

N° 5600<sup>1C</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2007**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(14.11.2006)

**TABLE DES MATIERES**

	<i>page</i>
Résumé.....	2
1. Appréciation de la politique budgétaire .....	4
1.1. Situation de l'administration centrale: fin de la dégradation?	4
1.2. Situation de l'administration publique: toujours déficitaire ..	5
1.3. Comment rétablir les équilibres?.....	8
1.3.1. Réintroduire la norme budgétaire.....	8
1.3.2. Freiner la progression des dépenses de fonctionnement en réformant la fonction publique .....	8
1.3.3. Exécuter prioritairement les investissements publics ayant un effet positif sur la compétitivité .....	9
1.3.4. Eviter un recours exagéré à l'emprunt .....	10
1.3.5. Accumuler des réserves budgétaires en période de forte croissance économique .....	11
1.3.6. Passer d'une technique budgétaire vétuste vers une approche renforçant la transparence et l'efficacité des moyens budgétaires .....	11
2. Compétitivité: repositionner le Luxembourg en tête de peloton ..	12
2.1. Il faudra davantage investir dans l'avenir du pays .....	12
2.2. Etat des lieux de la situation actuelle .....	13
3. Attaquer les défis du moyen et du long terme pour garantir aux générations futures un niveau de vie décent.....	13
3.1. Assainir les finances publiques pour garantir à l'avenir une politique volontariste .....	14
3.1.1. Mieux maîtriser les dépenses publiques.....	15
3.1.2. Réduire la fragilité des bases imposables .....	21
3.1.3. Impact des mesures tripartite sur les finances publiques	22
3.2. Renforcer la compétitivité d'aujourd'hui pour assurer la pros- périté économique de demain.....	22
3.2.1. La compétitivité du Luxembourg s'est dégradée.....	22
3.2.2. Si l'Observatoire de la compétitivité constitue un outil d'analyse important, l'évolution des paramètres-clés est noyée dans un tableau de bord de 86 indicateurs ..	26

3.2.3. Comment améliorer la position compétitive? .....	27
3.2.4. Donner un coup de pouce à la recherche et à l'innovation .....	28
3.2.5. Améliorer le système éducatif pour diminuer le gâchis humain.....	29
3.2.6. L'indexation pourra-t-elle survivre dans un contexte de globalisation? .....	33
3.2.7. Le Plan d'action en faveur des PME: un ensemble de mesures destinées à préserver la compétitivité des PME .....	35
3.3. Réformer le marché de l'emploi .....	36
3.3.1. Le chômage structurel: quatre constats.....	36
3.3.2. Pour une politique de plein emploi offensive et intégrée.....	37
3.3.3. Evaluer l'impact financier des mesures d'emploi existantes et futures sur les finances publiques .....	42
Bibliographie.....	43
Annexe 1: Evaluation des dépenses d'avenir.....	45
Annexe 2: Régime de pension – taux de remplacement (Source OCDE) .....	50

\*

## RESUME

### **Le déficit public demeure élevé, ... malgré une politique de consolidation et une croissance économique élevée**

La politique de consolidation des finances publiques commence à porter ses fruits, alors que les économies de 390 millions d'euros contribuent à diminuer le déficit de l'administration centrale de 1.112 millions € en 2006 à 993 millions € en 2007.

Il demeure que, nonobstant cette baisse de 11%, il continue à se situer à un niveau élevé, et ce en dépit des efforts de consolidation et d'une croissance économique autour de 4%. Une analyse de la position budgétaire sur la période 2000-2007 révèle en effet un déséquilibre structurel, qui se matérialise à travers un effet „ciseaux“: les recettes en % du PIB accusent une baisse pour passer de 30% à 27%. Or, les dépenses connaissent de 2000 à 2006 une hausse effrénée en augmentant de 27% à 31%; même si le rapport dépenses/PIB devait descendre à 30% en 2007.

A ces problèmes structurels, il faudra apporter des solutions structurelles!

**Il faudra s'attaquer aux trois problèmes structurels fondamentaux pour garantir aux générations futures au moins le même niveau de vie qu'aujourd'hui.**

### **1. Assainir les finances publiques à plus long terme**

Pour revenir à un équilibre durable de la position budgétaire, la Chambre des Métiers estime que des réformes doivent intervenir sur plusieurs plans:

- Dépenses de fonctionnement: l'Etat devra continuer la politique de modération salariale et ajuster les rémunérations aux niveaux d'entrée dans la fonction publique.
- Investissements publics: en l'absence de moyens financiers suffisants, l'Etat devra exécuter prioritairement les investissements publics ayant un effet positif sur la compétitivité, à savoir ceux dans les domaines de l'éducation, de la recherche/innovation et des infrastructures de transports et de communication.
- Régime de pension: la hausse du nombre de retraités, l'augmentation de l'espérance de vie, ainsi qu'un ralentissement probable de la création d'emplois compromettront le financement du régime de pension à plus long terme. Selon la Chambre des Métiers il s'agit de prendre au plus vite des

mesures correctrices tendant à freiner les dépenses, par exemple en „pénalisant“ davantage le départ en retraite avant l'âge officiel de départ en retraite.

- Transferts sociaux: la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut passer d'une politique de l'arrosoir vers une politique plus sélective, en faisant bénéficier des prestations sociales essentiellement les ménages défavorisés. Ainsi, les diverses allocations familiales, qui représenteront une dépense de plus de 700 millions d'euros en 2007, devraient être liées au revenu des bénéficiaires.

## **2. Améliorer la compétitivité en phase de détérioration**

La dégradation de la compétitivité, surtout au niveau des coûts, est confirmée par différentes études, notamment celles de la Banque Centrale du Luxembourg, de l'Institut monétaire international, de l'International Institute for Management Development (IMD) et de Standard & Poor's.

La Chambre des Métiers rend le Gouvernement attentif à la nécessité de rétablir la compétitivité afin d'assurer un niveau approprié de recettes fiscales. Ainsi, il convient d'agir sur les axes suivants:

- Donner un coup de pouce à la recherche et à l'innovation: dans ce contexte, il faut mettre en place un environnement favorable, surtout en matière de conseil, d'assistance et de financement et mettre en oeuvre les recommandations de l'OCDE pour améliorer la gouvernance du système d'innovation et de recherche.
- Améliorer le système éducatif: offrir à chaque jeune, à chaque niveau, un minimum de compétences („kit de survie intellectuel“), axer l'enseignement sur le savoir-faire et non pas essentiellement sur l'accumulation des savoirs.
- Trouver une solution durable pour l'échelle mobile des salaires: le mécanisme de l'indexation constituant une mesure „antisociale“, en ce sens que le salarié à revenu élevé bénéficie plus de l'échéance d'une tranche indiciaire que celui à revenu modeste, la Chambre des Métiers estime qu'il faudra introduire après 2009 un plafonnement de l'échelle mobile à 1,5 fois le salaire social minimum.
- Mettre en oeuvre, sans tarder, le 3e „Plan d'action en faveur des PME“: la Chambre des Métiers insiste sur la nécessité d'une adoption rapide de ce plan actualisé par le Conseil de Gouvernement, afin d'entamer une discussion fondamentale sur la politique PME au niveau du Parlement.

## **3. Lutter contre le chômage**

A côté des problèmes humains qu'elle soulève, la hausse du chômage a des implications directes sur les dépenses publiques.

Or, la principale cause du chômage étant le faible niveau de qualification des personnes concernées, il s'agit, d'après la Chambre des Métiers, de réformer le système éducatif de manière à réduire le nombre d'étudiants quittant l'école sans qualification.

En ce qui concerne la lutte contre le chômage proprement dite, il faut: réformer le fonctionnement de l'ADEM en mettant en oeuvre les recommandations des différents audits commandités, appliquer les mesures d'activation des jeunes prévues par l'accord tripartite, flexibiliser le droit du travail pour faciliter par exemple le recrutement de chômeurs âgés.

## 1. APPRECIATION DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

### 1.1. Situation de l'administration centrale: fin de la dégradation?

La situation budgétaire de l'administration centrale en 2007 ne peut être qualifiée de saine, alors qu'elle demeure déficitaire pour la 6e année consécutive, les dépenses excédant de nouveau les recettes publiques.

*Capacité/besoin de financement (en mio. €)*

*Unité: mio. €*

	2006 <i>Budget voté</i>	2007 <i>Projet de budget</i>
Administration publique	-528,4	-310,2
– Administration centrale	-1.111,8	-993,2
– Administrations communales	0,9	-38,0
– Sécurité sociale	582,5	721,0
Etat (optique nationale)	-301,3	-169,9

*Source: Projet de loi concernant le budget de l'Etat (2007)*

Or, ce déficit est d'autant plus grave qu'il survient au cours d'une période caractérisée par une croissance économique vigoureuse (5,5% en 2006, 4% en 2007).

Si le rapport „besoin de financement/PIB“ s'améliore légèrement pour passer de 3,5% à 2,9% entre 2006 et 2007, il demeure qu'en chiffres absolus, le déficit se maintient à un niveau élevé:

- 2006: 1.112 millions €;
- 2007: 993 millions €.

La Chambre des Métiers se doit cependant de relever que la politique de consolidation des finances publiques va dans la bonne direction:

- désormais, les recettes (+5,4%) augmentent plus rapidement que les dépenses (+3,6%), ce qui a pour conséquence de réduire le déficit (en chiffres absolus);
- les dépenses affichent une progression inférieure à celle du PIB, ce qui implique une baisse du rapport dépenses/PIB.

Or, il sera important de persévérer dans cette démarche et de renforcer la politique de consolidation, eu égard au fait que l'amélioration de la position budgétaire est due à certains éléments non (nécessairement) récurrents:

- du côté des recettes, l'administration centrale bénéficie de rentrées exceptionnelles comme les dividendes versés par Arcelor-Mittal ou les quelque 451 millions € reçus lors de l'échange de titres dans le cadre de la fusion entre ces deux entités<sup>1</sup>. Bien que pour des raisons comptables, cette dernière recette n'est pas affectée au budget des recettes de l'Etat, on peut argumenter qu'à défaut de ces fonds, le budget de l'Etat aurait dû mettre à disposition les moyens nécessaires au financement des mesures désormais couvertes par les 451 millions € en cause;
- du côté des dépenses, les mesures arrêtées au niveau du Comité de coordination tripartite en date du 28 avril 2006 permettent de réaliser des économies. Les mesures ayant l'impact budgétaire le plus important sont les suivantes:
  - ♦ dépenses d'investissements de l'administration centrale: -150 millions €;
  - ♦ report de la date d'application de l'échelle mobile: -70 millions €;
  - ♦ mesures dans le domaine de la sécurité sociale: -67,9 millions €.

Globalement, les différentes mesures de restructuration auront, selon les prévisions budgétaires, pour effet de réduire les dépenses brutes de l'administration centrale de quelque 390 millions €. Or, le

<sup>1</sup> Note de conjoncture 2-06; STATEC; p. 68

danger est réel que les responsables politiques cèdent à la pression exercée par certains milieux pour opérer un effet de rattrapage – notamment en ce qui concerne la modulation de l'échelle mobile des salaires – ou pour ne pas mettre en oeuvre certaines mesures, en l'occurrence la politique de standstill au niveau de l'accord salarial de la fonction publique. Ceci contribuerait bien évidemment à détériorer davantage la position budgétaire;

- la politique budgétaire des derniers exercices, se caractérisant par une hausse excessive des dépenses publiques, a eu pour effet de réduire les avoirs des fonds spéciaux qui constituent pourtant la réserve financière de l'administration centrale. Si les dépenses des fonds devraient continuer à excéder les dotations à ces mêmes fonds, les réserves seront à peu près épuisées en 2008. Certains fonds connaissent d'ores et déjà des difficultés financières:
  - ◆ Fonds des routes
 

Sans le recours à un emprunt de 200 millions € en 2006, le fonds ne pourrait pas financer l'ensemble des projets prévus. En 2007, un nouvel emprunt à hauteur de 100 millions € est prévu.
  - ◆ Fonds du rail
 

Un emprunt de l'ordre de 332 millions € en 2006 permettra au fonds d'éviter le déficit. Pour l'exercice 2007 un nouvel emprunt de 100 millions € est prévu.
  - ◆ Fonds pour l'emploi
 

Seules une dotation budgétaire supplémentaire et une „compensation pour le non-relèvement en 2007 des impôts de solidarité de 1 point de %“ permettront au fonds d'afficher des avoirs de 29 millions € au 31/12/2006. Sans recettes supplémentaires, au-delà de celles prévues par le présent projet de budget, le fonds accusera un découvert de quelque 22 millions € en 2007.

En conclusion, la politique de consolidation budgétaire commence à porter ses fruits. En l'absence d'une hausse très importante des recettes, elle est toutefois insuffisante pour rétablir les équilibres. La Chambre des Métiers se demande comment le Gouvernement entend maîtriser, au-delà de l'exercice 2007, les finances publiques par des mesures de restructuration ponctuelles et „douces“, notamment dans le contexte de:

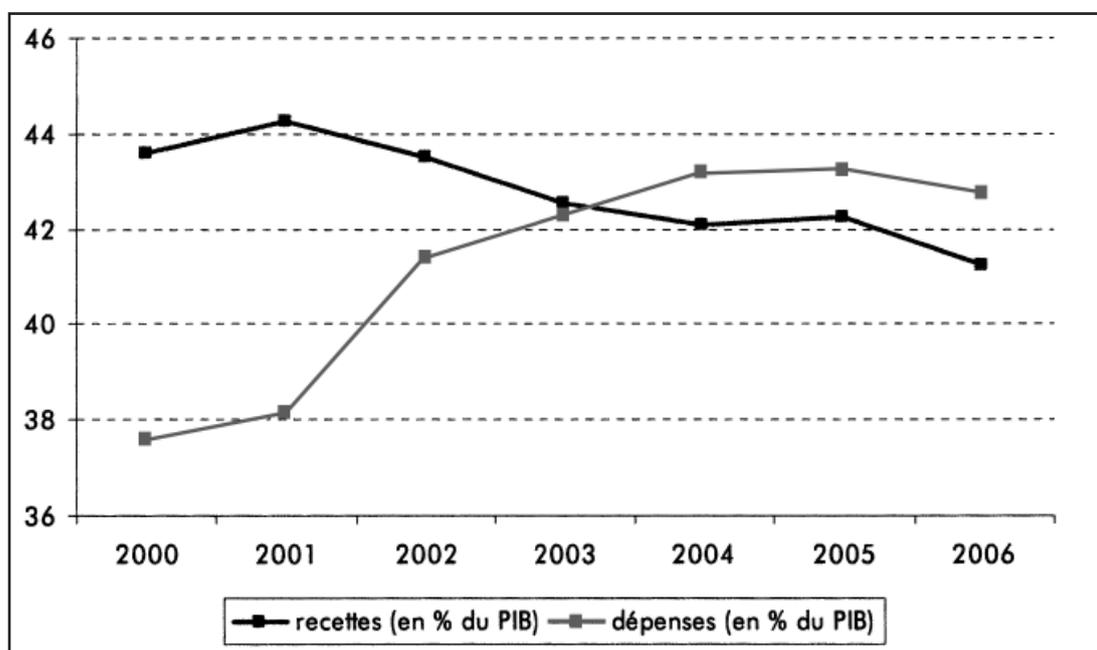
- la non-récurrence de certaines recettes exceptionnelles;
- l'épuisement des réserves des fonds d'investissement;
- pressions politiques tendant à revenir sur certaines mesures „tripartite“.

