobre 2003

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