La Chambre des Métiers est d'avis que la seule solution à envisager pour rétablir durablement les équilibres est de mettre en oeuvre des réformes structurelles allant au-delà des mesures „homéopathiques“ décidées par le Comité de coordination tripartite. Elle abordera ces réformes au sein de la 3e partie du présent avis.

## **1.2. Situation de l'administration publique: toujours déficitaire**

Le graphique ci-dessous reprend l'évolution de la situation budgétaire de l'administration publique qui englobe outre l'administration centrale, la sécurité sociale et les administrations locales. Il documente la tendance des recettes et dépenses publiques en % du PIB sur la période 2000-2006, les données pour 2007 faisant malheureusement défaut.

*Recettes et dépenses des administrations publiques  
(en % du PIB)*



Source: STATEC, calculs Chambre des Métiers

Il en ressort qu'à partir de 2004, les dépenses excèdent les recettes et que, par voie de conséquence, on est en présence d'un déficit public au sens de Maastricht. La détérioration de la position budgétaire luxembourgeoise est due à un mouvement de „ciseaux“. Les recettes en % du PIB affichent une tendance baissière en passant de 43,6% en 2000 à 41,2% en 2006. Par contre, les dépenses montrent une évolution dans le sens opposé: elles augmentent plus rapidement que le PIB, ce qui explique que le rapport dépenses/PIB progresse de 37,6% en 2000 à 42,7% en 2006. Il faut toutefois noter qu'entre 2005 et 2006, ce rapport s'est légèrement amélioré.

*Recettes et dépenses de l'administration publique*

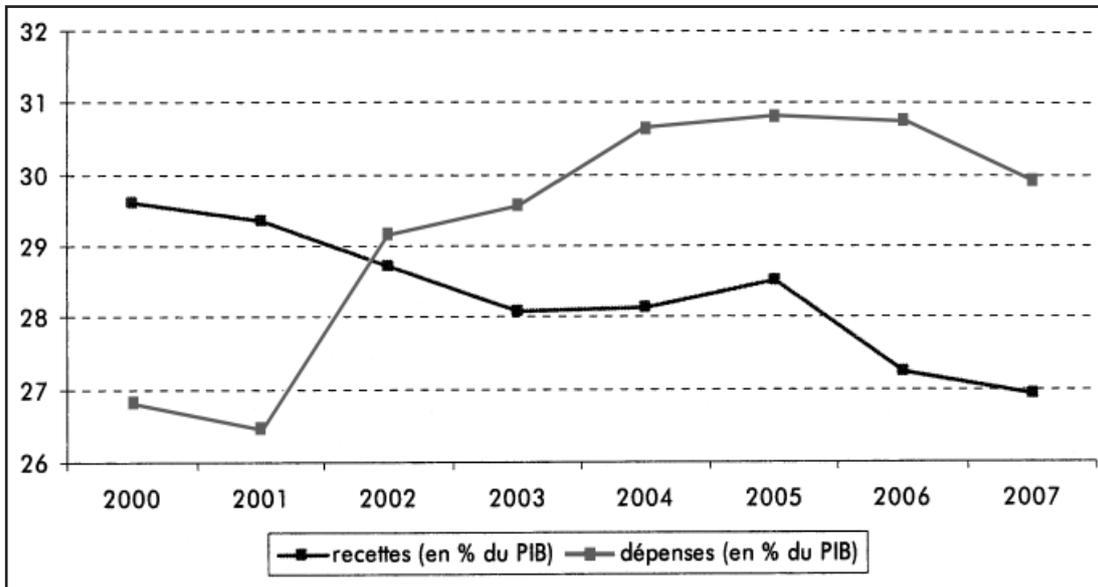
	2000	2006	variation 2000-2006 (en points de %)
recettes en % du PIB	43,6%	41,2%	-2,4
dépenses en % du PIB	37,6%	42,7%	5,1

Source: STATEC, calculs Chambre des Métiers

Le fait que la dégradation des finances publiques se prolonge au cours d'une période de forte croissance économique démontre qu'on est en présence d'un déficit structurel et que la cause de la détérioration se situe du côté des dépenses, en hausse de 5,1 points de % sur la période 2000-2006. Les chiffres démontrent que la structure des dépenses est telle que l'équilibre budgétaire ne peut être atteint qu'à partir d'un taux de croissance de l'économie de 8 à 9%.

La dégradation de la situation budgétaire de l'administration publique est causée par une détérioration quasiconinue au niveau de l'administration centrale.

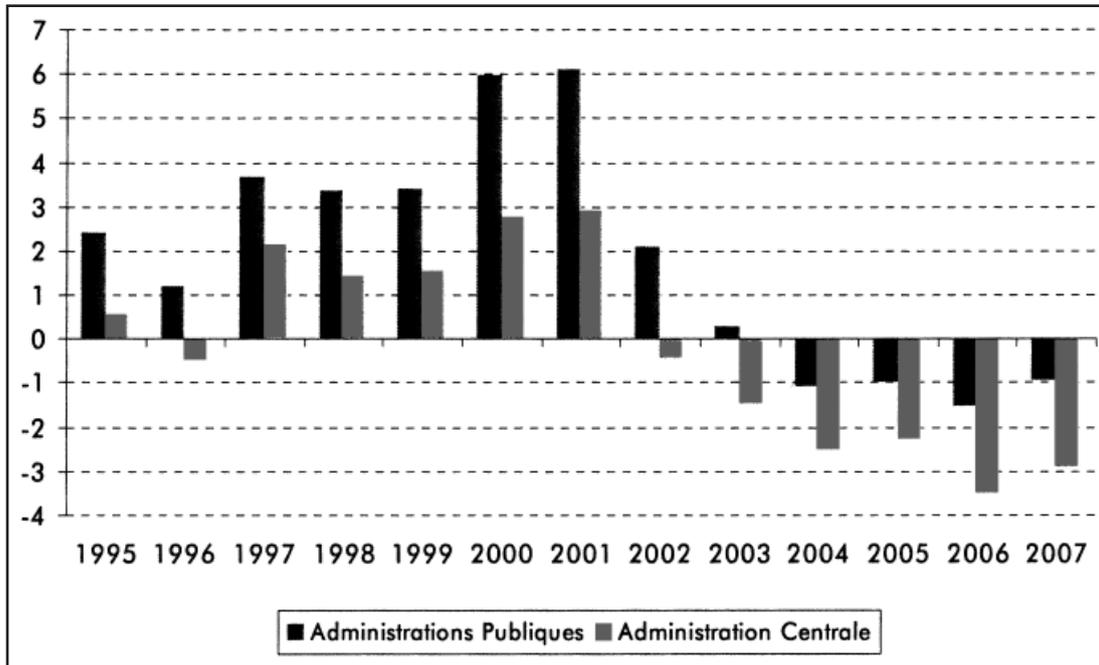
*Recettes et dépenses de l'administration centrale  
(en % du PIB)*



Source: STATEC, calculs Chambre des Métiers

En analysant l'évolution de celle-ci sur la période 2000-2007, on assiste également, comme dans le cas des administrations publiques prises dans leur ensemble, à un mouvement de „ciseaux“, mais beaucoup plus prononcé que dans ce premier cas. Ainsi, les recettes rapportées au PIB enregistrent une baisse pour diminuer de 29,6% en 2000 à 27%. Il convient toutefois de rappeler que le recul entre 2000 et 2003 est imputable aussi bien aux effets du ralentissement économique qu'à ceux de la réforme fiscale qui a diminué la charge fiscale tant des particuliers que des entreprises. Or, les dépenses connaissent de 2000 à 2005 une hausse effrénée en augmentant beaucoup plus vigoureusement que le PIB, passant de 26,8% à 30,8%. Après une stabilisation en 2006, un recul devrait se produire en 2007 où le rapport dépenses/PIB devrait descendre à 29,9%. Cette réduction est à mettre en relation avec l'effort de consolidation entrepris par le Gouvernement pour assainir les finances publiques.

*Soldes budgétaires (en % du PIB)*



Source: STATEC

Il est intéressant de noter qu'un déficit public apparaît dès l'année 2002, les dépenses dépassant désormais les recettes publiques.

Si au niveau des administrations publiques, le solde public reste excédentaire jusqu'en 2003 inclus, ceci est dû à l'effet modérateur exercé par la sécurité sociale et les administrations locales, qui ne parviennent cependant plus à résorber le déficit croissant de l'administration centrale au-delà de cet exercice.

### 1.3. Comment rétablir les équilibres?

#### 1.3.1. Réintroduire la norme budgétaire

Jusqu'à une date récente, le Gouvernement luxembourgeois fixait une norme d'augmentation des dépenses publiques, appelée „norme budgétaire“, qui définissait le plafond maximal endéans duquel les dépenses publiques pouvaient évoluer. Pour l'établissement de cette norme on recourait à deux paramètres:

- les possibilités de croissance à moyen terme du produit intérieur brut en volume;
- la hausse probable de la moyenne des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires entre l'année de l'établissement du budget (n-1) et l'exercice concerné (n).

La Chambre des Métiers a toujours soutenu le principe de la fixation d'un taux normatif pour l'accroissement annuel des dépenses publiques, alors qu'il contraint les responsables politiques à respecter une certaine discipline en matière d'évolution des dépenses budgétaires. En effet, il s'agissait essentiellement de confiner l'évolution des dépenses à celle de la croissance économique à moyen terme.

L'établissement de la norme budgétaire aurait en outre été facilité par le fait que l'échéance des tranches indiciaires a été fixée par le Comité de coordination tripartite jusqu'en 2009.

#### 1.3.2. Freiner la progression des dépenses de fonctionnement en réformant la fonction publique

Si le Luxembourg ne dispose pas, en comparaison avec d'autres pays européens, d'une fonction publique surdimensionnée, le niveau des rémunérations, ainsi que les règles de progression des salaires

(système de biennales payées sur une base annuelle sans tenir compte de critères de performance, règles de promotion rigides basées sur l'ancienneté), exercent une pression à la hausse non négligeable sur les dépenses publiques.

Malgré l'annonce du Gouvernement d'un gel des rémunérations et d'une politique d'embauche plus restrictive en 2007 et 2008, la masse salariale prévue par le projet de budget pour 2007 augmentera de 7,6%<sup>2</sup> par rapport à l'année en cours. En l'absence d'une adaptation de la valeur du point indiciaire, sur lequel se fonde le calcul du traitement des fonctionnaires et qui permet un relèvement linéaire de ceux-ci, cette hausse s'explique par le paiement d'annales (l'évolution du traitement étant essentiellement fonction de l'ancienneté), le système de promotions et le recrutement de personnel supplémentaire, même si les embauches nettes sont inférieures à celles des années antérieures.

La Chambre des Métiers plaide à ce que les responsables politiques continuent la politique de modération salariale dans la fonction publique, alors que des hausses importantes de l'indice de base des traitements des agents publics exerceront par ailleurs une pression sur la grille des salaires du secteur privé.

Selon la Chambre des Métiers, il faudrait également ajuster les rémunérations aux niveaux d'entrée dans la fonction publique, afin de rétrécir l'écart de rémunération entre secteur privé et public.

Cette réduction du différentiel des salaires entre secteur public et privé inverserait de surcroît la tendance actuelle du débauchage de main-d'oeuvre de nationalité luxembourgeoise du secteur privé, attirée par une rémunération alléchante et une sécurité d'emploi quasi absolue. Le secteur privé souffrant d'une hémorragie de salariés luxembourgeois, ceci conduira à terme à une structure duale de l'emploi au Grand-Duché: ainsi, les Luxembourgeois représenteront la plus grande majorité des personnes occupées dans la fonction publique, alors que les immigrés résidents et les frontaliers seront majoritairement occupés dans le secteur privé. Une telle dualité risque d'avoir à terme des répercussions défavorables sur le plan politique et sur celui de la cohésion sociale.

Pour contrer cette dualité du marché du travail, la Chambre des Métiers suggère d'ouvrir les parties de l'administration publique non touchées par l'exercice de la souveraineté nationale aux ressortissants de pays membres de l'UE, notamment le secteur de l'enseignement.

De surcroît, les responsables politiques devraient, après un débat ouvert depuis plus d'une décennie, enfin engager une réforme administrative digne de ce nom. En effet, une meilleure gestion du personnel, qui pourrait être atteinte par une mobilité renforcée entre ministères et administrations et par l'introduction d'un système d'évaluation et de rémunération basé sur les performances, augmenterait la productivité de la fonction publique et réduirait les besoins futurs en personnel.

### ***1.3.3. Exécuter prioritairement les investissements publics ayant un effet positif sur la compétitivité***

La dégradation des finances publiques oblige le Gouvernement à réduire ou à reporter certaines dépenses en capital. Ainsi, le Premier Ministre a annoncé lors de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays en date du 2 mai 2006 une réduction des investissements publics de l'ordre de 660 millions € sur la période 2007-2009 (par rapport aux investissements initialement prévus) qui s'échelonne comme suit:

- 170 millions € en 2007;
- 190 millions € en 2008;
- 300 millions € en 2009.

La diminution de ces dépenses, qui concernera avant tout des projets de construction d'infrastructures routières et de transport, devrait ramener le rapport des investissements publics au PIB de 3,7% en 2006 à 3,2% en 2009.

Selon la Chambre des Métiers, l'impact réel de cette baisse sur le secteur de la construction est difficile à évaluer, eu égard au fait que traditionnellement une partie plus ou moins importante des investissements prévus par le programme pluriannuel des dépenses en capital pour une année déterminée n'est, pour diverses raisons, pas ou seulement partiellement exécutée.

<sup>2</sup> Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007; p. 22.

Or, même en faisant abstraction de la diminution des dépenses en capital de 150 millions € prévue par le présent projet de budget, le niveau des investissements publics se maintient à un niveau élevé.

Le Premier Ministre a également annoncé dans son discours précité l'intention du Gouvernement d'avoir recours aux „partenariats public-privé“ (PPP) afin de réduire le coût des projets à réaliser de 15 à 20%.

La Chambre des Métiers ne peut que mettre en garde les responsables politiques contre une application irréfléchie des PPP. Dans ce contexte, elle ne peut que rappeler la position du CES à laquelle elle se rallie:

„En ce qui concerne la réalisation d'investissements publics au moyen des „public private partnerships-(ppp)“, le CES salue le fait que le ministre du Budget a annoncé que cette forme de coopération entre le public et le privé sera d'abord soumise à une évaluation via un projet-pilote avant que le Gouvernement ne se lance définitivement dans cette voie.

Certaines expériences étrangères ont en effet révélé que les partenariats public-privé ne constituent pas une recette miracle. Il faudra notamment veiller à ce que, en fin de compte, les coûts ne dépassent pas les montants que les autorités publiques auraient eu à payer si elles avaient opté pour un marché classique.

Il convient d'autre part d'évaluer si l'option de partenariat présente une plus-value réelle par rapport à d'autres options.

En outre, il faut de toute façon s'assurer que les petites et moyennes entreprises luxembourgeoises ne soient pas évincées de ces partenariats.“<sup>3</sup>

En l'absence de moyens financiers suffisants, la Chambre des Métiers plaide à ce que les responsables politiques définissent des priorités, en privilégiant des projets d'investissements ayant un effet positif sur la compétitivité. Parmi ces dépenses en capital, il faut ranger celles concernant l'éducation, la recherche/innovation et les infrastructures de transports et de communication.

#### **1.3.4. Éviter un recours exagéré à l'emprunt**

Les performances économiques du Luxembourg se distinguent par un important degré de volatilité: l'évolution du PIB par exemple montre des pics et des bas beaucoup plus prononcés que dans la majorité des autres pays développés. Ceci tient au fait que le Grand-Duché est une économie de petit espace, très spécialisée, en l'occurrence dans le domaine des services financiers. Ainsi, l'économie subit de plein fouet les évolutions favorables et défavorables des marchés boursiers.

Il va de soi que cette dépendance du pays par rapport à un secteur économique ne reste pas sans conséquence sur l'état des finances publiques. En effet, l'envergure de la place financière est telle que celle-ci rapporte à l'Etat des recettes fiscales si significatives qu'un revirement brusque de la situation économique du secteur financier, dans un sens ou dans un autre, aura des répercussions notables sur le produit des impôts. Par conséquent, la volatilité des performances économiques du Luxembourg implique également une volatilité au niveau des finances publiques.

Si une augmentation substantielle de la dette publique menace les équilibres macroéconomiques des grandes économies, ceci vaut d'autant plus pour un pays de la taille du Luxembourg. Ainsi, un choc économique négatif risque de causer, à travers la volatilité de l'économie et des finances publiques, une hausse brusque et massive de la dette. Celle-ci impliquerait qu'une part croissante et significative des moyens budgétaires serait consommée par le service de la dette, ce qui réduirait d'autant la marge de manoeuvre de la politique budgétaire. Il ressort de ces réflexions que la maîtrise de la dette publique revêt une importance autrement plus capitale pour un petit pays.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'avant de recourir à l'emprunt, l'Etat devra freiner l'évolution des dépenses publiques par la mise en œuvre de réformes structurelles. Elle peut toutefois accepter ce recours dans le cadre du financement de projets d'investissements dont bénéficieront également les générations futures, telle que la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire.

<sup>3</sup> CES, Avis sur l'évolution économique, sociale et financière, p. 84

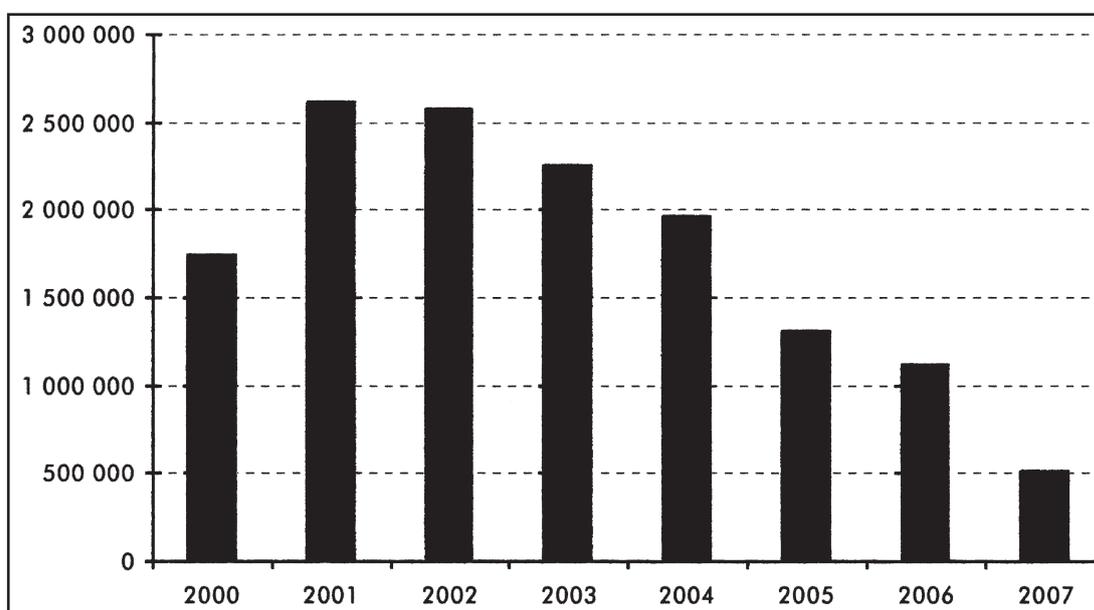
### 1.3.5. Accumuler des réserves budgétaires en période de forte croissance économique

Les périodes de forte croissance économique devraient être mises à profit pour accumuler des réserves, afin de pouvoir mettre en oeuvre une politique budgétaire anticyclique. Or, le Luxembourg ne respecte pas ce principe de bonne gouvernance: tout en enregistrant une croissance du PIB en volume autour de 4% entre 2004 et 2007, le déficit de l'Etat central est passé de 2,5% à 3,5% en 2006 pour descendre à 2,9% en 2007.

Une telle politique budgétaire n'est manifestement pas soutenable à plus long terme. Pour financer cette progression effrénée des dépenses, l'Etat a:

- largement entamé les réserves budgétaires que constituent en fin de compte les avoirs des fonds publics: de 2001 où ces avoirs atteignent un pic de 2,6 milliards €, ils passent progressivement à 0,5 milliard € en 2007;
- recouru à l'emprunt: pour 2006, le Gouvernement a envisagé de contracter des emprunts de l'ordre de 532 millions € pour couvrir les besoins financiers du Fonds des routes et du Fonds du rail.

*Avoirs des fonds spéciaux (en mio €)*



La Chambre des Métiers est d'avis que l'Etat central devra au plus vite maîtriser l'évolution des dépenses. La Chambre des Métiers tente de proposer un certain nombre de solutions dans le présent avis.

### 1.3.6. Passer d'une technique budgétaire vétuste vers une approche renforçant la transparence et l'efficacité des moyens budgétaires

Afin de renforcer la transparence des finances publiques et d'introduire des éléments prévisionnels dans la procédure budgétaire, la Chambre des Métiers souhaite formuler les recommandations suivantes qui se recoupent par ailleurs largement avec les suggestions qu'elle avait formulées dans son avis sur le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006:

- adopter une approche budgétaire axée sur les résultats au lieu des moyens. L'OCDE remarque que „le budget (...) n'est pas à la hauteur des pratiques modernes de budgétisation et de gestion, qui mettent l'accent sur les produits (les biens et services qui seront fournis durant l'exercice budgétaire) ou sur les résultats (biens publics, tels qu'une meilleure protection sociale ou une plus grande sécurité). En conséquence, il n'est pas possible d'établir correctement un lien entre les ressources finan-

cières mises à la disposition des organismes publics et les résultats qu'ils sont censés assurer au public, ce qui nuit à la transparence. Aussi est-il difficile de rendre les organismes publics responsables de leur gestion budgétaire et d'évaluer leur performance.<sup>4</sup> Un exemple concret permet d'illustrer le changement politique requis. Des moyens budgétaires croissants sont alloués aux transports publics, alors que ce poste de dépenses constitue manifestement une priorité politique sur la toile de fond de la congestion des infrastructures routières due à l'intensification du trafic. Or, les moyens financiers y alloués devraient être subordonnés à la réalisation d'objectifs précis tels que:

- ◆ l'augmentation de x% du nombre de voyageurs;
- ◆ la baisse de x% du coût par voyageur par km parcouru via une meilleure maîtrise des coûts;
- accroître l'autonomie des différentes structures publiques en passant d'une approche de lignes de crédit vers un système de dotation unique: une enveloppe budgétaire globale contribuerait à augmenter la flexibilité des gestionnaires et à les responsabiliser quant aux résultats à atteindre;
- les fonds spéciaux constituent un moyen efficace pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques, les surplus de recettes étant affectés aux fonds durant les périodes de forte croissance, alors que les dépenses des fonds devraient aider à soutenir l'économie en période de ralentissement économique;
- inclure au niveau du projet de budget des recettes et dépenses de l'Etat des prévisions concernant les dépenses au titre de la sécurité sociale, ce qui permettrait à la Chambre des Députés de débattre des orientations de la sécurité sociale et des mesures correctrices à prendre;
- évaluer l'ampleur des passifs futurs, tant au niveau du régime de pension qu'au niveau de l'assurance-santé.

\*

## **2. COMPETITIVITE: REPOSITIONNER LE LUXEMBOURG EN TETE DE PELOTON**

### **2.1. Il faudra davantage investir dans l'avenir du pays**

Le budget de l'Etat est bien plus qu'une estimation des recettes et des dépenses publiques pour l'exercice à venir. En effet, et en simplifiant, pour un niveau donné de recettes, le Gouvernement peut fixer des priorités en allouant proportionnellement plus de moyens budgétaires à un axe particulier qu'à un autre. A côté des dépenses de fonctionnement de l'Etat, la Chambre des Métiers estime que le budget détermine avant tout deux politiques:

- la politique sociale: par le mécanisme de la redistribution de revenus, le budget tente de réduire les inégalités sociales et de lutter contre la pauvreté. En théorie du moins, ce mécanisme implique que les personnes à revenu plus élevé paient proportionnellement plus d'impôts, et qu'une partie de ces recettes est allouée aux ménages défavorisés via les transferts sociaux (par exemple les aides au logement);
- la politique économique: l'Etat joue un rôle important à ce niveau, en ce qu'il détermine l'environnement dans lequel évoluent les entreprises. Concrètement, l'Etat intervient dans les domaines suivants: organisation du système éducatif, définition du cadre fiscal, mise à disposition d'infrastructures (de transport et de communication), ... De ce fait, il exerce une influence non négligeable sur la compétitivité de l'économie nationale.

Or, pour la Chambre des Métiers, le deuxième volet est déterminant pour l'avenir du pays. Ainsi, l'Etat devra assurer les bases du développement économique, en offrant aux entreprises un environnement propice à leur éclosion et à leur développement. La prospérité économique devra à son tour garantir les moyens budgétaires nécessaires au financement de la politique sociale et environnementale.

C'est dans cette optique qu'il faudra accorder de tout premier ordre aux „dépenses d'avenir“, qui peuvent être définies comme des dépenses déterminant, parmi d'autres facteurs, la compétitivité du pays et favorisant ainsi la croissance économique à long terme. En d'autres mots, il s'agit

<sup>4</sup> Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg (juillet 2006); OCDE, p. 60

de dépenses au sens large permettant de générer et d'assurer des revenus dans un avenir plus ou moins proche.

Pour la Chambre des Métiers, ces dépenses peuvent être rangées dans les catégories suivantes:

- l'éducation et la formation: la qualité du système éducatif revêtira un rôle croissant à l'avenir, en ce sens qu'elle a un impact direct sur la qualité du capital humain. Ce dernier, en revanche, est important dans un contexte d'intensification de la concurrence au niveau international et dans un cas de figure où l'exploitation de niches de souveraineté deviendra de plus en plus difficile. L'éducation et la formation sont à comprendre au sens large et englobent tant l'enseignement primaire que secondaire, professionnel ou non, et postsecondaire, ainsi que la formation continue;
- la recherche et l'innovation: dans le cadre de la globalisation, l'intensification de la concurrence en résultant exerce une pression croissante sur les prix. De ce fait, il devient primordial de se démarquer par rapport à la concurrence par des produits et services innovants. C'est à ce niveau que la recherche et l'innovation jouent un rôle fondamental;
- les infrastructures de transport et de communication: l'importance des investissements dans ces domaines n'est plus à démontrer, alors qu'ils sont à ranger parmi les facteurs classiques déterminant l'attractivité d'un site d'implantation.

## **2.2. Etat des lieux de la situation actuelle**

En appliquant la définition ci-avant, la Chambre des Métiers a tenté d'évaluer les „dépenses d'avenir“. Or, vu que ces dépenses exprimées en chiffres absolus n'ont qu'une valeur explicative limitée, la Chambre des Métiers les a mises en rapport avec les dépenses globales du budget et des fonds spéciaux. De même, elle a analysé leur évolution sur les dernières années.

Les résultats sont présentés au tableau reproduit en annexe. Il en ressort que les „dépenses d'avenir“ représentent sur la période 2005-2007 entre 20% et 24% des dépenses globales.

Si ces dépenses ont progressé de l'ordre de 23% entre 2005 et 2006, elles accuseront, selon les chiffres du projet de budget, un recul de 2% entre 2006 et 2007. Or, cette baisse tient avant tout à une diminution importante des dépenses au titre du Fonds du rail (-126 millions €) et du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux (-47 millions €). La variation s'explique surtout par le fait qu'en 2006, l'acquisition d'immeubles appartenant à Arcelor et aux CFL a provoqué une hausse significative et exceptionnelle des dépenses du Fonds du rail.

\*

## **3. ATTAQUER LES DEFIS DU MOYEN ET DU LONG TERME POUR GARANTIR AUX GENERATIONS FUTURES UN NIVEAU DE VIE DECENT**

Le Luxembourg se trouve confronté depuis quelque temps déjà à des problèmes structurels dont certains ont été masqués par la situation économique exceptionnelle de la dernière décennie. En effet, la croissance extraordinaire de cette époque repose fondamentalement sur l'essor qu'a pris la place financière qui se fonde, quant à lui, essentiellement sur les facteurs suivants:

- une transposition rapide et une exploitation optimale des marges de manoeuvre laissées par les directives européennes en la matière;
- les décisions politiques de certains pays européens, notamment celle de l'Allemagne d'introduire un impôt à la source sur les revenus de capitaux;
- un cadre fiscal avantageux;
- le secret bancaire.

Or, le phénomène de la globalisation, le processus d'intégration européenne, ainsi que l'élargissement progressif de l'UE rendront à l'avenir plus difficile la mise en oeuvre d'une politique économique reposant sur l'exploitation de niches de souveraineté. Les accords de Feira par lesquels le Luxembourg a été obligé à instaurer un impôt à la source sur certains revenus de capitaux pour assurer le maintien (temporaire) du secret bancaire et l'abrogation du régime des „holdings 1929“, imposée par la Commission européenne, constituent de bons exemples permettant d'illustrer ces propos.

Les défis auxquels le pays doit désormais faire face sont, d'après la Chambre des Métiers, au nombre de trois:

- l'assainissement des finances publiques;
- l'amélioration d'une compétitivité en phase de détérioration. Si cette dégradation devait continuer, elle aura à plus ou moins brève échéance des conséquences négatives sur les recettes publiques;
- la lutte contre le chômage. La hausse du chômage augmentera inévitablement les dépenses budgétaires consacrées à son endiguement.

Dans la suite du présent chapitre, la Chambre des Métiers articulera la nature de ces défis et tâchera de présenter des pistes de solution possibles.

### **3.1. Assainir les finances publiques pour garantir à l'avenir une politique volontariste**

Si en 2000 et 2001, le surplus budgétaire de l'administration publique atteignait encore 6% du PIB, le ralentissement conjoncturel brusque enregistré en 2001 et 2003 s'est traduit par une détérioration graduelle de la situation budgétaire. Le solde budgétaire de l'administration centrale est devenu déficitaire en 2002, celui de l'administration publique demeure au rouge depuis 2004. Entre 2000 et 2006, le solde de financement de l'administration publique est ainsi passé de +6% du PIB à -1,5% du PIB, soit une détérioration de 7,5 points de % sur l'ensemble de la période.

Sur les années 2000-2006, le rapport entre les recettes de l'administration publique et le PIB diminue de 43,6% à 41,2%. Parallèlement toutefois le rapport entre les dépenses de l'administration publique et le PIB a progressé en passant de 37,6% en 2000 à 42,7% en 2006, soit une augmentation de 5,1 points de % ou de 5,3 milliards €.

La cause du déséquilibre au niveau des finances publiques est par conséquent à rechercher dans une baisse des recettes publiques rapportées au PIB, combinée à une hausse excessive des dépenses publiques par rapport au PIB.

La Chambre des Métiers ne peut que souscrire au constat de l'accord tripartite du 28 avril 2006 que „la détérioration de la situation budgétaire de l'administration publique est dans une très large mesure de nature structurelle. Par conséquent, le retour à l'équilibre ne se réalisera pas automatiquement, par exemple par le biais d'une meilleure performance au niveau de la croissance économique.“<sup>5</sup> En effet, la Chambre des Métiers s'est depuis des années efforcée à mettre le doigt sur ces problèmes structurels face auxquels les responsables politiques ont fait la sourde oreille.

Les estimations du Gouvernement montrent clairement qu'à politique inchangée, et en présupposant une croissance économique de 4,5%, le déficit cumulé sur la période 2006-2009 atteindra entre 15 et 20% du PIB, la dette publique passant sur le même horizon, à défaut de réserves budgétaires suffisantes, de 6,2 à 15%<sup>6</sup>.

Il est clair que dans ce scénario, le Gouvernement ne disposera pas d'une marge de manoeuvre suffisante pour mettre en oeuvre une politique axée prioritairement sur les projets porteurs d'avenir, notamment l'amélioration du système éducatif ainsi que la promotion de la recherche et de l'innovation.

Or, eu égard au fait que le déficit budgétaire structurel est causé par une hausse des dépenses publiques, qui est incompatible avec l'objectif d'une situation saine des finances publiques à moyen et à long terme ainsi qu'avec le principe d'une politique budgétaire prudente, si souvent annoncée par les Gouvernements successifs, l'action politique correctrice devra essentiellement porter sur le côté des dépenses publiques.

D'après la Chambre des Métiers, il faudra, afin de redresser la situation actuelle, agir sur deux plans. Ainsi, il s'agit:

- de mieux maîtriser la progression des dépenses;
- d'oeuvrer en direction de bases imposables moins fragiles.

<sup>5</sup> Avis du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006; p. 7

<sup>6</sup> Avis du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006; p. 8

### 3.1.1. *Mieux maîtriser les dépenses publiques*

A côté de la nécessité de freiner la progression des dépenses de fonctionnement que la Chambre des Métiers a mise en exergue dans le chapitre 1.3.2. et auquel elle se permet de renvoyer, il y a lieu de prendre des mesures au niveau des postes de dépenses les plus importants en termes budgétaires, à savoir:

- les investissements publics;
- les dépenses au titre de l'assurance pension;
- les dépenses au titre de l'assurance maladie;
- les transferts sociaux.

#### 3.1.1.1. *Améliorer la gestion et l'exécution des investissements publics*

La Chambre des Métiers voudrait souligner que les investissements publics ont un double impact sur l'économie:

- ils ont des retombées directes sur l'activité du secteur de la construction et des secteurs connexes, comme celui du commerce de matériaux de construction, et par ricochet sur l'emploi et les recettes fiscales;
- ils contribuent à assurer la compétitivité de l'économie, alors que celle-ci présuppose la disponibilité d'infrastructures appropriées.

Or, une position budgétaire défavorable impose une allocation plus rationnelle et plus économe des deniers publics. Ceci vaut évidemment également pour les investissements publics. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers constate que la réalisation récente de certains projets d'envergure a donné lieu à des dépassements de budget exorbitants. Les raisons pour ceux-ci sont multiples: les dépassements concernant la route du Nord sont dus au fait que les coûts ont été estimés jusqu'à la fin présumée du chantier, soit sur une période de +/- 15 ans, ce qui est irréaliste.

Afin d'éviter à l'avenir de telles situations, les responsables politiques ont annoncé une série de mesures que la Chambre des Métiers ne peut que saluer.

Les projets seront soumis au vote du Parlement à deux reprises. Le premier, qui aura lieu à un stade précoce, servira à obtenir l'accord de principe de la Chambre des Députés pour autoriser des planifications plus précises. Le deuxième vote concernera l'avant-projet définitif dont le budget est plus proche de la réalité.

Il s'agit d'améliorer la phase de planification afin d'éviter des modifications à posteriori, qui par le passé se sont révélées très coûteuses.

Afin d'éviter les dépassements budgétaires concernant la réalisation des chantiers d'une grande envergure, le Ministre des Travaux Publics propose un vote par tranches tout en permettant aux parlementaires de garder une vue d'ensemble des projets en cause. La liaison Micheville devra être réalisée de la sorte. Un rapport sera transmis tous les 6 mois à la „Commission de l'exécution budgétaire“ pour lui permettre de réagir dans des délais raisonnables si un problème quelconque devait se manifester.

Un suivi plus précis des différents corps de métiers devra mettre les autorités en mesure d'améliorer les prévisions de coûts et permettre aux autorités d'être mieux informées sur leur marge de manoeuvre.

La Chambre des Métiers est d'avis que si le deuxième vote au Parlement contribue à allonger la procédure en matière de marchés publics, l'amélioration de la phase de planification pourra au contraire agir dans la direction opposée et raccourcir la période de réalisation des projets. Encore faut-il que l'Etat se donne les moyens nécessaires pour agir en ce sens!

Si les besoins en infrastructures demeurent importants sur plusieurs plans, le Gouvernement a engagé des réflexions tendant à réduire les coûts des différents projets sans pour autant compromettre leur qualité. La Chambre des Métiers se permet de commenter succinctement ces propositions.

Ainsi, les responsables politiques ont défini les priorités concernant les investissements publics comme suit: infrastructures scolaires, institutions européennes et infrastructures sociales, l'extension du tronçon autoroutier entre Mamer et Bettembourg sur 6 voies étant reportée (50 millions €).

Pour la Chambre des Métiers, les dépenses en capital prioritaires sont celles visant à améliorer directement la productivité des activités économiques – à savoir les zones industrielles, commerciales et artisanales, les infrastructures en énergie et de transport – et les investissements visant à moderniser les infrastructures servant à des fins d'éducation et de formation professionnelle initiale et continue. Dans ce contexte, elle se permet de renvoyer au chapitre traitant des dépenses d'avenir.

Les autorités chercheront d'autres solutions de financement des projets à réaliser, comme par exemple le „public-private partnership“. L'application de ce concept devrait, selon les responsables politiques, conduire à une réduction des frais de construction au sens large.

En ce qui concerne ces partenariats, la Chambre des Métiers renvoie à ses commentaires y relatifs figurant sous le chapitre 1.3.3.

En outre, le Ministère compétent tâchera de réduire les coûts pour les projets particuliers par les mesures suivantes:

- Une „commission d'analyse critique“ devra examiner les besoins et déterminer à priori si les contenus immobiliers prévus sont nécessaires et appropriés.
- Les règles concernant les concours d'architectes feront l'objet d'une révision, alors qu'un poids plus important devra être attribué au critère prix.
- Il faudra mieux utiliser la marge de manoeuvre au niveau des cahiers des charges pour définir des matériaux de qualité sans verser dans la somptuosité (mur en béton au lieu d'un mur de pierres).
- Les responsables de projet auront la mission de surveiller de très près les chantiers et les architectes se verront attribuée une mission de suivi et de contrôle.
- Un nouveau contrat type sera négocié avec les architectes: en matière d'honoraires, il y aura substitution du régime basé sur une participation liée à la valeur de l'immeuble par un régime forfaitaire.
- Des incitants, sous forme de primes ou de pénalités, devront être prévus pour que les coûts réels d'un projet n'excèdent pas le devis.
- Il faudrait également tenir compte, au niveau du coût des projets, des frais d'entretien à encourir lors des premières années d'exploitation et d'utilisation.

La Chambre des Métiers peut approuver ces actions dans la mesure où certaines se recoupent avec les revendications exprimées par la Commission du Bâtiment, notamment celle relative à la prise en compte anticipée des frais d'entretien et de réparation<sup>7</sup>.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre des Métiers salue l'institution par le présent projet de budget du „Fonds d'entretien et de rénovation“<sup>8</sup>, une mesure qui avait été recommandée par cette même Commission.

### *3.1.1.2. Régime des pensions: une attitude attentiste du Gouvernement aggravera les futurs déséquilibres*

Selon la Chambre des Métiers, le financement du régime des pensions constitue un des problèmes structurels les plus importants dans le contexte de la maîtrise des dépenses publiques. Le défaut d'une prise de conscience dans ce domaine, tant du côté des responsables politiques que du côté du grand public, s'explique par les surplus générés à l'heure actuelle par le régime, les excédents étant la résultante d'une croissance économique vigoureuse qui a impliqué une hausse de l'emploi et des salaires moyens, avec comme corollaire une augmentation des recettes au titre des cotisations sociales.

Si l'équilibre financier ne semble pas menacé dans le court, ni même dans le moyen terme, il en va tout autrement lorsqu'on se place dans une logique de long terme; une démarche qui est tout à fait justifiée, alors qu'une carrière professionnelle normale au titre de l'assurance pension s'étend sur une période de 40 ans. Plusieurs études confirment les déséquilibres qui caractériseront le système dans l'hypothèse d'une politique inchangée.

Ainsi, l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) met dans son bilan technique de la période de couverture 1999-2005 le doigt sur ces problèmes:

<sup>7</sup> Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction (juillet 2004); Commission du Bâtiment; p. 53

<sup>8</sup> Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007; Article 39

„En ce qui concerne la prochaine période de couverture (2006-2012), les prévisions actuarielles montrent que le système arrive à garder un niveau de recettes suffisant pour assurer la couverture des dépenses avec une accumulation de la réserve légale tout au long de la période. (...) Ce n'est qu'en se plaçant dans une optique à long terme qu'on peut déceler les problèmes de financement du système. Ainsi selon le premier scénario<sup>9</sup> retenu, le taux de cotisation devra-t-il être adapté pour la première fois, au plus tard, en 2034 (en 2027 dans le deuxième scénario) et à taux de cotisation inchangés, la réserve légale sera épuisée vers 2041 (2034 dans le deuxième scénario<sup>10</sup>).

Les résultats des calculs actuariels montrent que sur un horizon de 30 années, la situation financière affiche une bonne santé, à condition que la croissance économique dépasse les 2% en moyenne annuelle. Pour que le régime général reste en équilibre jusqu'en 2050, cette croissance annuelle moyenne devrait toutefois se situer à plus de 4%. La bonne situation financière du régime général de pension dépend de façon cruciale de la croissance économique, à tel point qu'une croissance annuelle moyenne de moins de 2% pendant les prochaines années impliquerait que des mesures devraient être prises déjà pendant la prochaine décennie pour garantir la pérennité du régime à moyen et à long terme.<sup>11</sup>

*scénario 2,2%*

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
<b>Recettes</b>						
cotisations employeurs et ménages	6,1%	6,2%	6,2%	6,2%	6,2%	6,3%
cotisations participation de l'Etat	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%
participation de l'Etat aux frais	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%
autres recettes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
revenu sur la fortune	0,6%	0,8%	1,1%	0,7%	-1,1%	-4,1%
total des recettes	10,0%	10,2%	10,6%	10,3%	8,6%	5,7%
<b>Dépenses</b>						
prestations	7,7%	7,4%	8,8%	12,9%	16,8%	19,4%
autres dépenses	0,5%	0,4%	0,5%	0,8%	1,0%	1,2%
total des dépenses	8,2%	7,8%	9,3%	13,6%	17,8%	20,5%
Solde	1,9%	2,4%	1,3%	-3,4%	-9,3%	-14,8%
Réserve	24%	30%	39%	20%	-46%	-151%

*scénario 3%*

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
<b>Recettes</b>						
cotisations employeurs et ménages	6,1%	6,1%	6,2%	6,2%	6,3%	6,3%
cotisations participation de l'Etat	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,2%
participation de l'Etat aux frais	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
autres recettes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
revenu sur la fortune	0,6%	0,8%	1,1%	1,0%	0,2%	-1,3%
total des recettes	10,0%	10,2%	10,6%	10,5%	9,8%	8,5%

9 Premier scénario: hausse de l'emploi de 1,3% et croissance économique de 3% à partir de 2030 (p. 37)

10 Deuxième scénario: hausse de l'emploi de 0,5% et croissance économique de 2,2% à partir de 2030 (p. 37)

11 Bilan technique de la période de couverture 1999-2005, IGSS, p. 49

<b>Dépenses</b>						
prestations	7,7%	7,4%	8,1%	10,6%	12,9%	14,5%
autres dépenses	0,5%	0,4%	0,5%	0,6%	0,8%	0,9%
total des dépenses	8,2%	7,8%	8,6%	11,2%	13,7%	15,3%
Solde	1,9%	2,4%	1,9%	-0,7%	-3,9%	-6,8%
Réserve	24%	30%	39%	33%	1%	-49%

Si le taux de cotisation, y inclus la part versée par le budget de l'Etat, est maintenu au niveau actuel de 24%, la réserve sera épuisée dès l'année 2034 dans le scénario 2,2% et dès 2041 dans le scénario 3%.

En 2050, les dettes du régime représenteront respectivement 151% du PIB dans le scénario 2,2% et 49% du PIB dans le scénario 3%.

Afin de pouvoir encore garantir des pensions acceptables à nos enfants et petits-enfants, la Chambre des Métiers est d'avis que les responsables politiques devront agir sans tarder, alors que le mécanisme de la réserve fixé à un minimum de 1,5 fois le montant des prestations annuelles, tel qu'il fonctionne actuellement, ne suffira pas pour maintenir l'équilibre financier du régime de pension. En effet, elle partage entièrement le point de vue de la BCL qui note que:

„En ce qui concerne plus spécifiquement le système de pensions, l'importance d'une surveillance proactive de l'évolution de la situation budgétaire est clairement établie. Il serait hasardeux de n'adopter d'éventuelles mesures de correction que lorsque les réserves de pensions deviennent inférieures au seuil d'1,5 fois le montant des prestations, d'autant que le contrôle du respect de ce seuil minimal repose sur des évaluations actuarielles confinées à des horizons successifs de 7 ans. Il serait alors trop tard pour contrer avec succès les facteurs de dérive des coûts, ce qui contraindrait les autorités à procéder à une hausse très substantielle des cotisations sociales.“<sup>12</sup>

A long terme, le régime des pensions subira trois types de pressions:

- un ralentissement probable de la création d'emplois, et partant une hausse plus lente du nombre de cotisants;
- une augmentation du nombre de retraités accompagnée d'une forte montée des dépenses de pension;
- une hausse de l'espérance de vie, ce qui correspond à des dépenses de pensions croissantes.

Au vu des problèmes de financement qui risqueront d'apparaître dans un futur plus ou moins proche, et afin d'éviter que nos enfants n'héritent d'un système en faillite virtuelle, en raison de l'égoïsme de la génération actuelle, la Chambre des Métiers recommande de suivre les pistes de solution suivantes:

- Abaisser l'horizon pour l'établissement des évaluations actuarielles, actuellement fixé à 7 ans  
Des périodes d'évaluation plus rapprochées permettraient de détecter plus tôt l'impact sur l'équilibre financier du régime de pension d'un renversement de tendance de paramètres, comme la croissance économique, l'emploi et la masse salariale.
- Optimiser le rendement des actifs financiers investis  
Il faudra veiller constamment à ce que la réserve génère le rendement le plus élevé possible, sans pour autant prendre des risques exagérés au niveau de la stratégie d'investissement.
- Revenir sur les décisions prises lors du „Rentendesch“ en 2001  
Les débats gravitant autour du „Rentendesch“ ont abouti à une série de mesures dont l'impact budgétaire agrégé a conduit à une augmentation structurelle des dépenses de l'ordre de 0,6%-0,8% du PIB (soit environ 175-210 millions €) l'an à partir de 2002. Or, les réalités économiques des dernières années n'ont pas été en ligne avec les paramètres qui servaient de base aux conclusions y arrêtées majoritairement.
- Relever l'âge effectif moyen de départ à la retraite

<sup>12</sup> The sustainability of the private sector pension system from a long term perspective: the case of Luxembourg (janvier 2003); BCL, p. 13

Si l'âge légal de la retraite est fixé à 65 ans, l'âge effectif moyen de départ à la retraite était de 57,1 ans en 2005<sup>13</sup>, ce qui correspond à un différentiel d'environ 8 ans. De l'avis de la Chambre des Métiers, il s'agit avant tout de réduire les incitants à un départ anticipé à la retraite. Plusieurs pistes sont possibles pour arriver à un relèvement de l'âge effectif moyen de départ à la retraite:

- ◆ augmentation du facteur d'ajustement pour la réduction des retraites prises avant l'âge officiel de départ en retraite;
- ◆ réduire le taux de remplacement afin de limiter le niveau des prestations et les droits à acquérir par les assurés à l'avenir en suspendant temporairement le mécanisme de l'ajustement.

Le taux de remplacement atteint plus de 100% du revenu net pour les tranches de revenu inférieures et moyennes<sup>14</sup>. La non-application de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels pendant 10 ans, en maintenant cependant le mécanisme de l'échelle mobile, réduirait de 13 à 21% les taux de remplacement<sup>15</sup>, les rapprochant ainsi de la fourchette moyenne des pays de l'OCDE. Ne pas procéder à ces ajustements serait contraire à toute logique de solidarité équitable entre générations;

- ◆ retraite anticipée: restreindre le régime de validation (c'est-à-dire la prise en compte des années d'enseignement postsecondaire, l'éducation des enfants, etc.).
- Analyser et mettre en oeuvre les réformes proposées par différentes organisations nationales et internationales

Ainsi, le groupe de travail à instituer suite aux accords tripartite<sup>16</sup>, devrait analyser les forces et faiblesses

- ◆ d'un passage du système de répartition vers un système de capitalisation, tel que ce modèle a été proposé par la BCL<sup>17</sup>;
- ◆ de la réforme proposée par l'OCDE, à savoir une réduction des dépenses de retraite – par exemple via la non-application pendant un certain temps du facteur d'ajustement – et une augmentation du taux de rendement à partir de 2006 pour assurer le paiement des retraites jusqu'en 2050 sans que le système accuse un passif.<sup>18</sup>

### *3.1.1.3. Assurance maladie: des mesures plus structurelles sont indispensables pour maintenir l'équilibre financier à plus long terme*

Si sur le plan international, le niveau des dépenses de santé par rapport au PIB n'est guère élevé, les dépenses nominales ont augmenté au rythme annuel de 9,9% entre 2000 et 2004. Sur la période 1997-2003, le Luxembourg enregistre même la progression la plus forte de l'ensemble des pays de l'OCDE.<sup>19</sup> Elle s'explique par plusieurs facteurs:

- croissance rapide de la population active;
- forte augmentation du nombre de prestataires;
- revalorisation des honoraires des médecins;
- indexation des honoraires;
- construction de nouvelles infrastructures hospitalières.

Or, les dépenses en matière de santé devraient continuer à connaître une évolution dynamique sous l'effet du vieillissement de la population qui entraînera une hausse de la demande de services médicaux et des progrès réalisés en médecine qui renchériront le coût de celle-ci.

Afin d'assurer le financement du système à plus long terme, la Chambre des Métiers se permet d'énoncer les recommandations suivantes:

<sup>13</sup> Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg (juillet 2006); OCDE, p. 69

<sup>14</sup> Cf annexe 2

<sup>15</sup> Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg (juillet 2006); OCDE, p. 90

<sup>16</sup> Accord tripartite du 28 avril 2006;

<sup>17</sup> Rapport annuel 2005; BCL; p. 88

<sup>18</sup> Scénario de croissance du PIB réel après 2030 de 3%: réduction des dépenses de 0,5%, hausse du rendement de 1%; scénario de croissance du PIB réel après 2030 de 2,2%: réduction des dépenses de 2,5%, hausse du rendement de 1%

<sup>19</sup> Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg (juillet 2006); OCDE, p. 57 et 58

- sur le plan hospitalier, rechercher des synergies avec les structures médicales au niveau de la Grande Région, au lieu de tenter à offrir l'ensemble de la panoplie de services médicaux;
- augmenter la participation des assurés afin de les responsabiliser davantage, sans pour autant écarter les ménages défavorisés de services de qualité;
- encourager l'utilisation de médicaments génériques;
- obliger les assurés à passer par un médecin généraliste avant de consulter un médecin spécialiste;
- endiguer les abus par des contrôles systématiques des assurés et des prestataires de soins.

#### 3.1.1.4. *Autres transferts sociaux: transformer la politique de l'arrosoir pour accroître la cohésion sociale*

L'objectif des transferts sociaux est de réduire les inégalités sociales et de permettre ainsi à l'ensemble de la population de mener une vie décente. Pour simplifier, le mécanisme de ces transferts devrait se fonder sur la redistribution des revenus: les ménages nantis contribuent à travers une plus forte imposition de leurs revenus – principe de la progressivité de l'impôt – à financer les transferts destinés aux ménages défavorisés.

Or, au Luxembourg, le système des transferts sociaux a au fil du temps été perverti, en ce sens qu'une partie importante de ceux-ci sont alloués à l'ensemble de la population. Une telle pratique qui consiste à organiser la redistribution des revenus sans différencier entre les personnes qui sont dans le besoin et celles qui ne le sont pas est à qualifier de politique de l'arrosoir. Deux exemples concrets permettent d'illustrer le problème:

- les prestations familiales sont versées aux bénéficiaires indépendamment de leur situation de revenu. Or, ces dépenses atteindront près de 770 millions € en 2007 et, en dépit de leur désindexation, leur variation annuelle est de 3,1%;
- les bonifications d'intérêt accordées en vue de réduire la charge financière résultant du remboursement d'un prêt hypothécaire („Aide au logement: subventions d'intérêt (loi modifiée du 25.2.1979)“), figurant au présent projet de budget pour un montant de 54 millions €, sont allouées sans être liées à une condition de revenu.

#### *Dépenses au titre des prestations familiales*

Unité: €

Code	Poste de dépenses	2005	2006	2007
12.5.42.000	Part. ... allocations familiales ...	193.628.724	204.076.000	220.203.000
12.5.42.001	Prise en charge ... allocations de naissance ...	8.773.386	8.624.000	9.048.000
12.5.42.002	Prise en charge ... allocations de maternité	4.718.624	4.549.000	4.916.000
12.5.42.004	Prise en charge ... allocation de rentrée scolaire	34.063.273	35.722.000	37.035.000
12.5.42.005	Prise en charge ... allocation d'éducation	72.418.301	72.000.000	73.912.000
12.5.42.006	Vers. ... des cotis. ... allocations familiales ...	145.032.434	153.771.000	164.653.000
12.5.42.007	Part. ... allocations familiales ...	219.016.916	218.736.000	210.862.000
12.5.42.008	Prise en charge ... indemnités ... congé parental	39.361.346	43.000.000	42.832.000
12.5.42.011	Vers. ... des cotis. ... allocations familiales	5.082.348	5.546.000	5.875.000
Total		722.095.352	746.024.000	769.336.000
Variation annuelle (en %)			3,3	3,1

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007

Sur la toile de fond d'une dégradation des finances publiques, la Chambre des Métiers demande à ce que la politique des transferts sociaux soit organisée de manière plus sélective, en d'autres termes qu'elle soit revue de façon à satisfaire à sa vocation primaire qui est celle de soutenir essentiellement les personnes qui sont dans le besoin.

### 3.1.2. Réduire la fragilité des bases imposables

La fragilité, et de ce fait la volatilité des recettes publiques, réside dans la dépendance de celles-ci de quelques activités économiques spécifiques:

- Secteur financier

Environ 80% du produit de l'impôt sur le revenu des collectivités sont générés par le seul secteur financier<sup>20</sup>, ce qui le rend très vulnérable par rapport à des chocs pouvant survenir sur la place financière.

La contribution du secteur financier aux recettes fiscales globales est évaluée à 31% en 2005, ce qui démontre la dépendance de l'équilibre des finances publiques à l'égard d'un seul secteur économique.<sup>21</sup>

- Commerce de produits à accises

Les recettes fiscales issues de la vente de carburants ainsi que celles en provenance de la vente de tabac et de boissons alcoolisées se montent à environ 20% des recettes fiscales totales<sup>22</sup>. Ce chiffre souligne la dépendance financière de notre pays envers l'exploitation de cette niche économique particulière, alors que le respect des objectifs du Protocole de Kyoto, par lequel le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de CO<sub>2</sub> de l'ordre de 28% par rapport à l'année de référence 1990, contraindra notre pays à prendre des mesures pour réduire la demande des produits pétroliers, dont 75% sont consommés par les clients non-résidents<sup>23</sup>. Ainsi, les augmentations d'accises suivantes ont été annoncées<sup>24</sup>:

- ♦ janvier 2007: 2 cents sur l'essence, 1,25 cent sur le diesel;

- ♦ janvier 2008: 1,25 cent sur le diesel.

L'effet global de cette mesure sur les finances publiques est incertain. Si la hausse des prix a, à priori, un effet positif sur le produit de l'impôt, le contraire est cependant vrai pour la contraction de la demande (non résidente) en résultant, d'autant plus que la vente de carburants est liée à celle de tabac et de boissons alcoolisées.

- Commerce électronique

Les recettes provenant de la prestation de services électroniques du type „business to consumer“ représentent environ 10% des recettes totales de TVA. Or, le déplacement du lieu d'imposition du pays d'établissement du prestataire vers le lieu de résidence du consommateur, un sujet de discussion récurrent au niveau communautaire, aurait manifestement un impact négatif très significatif sur ces recettes.

Ces exemples montrent que l'équilibre des finances publiques dépend principalement du succès de l'exploitation de ces trois niches, à savoir:

- la place financière;
- la vente de produits soumis aux droits d'accises;
- le commerce électronique.

Selon la Chambre des Métiers, il est donc indispensable de réorienter progressivement la politique économique du Luxembourg de l'exploitation de niches de souveraineté vers une économie fondée sur les compétences. La diversification économique ne devra cependant pas se borner à la seule diversification industrielle, mais aussi englober une diversification de l'industrie des services. Ainsi, le développement de la R&D devrait, sous l'impulsion de l'Université du Luxembourg et des CRP, ouvrir de nouvelles opportunités à l'économie nationale.

20 Rapport de la Commission des finances et du budget relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005; 26.11.2004; p. 16

21 Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise (septembre 2006); Comité pour le Développement de la Place financière; p. 8 et 9

22 D'Lëtzeburger Land; In der Erdölfalle; 30 juin 2006

23 Projet de loi transposant les mesures arrêtées par le comité de coordination tripartite

24 Déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2006

### 3.1.3. Impact des mesures tripartite sur les finances publiques

En ce qui concerne les décisions arrêtées dans l'accord tripartite du 28 avril 2006, l'un des principaux objectifs de celui-ci était de ramener progressivement entre 2006 et 2009 les finances publiques à une situation d'équilibre, en résorbant graduellement le déficit public. La Chambre des Métiers se permet cependant de douter que les mesures y prévues soient suffisantes pour assurer la santé des finances publiques à plus long terme. En effet, une étude de la BCL qui a tenté d'évaluer l'impact de ces mesures sur la situation des finances publiques semble confirmer ces craintes.

„Afin de freiner la détérioration de la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise, le Gouvernement a récemment annoncé plusieurs mesures. Une première mesure consiste à remplacer temporairement le mécanisme d'indexation automatique des salaires par un mécanisme „cliquet“. L'impact de cette mesure gouvernementale sur les taux de variation du coût salarial moyen est relativement important en 2006 (-0,8 pp). Par contre, il est partiellement résorbé par la suite (...). Une deuxième mesure concerne le gel des salaires dans la fonction publique pour les années 2007 et 2008. (...) Cette mesure n'aura d'effet substantiel que si elle provoque des effets indirects et, plus particulièrement, une tendance à la modération salariale dans les autres secteurs de l'économie.“<sup>25</sup>

„Les mesures de consolidation (...) permettraient d'améliorer la situation budgétaire à raison d'environ 1% du PIB. (...) Cette louable inflexion de la politique budgétaire permettrait d'endiguer le processus de détérioration budgétaire précité. Le retour à l'équilibre ne serait cependant nullement garanti, à moins que l'objectif de limitation de la croissance des dépenses de l'Etat central annoncé par le Gouvernement ne soit mis en oeuvre de façon déterminée. Une telle rigueur s'imposerait d'autant plus que les actuels excédents de la sécurité sociale sont appelés à s'étioler graduellement.“<sup>26</sup>

Concernant la limitation de la croissance des dépenses de l'Etat central qui ne devrait pas excéder 4%, tant en 2007 qu'en 2008, la BCL note que:

„De ce fait, les déficits projetés pourraient être ramenés de 1,2 à 0,9% du PIB en 2007 et de 1,4 à 0,7% en 2008, soit des soldes nettement plus proches des objectifs des autorités, même si un ajustement budgétaire additionnel paraît s'imposer en 2008. (...) Une croissance réduite à 4% du seul fait d'une diminution des transferts à d'autres sous-secteurs des administrations publiques permettrait de respecter nominalement l'objectif des 4%. Il n'en résulterait cependant aucune amélioration de la situation des administrations publiques considérées globalement, puisqu'il s'agirait d'un simple jeu de vases communicants. (...)“

En l'absence d'impulsions nouvelles, les réserves des fonds spéciaux vont s'épuiser et/ou une hausse sensible de la dette publique va survenir au cours des prochaines années. Les réserves de pension sont certes importantes en niveau absolu, puisqu'elles représentaient environ 25% du PIB à la fin de 2005. Cependant, ces réserves sont de loin insuffisantes pour assurer la soutenabilité à terme du régime général de pension.“<sup>27</sup>

Des considérations ci-dessus il ressort que la limitation de la croissance des dépenses de l'Etat central à 4% n'implique pas ipso facto une amélioration de la position financière au niveau de l'administration publique. Ainsi, une réduction des transferts sociaux de l'Etat central vers les organismes de sécurité sociale sera sans effet au niveau des soldes de l'administration publique, à condition que les moins-values de recettes ne soient pas compensées par une augmentation des cotisations de la part des entreprises et/ou des assurés.

## 3.2. Renforcer la compétitivité d'aujourd'hui pour assurer la prospérité économique de demain

### 3.2.1. La compétitivité du Luxembourg s'est dégradée

Le fait que la compétitivité de l'économie luxembourgeoise se soit détériorée est souvent contesté par des milieux qui soupçonnent de façon plus ou moins ouverte les organisations professionnelles patronales de vouloir tirer profit de l'argument d'une dégradation de la compétitivité pour démanteler

25 Rapport annuel 2005; BCL; p. 76

26 Rapport annuel 2005; BCL; p. 78

27 Rapport annuel 2005; BCL; p. 86

le modèle social luxembourgeois. Or, cette détérioration ressort clairement de rapports et d'analyses réalisés par diverses organisations que la Chambre des Métiers se permet de citer dans la suite du présent chapitre.

*Banque Centrale du Luxembourg*

Pour évaluer l'évolution de la compétitivité du Luxembourg la BCL utilise les indicateurs basés sur l'indice des prix à la consommation, le déflateur du PIB, et les coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie. Or, en observant la tendance de ceux-ci, elle constate que:

„Pour les trois indicateurs, les observations les plus récentes confirment que la compétitivité a continué à se dégrader, et actuellement les trois sont tous supérieurs à leur moyenne historique (calculée depuis 1995T1). L'indicateur basé sur les prix à la consommation a augmenté de 9,5% entre 2002T1 et 2006T1, la dernière observation disponible. Cette détérioration cumulée sur quatre ans signifie qu'en moyenne annuelle le différentiel d'inflation était de 2,3% entre le Luxembourg et une moyenne pondérée des pays partenaires (les pondérations sont fonction de l'importance de chaque pays dans le commerce extérieur). Pour les autres deux indicateurs de compétitivité, la dernière observation disponible est 2005T4. Sur les quatre ans avant cette date, la détérioration cumulative de l'indicateur basé sur le déflateur du PIB a été de 7,7% (différentiel d'inflation par rapport aux pays partenaires de 1,9% en moyenne). Pour l'indicateur basé sur les coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie, la détérioration cumulative sur quatre ans a été de 9,0% (différentiel d'inflation de 2,2% en moyenne).“

„Selon les projections (qui intègrent les effets de la modulation de l'indexation des salaires), la détérioration de la compétitivité devrait continuer pour tous les trois indicateurs jusqu'à la fin de l'horizon de projection en 2008T4. L'indicateur basé sur les prix à la consommation devrait subir une détérioration ultérieure de 0,7% entre 2005T4 et 2008T4. Toujours selon ces projections, l'indicateur basé sur le déflateur du PIB devrait augmenter de 1,9% jusqu'à la fin de la projection. Enfin, l'indicateur basé sur les coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie serait sujet à une dégradation supplémentaire de 3,1%.“<sup>28</sup>

La BCL a également tenté de quantifier l'impact de la modulation de l'indexation des salaires sur la compétitivité, en analysant la contribution de l'indexation à la croissance des coûts salariaux unitaires sous les scénarios avec et sans modulation de l'indexation. D'après elle, „Entre 2005 et 2008 les coûts salariaux unitaires augmentent de 6,9% avec la modulation de l'indexation (moyenne annuelle 2,3%) contre 7,4% sans la modulation (moyenne annuelle 2,4%). Donc, la modulation de l'indexation devrait freiner l'augmentation des coûts salariaux unitaires, mais pour améliorer la compétitivité, les coûts salariaux unitaires doivent augmenter moins vite au Luxembourg que dans ses principaux pays partenaires. (...) La modulation de l'indexation des salaires pourra mitiger la détérioration de la compétitivité, mais ne sera pas capable d'invertir la tendance. Selon les projections, la détérioration continuera jusqu'à fin 2008 au rythme annuel de 1,0% en moyenne. C'est-à-dire que les coûts salariaux unitaires continueront à augmenter plus vite au Luxembourg que dans ses pays partenaires.“<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Rapport annuel 2005, BCL, p. 31

<sup>29</sup> Rapport annuel 2005, BCL, p. 32

*Impact de la modulation de l'indexation sur le coût salarial unitaire*

	2006	2007	2008
<b>Sans modulation de l'indexation</b>			
(1) Salaire réel	1,6	1,2	1,6
(2) Contribution de l'indexation	2,9	1,7	2,3
(3) Rémunération par salarié (1)+(2)	4,6	2,9	3,9
(4) Productivité du travail	1,8	1,0	1,4
(5) Coût salarial unitaire (3)-(4)	2,8	1,9	2,5
<b>Impact de la modulation</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,2</b>
<b>Avec modulation de l'indexation</b>			
(1) Salaire réel	1,6	1,2	1,6
(2) Contribution de l'indexation	2,1	2,3	2,1
(3) Rémunération par salarié (1)+(2)	3,7	3,5	3,7
(4) Productivité du travail	1,8	1,0	1,4
(5) Coût salarial unitaire (3)-(4)	1,9	2,5	2,3

Source: calculs BCL

Selon la Chambre des Métiers, il est donc clair que, même si les mesures arrêtées par le récent accord tripartite constituent un pas dans la bonne direction, elles ne permettront pourtant pas de redresser la tendance à la détérioration de la position compétitive du Luxembourg. De toute façon, le risque est réel que l'effet modérateur qu'exerce la modulation de l'indice sur l'évolution des coûts salariaux soit annihilé par des progressions négociées au niveau des salaires nominaux.

*International Institute for Management Development (IMD)*

Le „World Competitiveness Yearbook“ est publié par l'institut suisse IMD.

L'analyse de la compétitivité des pays étudiés repose tant sur des indicateurs statistiques que sur l'opinion des décideurs économiques et des dirigeants d'entreprise.

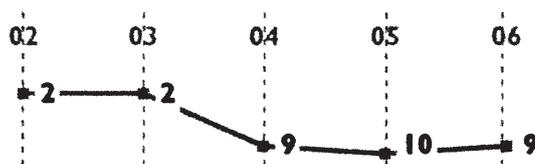
En dehors de la performance générale („overall performance“), l'IMD analyse l'évolution des indicateurs des 4 sous-groupes suivants:

- performances économiques;
- efficacité des pouvoirs publics;
- environnement des affaires;
- infrastructures.

Les résultats obtenus pour le Luxembourg ne tiennent pas compte des accords du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 et de leur implication sur la compétitivité du pays.

En ce qui concerne la performance générale du Luxembourg, deux remarques s'imposent pour l'évolution sur un an, d'un côté, et pour l'évolution sur le moyen terme, de l'autre:

- entre 2005 et 2006, la compétitivité du Grand-Duché s'améliore légèrement. Ainsi, le Luxembourg se place en 9<sup>e</sup> position en 2006, alors qu'il n'avait occupé que le 10<sup>e</sup> rang en 2005;
- par rapport aux années 2002 et 2003, l'IMD note une détérioration de la compétitivité. En effet, au cours de ces années, le Luxembourg occupait encore la 2<sup>e</sup> place.

*Overall performance*

L'IMD ne se borne pas uniquement à évaluer la compétitivité, mais il donne en sus des recommandations sur la manière dont les principaux défis pour l'année 2006 pourraient être abordés:

- freiner les coûts de production et l'inflation
- réduire les charges administratives
- améliorer la compétitivité du régime fiscal
- améliorer le système éducatif
- atteindre l'équilibre des finances publiques.

*International Monetary Fund*

„Maintaining external sector competitiveness is of paramount importance. Wage indexation, however, creates inflationary pressures, especially in light of widespread second-round indexation of service prices. The indexation mechanism should be recalibrated with a view to mitigating the loss of competitiveness resulting from – everything else equal – the widening wage differential vis-à-vis foreign competitors.“<sup>30</sup>

*Prof. Lionel Fontagné*

„La prospérité des années 1990 a (...) masqué des difficultés structurelles qui pourraient rendre le modèle [économique luxembourgeois] non soutenable.

Les réformes étant difficiles à justifier tant que les problèmes ne sont pas apparus („pourquoi changer un système qui fonctionne à merveille?“), les années 1990 ont laissé se développer une vision erronée de la position luxembourgeoise, mésestimant les questions de long terme, et laissant se mettre en place les conditions sociales rendant l'économie politique des réformes particulièrement ardue. L'exploitation des éléments de souveraineté nationale a été à l'origine de rentes qui bloquent aujourd'hui le processus de réforme. Or, il y a des éléments d'inefficacité de nature à bloquer la nécessaire diversification et la nécessaire orientation vers un véritable cluster basé sur d'autres atouts que des distorsions de concurrence. Il s'agit maintenant pour le Grand-Duché de passer à de nouvelles modalités de compétition basées sur la société de la connaissance: adapter le modèle compétitif est nécessaire au maintien du modèle social.“<sup>31</sup>

„Nous observons très simplement, en nous limitant à la compétitivité et au marché du travail (et donc en laissant de côté les questions de finances publiques, de soutenabilité des régimes sociaux ou encore d'éducation), quatre évolutions récentes:

- i) le Luxembourg a fait depuis 2000 moins de productivité que la plupart des pays européens;
- ii) le taux de change effectif réel, mesure ultime de la compétitivité-prix, a plus souffert de l'appréciation de l'euro qu'en Allemagne ou en France, tandis que la Suisse, le Royaume-Uni gagnaient en compétitivité sur le Grand-Duché;
- iii) l'inflation reste plus élevée au Luxembourg que dans le reste de la Zone Euro, en particulier qu'en Allemagne ou en France, et passe dans les salaires;
- iv) le chômage a doublé dans la période récente, même si c'est à partir d'un niveau initial bas, le Grand-Duché faisant ici le chemin inverse du reste de la Zone Euro.“<sup>32</sup>

30 Concluding Statement of the IMF; p. 4

31 Compétitivité du Luxembourg: une paille dans l'acier (15 novembre 2004); Lionel Fontagné; p. 38

32 Bilan Compétitivité 2006: En route vers Lisbonne (13 septembre 2006); Observatoire de la Compétitivité (Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur); p. 83

*Standard & Poors*

„On May 2, 2006, Luxembourg Prime Minister Jean-Claude Juncker announced a reform package aimed to address the deterioration in government finances, to improve competitiveness, and to meet the growing concerns in the labor market in Luxembourg. The package will probably be sufficient to reverse the recent deterioration of government finances in the short-to-medium term but leaves room for further reforms, specifically structural reforms of the pension system and deeper labor market reforms, to ensure the long-term sustainability of public finances.“<sup>33</sup>

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait également signaler le lien étroit existant entre l'état des finances publiques et la position compétitive du pays. Ainsi, si le budget de l'Etat devait durablement sombrer dans le déficit, ceci menacera les bases du succès économique du Luxembourg, notamment une fiscalité favorable et un niveau peu élevé de cotisations sociales, ce qui aura, à son tour, des répercussions négatives sur la compétitivité du pays.

**3.2.2. Si l'Observatoire de la compétitivité constitue  
un outil d'analyse important, l'évolution des paramètres-clés  
est noyée dans un tableau de bord de 86 indicateurs**

L'Observatoire de la compétitivité a été institué par le Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur en 2003, suite à une décision du Comité de coordination tripartite. Son rôle est „d'assister le Gouvernement et les partenaires sociaux à définir les orientations et le contenu de politiques favorables et compatibles avec une compétitivité à long terme, source de croissance et de bien-être. L'Observatoire est en l'occurrence un organe de documentation, de surveillance et d'analyse de l'évolution de la position compétitive du Grand-Duché. Il est à la disposition du Comité de coordination tripartite et associe des experts nationaux et étrangers dans un réseau tout en remplissant les missions qui lui sont attribuées.“<sup>34</sup>

La Chambre des Métiers ne peut que soutenir la mise en place et le développement de l'Observatoire de la compétitivité qui, en rassemblant et en analysant le matériel statistique approprié, devra surveiller l'évolution de la position compétitive du Grand-Duché. Le Luxembourg étant un pays de taille réduite, très ouvert sur l'extérieur, des changements au niveau des déterminants de la compétitivité risquent de s'y répercuter plus vigoureusement et plus rapidement que dans un grand pays dont l'économie est plus diversifiée. Il importe donc de surveiller systématiquement la tendance des principaux indicateurs.

Or, c'est là que réside la faiblesse majeure de l'Observatoire tel qu'il est actuellement conçu. En effet, le tableau de bord sur lequel ses analyses se fondent se base sur 86 indicateurs différents, regroupés au sein de 10 catégories. Cette multitude de paramètres rend très malaisé le suivi de la position compétitive, en ce sens qu'il y aura toujours sur une période de référence donnée des indicateurs qui s'améliorent, d'autres qui se détériorent ou qui demeurent stables.

Deux citations du même rapport illustrent parfaitement nos propos:

- „En termes globaux, on peut clairement voir qu'il y a moins d'indicateurs en zones rouge et orange qu'au vert. (...) Finalement, on peut noter une légère „amélioration“ du tableau de bord entre 2004 et 2006 au niveau global, bien que celle-ci porte essentiellement sur les indicateurs de la catégorie „Economie de la connaissance“, au sein de laquelle la situation s'est améliorée pour l'ensemble des indicateurs.“<sup>35</sup>
- „On voit donc que depuis 2002, la situation compétitivité-prix du Luxembourg, mesurée par le taux de change effectif réel, s'est assez fortement détériorée par rapport à ses principaux concurrents.“<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Luxembourg's recent fiscal reforms insufficient to protect sovereign finances in the long term; Standard & Poor's; July 31st 2006

<sup>34</sup> Bilan Compétitivité 2006: En route vers Lisbonne (13 septembre 2006); Observatoire de la Compétitivité (Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur); p. 12

<sup>35</sup> Bilan Compétitivité 2006: En route vers Lisbonne (13 septembre 2006); Observatoire de la Compétitivité (Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur); p. 43 et 44

<sup>36</sup> Bilan Compétitivité 2006: En route vers Lisbonne (13 septembre 2006); Observatoire de la Compétitivité (Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur); p. 95

En d'autres termes, le fait que plus d'indicateurs sont passés au vert entre 2004 et 2006 et qu'il y en a moins en rouge semble suggérer que sur la période sous revue, la compétitivité de l'économie luxembourgeoise s'est améliorée, alors que l'un des plus importants indicateurs de compétitivité, le taux de change effectif réel, signale justement le contraire.

Catégorie	Fontagné 2004			Bilan Compétitivité 2006		
	Vert	Orange	Rouge	Vert	Orange	Rouge
Performances macroéconomiques	10	2	1	10	2	1
Emploi	2	3	4	1	5	3
Productivité et coût du travail	1	1	3	2	1	2
Fonctionnement des marchés	1	6	3	5	4	1
Cadre institutionnel et réglementaire	5	4	2	6	3	2
Entrepreneuriat	2	1	1	0	3	1
Education et Formation	1	5	2	3	4	1
Economie de la connaissance	5	3	6	6	4	4
Cohésion sociale	0	6	0	1	4	1
Environnement	1	2	3	1	3	2
Total	28	33	25	35	33	18

Comment dès lors apprécier la compétitivité globale du pays?

Le choix des indicateurs n'étant pas innocent du point de vue politique, les indicateurs retenus reflètent le plus petit dénominateur commun entre les positions des syndicats, du patronat et du Gouvernement.

Par ailleurs, le tableau de bord représente un amalgame d'indicateurs très hétérogènes:

- Certaines variables mesurent la compétitivité actuelle, comme les indicateurs de coûts; d'autres paramètres ne détermineront au contraire la compétitivité qu'à moyen ou plus long terme, comme ceux en relation avec l'éducation.
- Il existe des catégories d'indicateurs qui, en négligeant l'aspect qualitatif d'un problème, peuvent conduire à des interprétations erronées: le tableau indique que le Luxembourg connaît les dépenses annuelles les plus élevées par élève/étudiant, ce qui suggère que l'éducation des jeunes revêt un rôle de première importance, mais passe sous silence les résultats médiocres à l'épreuve PISA; en mettant en relation ces deux paramètres, on s'aperçoit que le système éducatif luxembourgeois est par conséquent l'un des plus onéreux tout en obtenant des résultats inférieurs à la moyenne OCDE.
- Tous les indicateurs n'ont pas la même importance pour l'ensemble des secteurs économiques:
  - ◆ si les prix de l'énergie intéressent au premier degré l'industrie, pour laquelle cet élément de coût représente une part non négligeable de son prix de revient, ils jouent un rôle beaucoup moindre dans le secteur des services;
  - ◆ de façon évidente, le ratio „coûts sur revenus pour le secteur bancaire“ ne présente un intérêt que pour ce dernier.

La Chambre des Métiers est d'avis que le tableau de bord constitue un outil précieux en ce qu'il met en lumière différentes facettes de la notion complexe de „compétitivité“. Or, du fait que l'analyse de 86 indicateurs différents ne permet pas une vision globale de la position compétitive, il y aurait lieu de retenir, à côté de la batterie de paramètres actuelle, une liste restreinte d'indicateurs pour évaluer la compétitivité au sens strict, c'est-à-dire dans sa dimension purement économique. Cette liste restreinte constituerait ainsi un sous-ensemble de la liste initiale, ce qui présuppose l'établissement implicite d'une hiérarchie des indicateurs. Ainsi, pour la Chambre des Métiers, l'indicateur des „taux de change effectif réel“ serait un des paramètres centraux à retenir.

### 3.2.3. Comment améliorer la position compétitive?

La compétitivité comporte deux volets différents:

- la compétitivité-prix: elle détermine la capacité d'une entreprise ou d'un secteur d'offrir ses biens ou services à des prix qui sont en phase avec ceux de la concurrence;
- la compétitivité-qualité qui permet à une entreprise ou à un secteur de se différencier par rapport à sa concurrence du point de vue de la qualité des produits ou services offerts.

Comme il ressort de ce qui précède, la compétitivité luxembourgeoise s'est essentiellement dégradée au niveau des coûts et des prix. Ainsi, le différentiel d'inflation défavorable du Grand-Duché par rapport à ses principaux partenaires commerciaux est responsable, avec d'autres facteurs, d'une hausse plus dynamique des coûts salariaux que dans d'autres pays européens, ceci à travers le mécanisme de l'indexation automatique des salaires. De l'avis de la Chambre des Métiers, il faut se poser la question si le système de l'indexation ne comporte désormais pas plus d'inconvénients que d'avantages.

Les prix (et donc implicitement les coûts) ne constituant qu'un aspect de la compétitivité, alors que pour certains produits, l'argument de vente de la qualité prime celui du prix, le Luxembourg devra tenter de se démarquer par rapport à la concurrence étrangère en offrant des produits et services innovants. Dans cette optique, il devient crucial de disposer d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée et d'investir davantage dans la recherche et l'innovation.

En ce qui concerne la compétitivité des PME en général, et celle de l'artisanat en particulier, la Chambre des Métiers voudrait relever que l'actualisation du „Plan d'action en faveur des PME“ contient un ensemble de mesures dont la mise en oeuvre permettrait d'améliorer la position compétitive des secteurs visés. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers insiste sur une approbation rapide de ce plan par le Conseil de Gouvernement.

### ***3.2.4. Donner un coup de pouce à la recherche et à l'innovation***

L'innovation dans toutes les entreprises, et notamment les PME, constitue la garantie de la compétitivité future de l'économie luxembourgeoise. Pour cela, le renforcement de la politique de l'innovation, et surtout celle orientée vers les PME, représente l'objectif primordial. Aucun secteur n'échappe aux nouvelles technologies, notamment dans l'artisanat: que ce soit l'adaptation de nouveaux matériaux, techniques, technologies ou procédés de fabrication, de pose ou d'installation dans des métiers traditionnels ou même l'apparition de nouvelles spécialisations métiers en relation avec les nouveaux matériaux et technologies. L'entreprise artisanale est à l'affût des nouveautés et le plus souvent elle est la première à être formée à ces nouvelles technologies.

L'„innovabilité“ des PME est déterminée par leur capacité d'innovation, qui dépend, d'une part, de l'utilisation des meilleures technologies disponibles et de la flexibilité d'adaptation des PME à la demande et, d'autre part, de l'intégration de l'innovation en tant qu'élément fondamental de la stratégie de l'entreprise. C'est l'innovabilité qui permet d'améliorer la position compétitive de l'économie. L'environnement de l'entreprise exerce évidemment une influence sur son „innovabilité“.

C'est donc le rôle de l'Etat de mettre en place un environnement favorable pour les PME en matière d'innovation, de manière complémentaire aux encadrements en matière de recherche et développement. En effet, la notion de l'innovation est encore trop souvent considérée en lien étroit avec l'activité de recherche et développement. Il ne faut pas oublier que l'objectif de l'innovation dans les PME est de développer des résultats tangibles avec des retombées économiques concrètes, alors que les activités classiques de recherche sont le plus souvent réalisées dans un esprit de développement des sciences.

D'une part, il faut mettre en oeuvre les politiques et outils nécessaires de conseil, d'assistance et de financement. Il convient de s'assurer que les différents acteurs de la politique de l'innovation collaborent de manière efficace et en garantissant le suivi des priorités et objectifs conformément aux besoins et attentes des PME. Les PME ont besoin d'une assistance et d'un conseil sur mesure pour développer de manière consciente une politique d'innovation permettant une stratégie d'innovation plus globale et orientée vers le long terme.

D'autre part, l'éducation, le développement des compétences appropriées et la mobilité des chercheurs représentent des facteurs incontournables pour atteindre ces cibles. En outre, l'environnement réglementaire des entreprises comprenant également des domaines comme la propriété intellectuelle et la normalisation, tant au niveau national qu'europpéen, joue un rôle primordial pour assurer un cadre propice au développement de l'innovation. L'Etat se doit donc de mettre en place un cadre global générant la créativité et l'innovation.

En même temps, trop souvent encore les discussions quant à la définition de la notion de l'innovation se limitent aux innovations technologiques. Dans les PME, l'innovation est le plus souvent non codifiée. Elle se manifeste plutôt par avancées successives, qui sont générées par une créativité à tous les niveaux de l'entreprise. En outre, les innovations dans les PME sont non technologiques et ont au moins le même impact que l'innovation codifiée en ce qui concerne les résultats concrets obtenus dans l'entreprise. Or, le plus souvent les interventions de l'Etat ne se départissent que très difficilement des notions de risque technologique et des activités de recherche et de développement. Il s'agit d'adapter les politiques publiques à cet état des choses.

Dans ce contexte, il convient de rappeler le revirement effectué par le nouvel encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation qui étend les opportunités des PME en matière d'aides RDI. Le fait que l'innovation dans les services et l'innovation organisationnelle et de procédé peuvent être soutenues dans ce nouveau encadrement ainsi que le poids mis sur les services de conseil en innovation soulignent bien l'importance accordée à l'innovation en sus des activités de Recherche & Développement. L'innovation doit être soutenue en tant qu'activité autonome et non uniquement en relation avec une activité de recherche et développement. Il incombe d'élargir la notion d'embauche temporaire de personnel hautement qualifié et de proposer aux entreprises la possibilité d'avoir recours à un „assistant innovation“ pour développer une stratégie d'innovation dans la PME ou pour bénéficier d'un conseil en innovation plus ponctuel. Une priorité est également la limitation des charges administratives en rapport avec les aides d'Etat ainsi que la difficulté de démontrer l'effet d'incitation d'une aide individuelle.

Finale­ment, l'étude de l'OCDE publiée en mai 2006<sup>37</sup> et réalisée sur demande du Gouvernement en vue des changements dans le paysage de la recherche et de l'innovation au Luxembourg, notamment par la mise en place de l'université et l'engagement du Gouvernement à investir 3% du PIB dans la R&D et l'innovation pour satisfaire aux objectifs de Lisbonne dans les années à venir, présente un certain nombre de conclusions très parlantes. Ainsi, cette étude met surtout l'accent sur l'amélioration de la gouvernance du système d'innovation du Luxembourg.

### ***3.2.5. Améliorer le système éducatif pour diminuer le gâchis humain***

Depuis des années déjà, les entreprises luxembourgeoises opèrent sur un marché régional où elles doivent faire face à la concurrence des entreprises en provenance des trois pays limitrophes que sont l'Allemagne, la Belgique et la France. La pénétration du marché luxembourgeois par les entreprises étrangères est devenue telle que ce marché ne constitue plus une base de retrait pour les entreprises indigènes, mais doit être confondu dans son intégralité avec le marché régional.

Etant donné que les entreprises luxembourgeoises sont obligées à faire face aux meilleures des entreprises de la Grande Région, il est tout à fait logique que ces mêmes entreprises affichent une tendance accrue à avoir recours aux meilleurs des salariés de cette même Grande Région. La régionalisation du marché de l'emploi semble donc être le corollaire naturel de la régionalisation du marché des produits et des services. La pression de la concurrence régionale, qui pèse sur les entreprises indigènes depuis des années déjà, pèsera de plus en plus lourd sur les salariés résidents, luxembourgeois et étrangers confondus.

Nuls, ni les entreprises, ni les salariés ne pourront échapper à la logique du marché de la Grande Région. Ce serait non seulement irréaliste, voire malhonnête de nier les nouvelles données, ce serait également, et surtout, irresponsable et aventureux. Il s'agit donc de regarder les réalités en face et d'armer tant les entreprises que les salariés pour leur permettre de s'imposer dans le contexte nouveau.

L'esprit d'entreprise, la compétitivité et la qualité sont les maîtres mots qui s'appliquent aussi bien aux entreprises qu'aux salariés. L'acquisition de ces vertus passe principalement par une éducation et par une formation appropriées. C'est donc le couple „Education-Formation“ qui occupera la place centrale dans le dispositif à mettre en oeuvre afin de garantir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de défendre le niveau de vie exceptionnel de sa population.

Or, le système d'éducation et de formation luxembourgeois connaît un certain nombre de lacunes et de défaillances. Ce n'est pas la Chambre des Métiers qui le prétend, ce sont des institutions et des

<sup>37</sup> OCDE (24 May 2006), OECD Review of Luxembourg's Innovation Policy

experts étrangers au pays qui le constatent et qui l'affirment dans leurs études et rapports (PISA, OECD, Conseil de l'Europe, Fontagné, etc.). Les faiblesses du système scolaire luxembourgeois sont, du moins pour partie, à l'origine de certaines évolutions de plus en plus concrètes et tangibles:

- „importation“ massive de main-d'oeuvre par les entreprises indigènes;
- „exportation“ soutenue d'élèves et d'étudiants vers des ordres d'enseignement exogènes;
- perte progressive de la souveraineté sur le système d'éducation et de formation étant donné que le système d'éducation et de formation luxembourgeois risque de former une portion de plus en plus petite de la future main-d'oeuvre.

A moyen et à long terme, ces tendances pourraient s'avérer dangereuses, peut-être moins pour les entreprises que pour les salariés, mais sûrement pour la société luxembourgeoise prise dans son ensemble.

Le tableau ci-après, qui reflète l'évolution exclusive du secteur de l'artisanat, démontre sans la moindre ambiguïté que le développement des entreprises s'est disloqué de celui de la formation et cela, du moins à première vue, non pas au détriment des entreprises, mais probablement, à en juger par l'augmentation constante du taux de chômage au Luxembourg, au détriment de la main-d'oeuvre indigène, luxembourgeoise ou étrangère.

*Evolution du secteur de l'artisanat (1985-2005)*

	1985	1995	2005	1985/2005
Réussites Apprentissage*	573	370	373	- 34,90
Réussites B. de Maîtrise	234	204	136	- 41,88
Nombre Entreprises	3.794	3.978	4.258	+ 12,23
Nombre Personnel	31.719	43.801	59.277	+ 86,88

\* Somme CATP, CCM, CITP

Le développement positif, voire l'explosion du secteur de l'artisanat (qui ne fait que retracer l'évolution de l'économie luxembourgeoise en général), s'explique,

- pour ce qui est du nombre des entreprises, par des „ouvertures“ systématiques réalisées tant au niveau de l'accès à la formation menant au Brevet de Maîtrise (sans lesquelles la chute du nombre de réussites au Brevet de Maîtrise serait d'ailleurs encore plus spectaculaire et se situerait bien au-delà de 41,88%) qu'au niveau du droit d'établissement proprement dit (extension du droit d'établissement à des personnes détentrices d'un diplôme équivalent au Brevet de Maîtrise), ainsi que par l'„importation“ massive de créateurs d'entreprise;
- pour ce qui est du nombre des salariés, par l'„importation“ massive de main-d'oeuvre.

Devant ces chiffres et ces constats, la société luxembourgeoise doit impérativement trancher entre les deux alternatives suivantes: laisser aller les choses ou ré(concilier) le monde de l'Entreprise et le monde de l'Education-Formation.

La Chambre des Métiers opte résolument pour la seconde alternative tout en insistant sur le fait que toute ré(conciliation) entre le monde de l'entreprise et le monde de l'Education-Formation se mesure à l'atteinte des objectifs suivants:

- fournir des collaborateurs qualifiés aux entreprises;
- offrir des perspectives professionnelles aux jeunes.

### 3.2.5.1. Pistes de réflexion

Dans le contexte du présent avis, la Chambre des Métiers se limitera à énoncer quelques idées pour remédier à l'état actuel des choses tout en précisant qu'elle va développer plus en détail certains points dans le contexte de son avis concernant le projet de loi portant réforme de la formation professionnelle.

Il va de soi que toutes les initiatives à développer et à implémenter en vue de l'amélioration du système éducatif luxembourgeois doivent s'inscrire dans le contexte d'une vision globale et cohérente

dont la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle doit être selon toute évidence à la fois l'instigateur et le garant.

#### 3.2.5.1.1. Niveau „macro-scolaire“

Par niveau „macro-scolaire“, la Chambre des Métiers entend désigner le monde de l'Éducation-Formation dans son intégralité, à savoir tous les niveaux d'enseignement et tous les ordres d'enseignement confondus.

En ce qui concerne le niveau „macro-scolaire“, la Chambre des Métiers est d'avis que tous les projets de réforme envisagés ou envisageables doivent s'orienter autour des pistes de réflexion esquissées ci-après.

##### *Contexte institutionnel et organisationnel*

- introduction d'une autonomie limitée pour tous les établissements scolaires;
- nomination d'un chargé de direction pour tous les établissements scolaires (gérer l'établissement, assurer la cohérence des actions, organiser la communication interne et externe, etc.);
- ouverture des établissements scolaires sur le monde extérieur (intervention d'experts/témoins/professionnels externes, conventions/contrats de partenariat avec des associations/entreprises, etc.);
- redéfinition de la tâche de l'enseignant ainsi que du contenu de la formation/formation continue de l'enseignant;
- introduction d'heures de „supervision“ au profit des enseignants (à l'instar de ce qui se fait dans le milieu socio-éducatif).

##### *Contexte pédagogique*

- introduction d'une éducation différenciée qui tient compte de la personnalité de chaque élève (objectif: renforcer les forces et affaiblir les faiblesses);
- fixation d'objectifs, définition de socles de compétences et adaptation des méthodes, des programmes et des contenus de formation;
- introduction d'un enseignement interdisciplinaire systématique axé sur les compétences, c'est-à-dire principalement sur l'utilisation et le maniement des savoirs et non pas essentiellement sur l'accumulation des savoirs (tenir compte et tirer les conclusions des résultats de l'étude PISA pour le Luxembourg);
- utilisation des langues en tant que facteur d'intégration et de création de richesse individuelle et collective et non pas en tant que facteur d'exclusion (introduire une méthodologie basée sur le modèle du „Portfolio européen des langues“ du Conseil de l'Europe);
- évaluation positive et non pas négative des élèves (motiver et inciter les élèves à l'apprentissage et non pas décourager les élèves devant l'apprentissage).

##### *Contexte de la qualité et de la transparence de l'enseignement*

- fixation de standards qualitatifs et quantitatifs, légers mais fiables et adaptés au contexte précis de l'enseignement (il ne s'agit en aucune façon de démotiver les enseignants et de les détourner de leur mission principale d'éducation et de formation);
- association des enseignants à l'introduction de tout système d'assurance-qualité (selon l'adage „pour les élèves, avec et par les enseignants“);
- utilisation d'un outil de type „Europass“ dès les premières années de l'enseignement (planifier, structurer et documenter le parcours scolaire et extra-scolaire).

La Chambre des Métiers tient à noter qu'un certain nombre des initiatives prises par le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle vont incontestablement dans la bonne direction.

#### 3.2.5.1.2. Niveau „micro-scolaire“

Par niveau „micro-scolaire“, la Chambre des Métiers entend désigner une partie de l'enseignement et, dans le contexte qui l'intéresse plus particulièrement, celle de la formation professionnelle.

En ce qui concerne le niveau „micro-scolaire“ de la formation professionnelle, la Chambre des Métiers est d’avis que tous les projets de réforme envisagés ou envisageables doivent s’orienter autour des pistes de réflexion esquissées ci-après.

#### *Promotion du concept et de l’idée du Lifelong Learning (LLL)*

- passage d’une mentalité de l’acquis vers une culture de l’acquisition permanente;
- conception des différentes étapes de la formation professionnelle comme parties intégrantes du concept global du Lifelong Learning
  - ◆ orientation professionnelle,
  - ◆ formation initiale,
  - ◆ Brevet de Maîtrise,
  - ◆ études supérieures,
  - ◆ formation continue;
- nomination d’un(e) „Monsieur/Madame Lifelong Learning“
  - ◆ veiller à la cohérence des différentes composantes du Lifelong Learning,
  - ◆ personnaliser la notion du Lifelong Learning.

#### *Réorientation de l’orientation professionnelle*

- adaptation des structures de l’enseignement (cycle inférieur) aux besoins de l’orientation („voie unique“ avec enseignement différencié);
- mise en place d’une orientation permanente
  - ◆ passer d’une orientation „thérapeutique“ (acte isolé) à un droit à l’orientation (processus),
  - ◆ passer d’une orientation négative à une orientation positive,
  - ◆ prendre en compte les capacités intellectuelles ET manuelles des élèves;
- création d’une „Instance nationale d’Orientation et de Conseil en Formation“
  - ◆ séparer les aspects „psychologie“ et „orientation“,
  - ◆ recruter des professionnels de l’orientation,
  - ◆ associer des acteurs neutres en tant que promoteurs des métiers techniques et manuels et en tant que „prescripteurs“ en matière d’orientation professionnelle (à l’exemple de „Luxskill A.s.b.l.“).

#### *Réforme de l’Apprentissage*

- respect des 3 objectifs suivants:
  - ◆ plus d’apprentis et de meilleurs apprentis,
  - ◆ un système transparent, simple et cohérent (dans ce contexte, la Chambre des Métiers propose de regrouper l’ensemble des textes relatifs à la formation professionnelle dans le cadre d’un „Code de la Formation professionnelle“),
  - ◆ une équivalence („Gleichstellung“) entre formation générale et formation professionnelle;
- définition des acteurs et du produit en matière d’apprentissage
  - ◆ clients: élèves et leurs parents, entreprises en tant qu’employeurs,
  - ◆ fournisseurs: MENFP, chambres professionnelles, écoles, etc.,
  - ◆ produit: une formation attractive et de qualité (cf. Centre de Compétences sub. point 2.2.4.);
- confirmation du CATP/CCM comme formation de référence
  - ◆ CATP/CCM: 76%/17% des offres de postes d’apprentissage,
  - ◆ Brevet de Maîtrise-Technicien: accès par le mérite,
  - ◆ BAC technique: accès par le mérite/examen d’admission;
- confirmation du CITP comme mesure d’insertion professionnelle
  - ◆ séparer la formation professionnelle (CATP/CCM-Technicien) et l’insertion professionnelle (CITP),

- ◆ éviter l'amalgame entre, d'une part les CATP/CCM et Technicien et, d'autre part le CITP et ainsi le risque de dévalorisation de la formation professionnelle,
- ◆ consacrer la finalité du CITP en tant que mesure d'insertion professionnelle et de préparation à la formation professionnelle,
- ◆ organiser le CITP en milieu scolaire;
- structuration de l'apprentissage
  - ◆ introduire des domaines professionnels uniquement en accord avec les métiers concernés,
  - ◆ organiser la formation en alternance en instaurant le principe d'une réduction progressive de la partie dispensée en milieu scolaire et une augmentation progressive de la partie dispensée en milieu professionnel (en accord avec les métiers concernés),
  - ◆ calquer le système modulaire sur le modèle du „Baukastensystem“ afin
    - de créer des passerelles permanentes basées sur le mérite,
    - d'assurer la perméabilité du système,
    - d'éviter des voies sans issue,
    - de promouvoir la notion de carrière scolaire et professionnelle.

#### *Création d'un „Centre de Compétences“ par métier/domaine professionnel*

- regroupement des commissions de programmes
  - ◆ créer une commission de programme unique par métier/domaine professionnel composée de représentants du milieu des entreprises (patrons et salariés) et de représentants du milieu scolaire,
  - ◆ instaurer des groupes de travail ad hoc (émanation de la commission unique avec possibilité d'associer des experts externes) pour les programmes CITP, CATP/CCM, Technicien, Brevet de Maîtrise, Formation continue,
  - ◆ préciser les missions des commissions
    - garantir la cohérence entre les différents niveaux et étapes de formation (cf. carrière professionnelle),
    - valider les référentiels de formation et les grilles d'évaluation;
- recrutement de secrétaires-experts à plein temps
  - ◆ gérer le calendrier et les travaux de la commission,
  - ◆ préparer les référentiels de formation et les grilles d'évaluation en vue de leur discussion et de leur validation par les membres de la commission,
  - ◆ assurer les travaux de suivi (contact avec enseignants/formateurs, „briefing“ des membres des commissions d'examen, relation avec les établissements scolaires/de formation, définition des équipements et du matériel nécessaires, etc.),
  - ◆ collaborer dans le cadre de l'orientation scolaire et professionnelle (cf. connaissance intime des profils professionnels et des référentiels de formation);
- rentabilisation des investissements et des dépenses par des effets de synergie, de regroupement ou de fusion et par une allocation plus intelligente des ressources humaines, matérielles et financières disponibles.

La Chambre des Métiers tient à rappeler qu'un certain nombre d'idées et de concepts avancés ci-devant feront l'objet d'un développement plus approfondi dans le cadre de son avis concernant le projet de loi portant réforme de la formation professionnelle.

#### **3.2.6. L'indexation pourra-t-elle survivre dans un contexte de globalisation?**

Si la globalisation n'est pas un phénomène récent, le développement et la diffusion des technologies de l'information et de communication, ainsi que la réalisation progressive du marché unique européen, avec dans son sillage les mouvements de libéralisation et de dérégulation des marchés, ont agi comme catalyseurs. Ces éléments ont par conséquent accéléré le processus de globalisation qui, quant à lui, implique une intensification de la concurrence, avec comme corollaire une pression accrue sur les prix des produits ou services.

Désormais, la compétitivité est un terme qui gagne en importance, alors que dans un marché concurrentiel, il devient indispensable de se démarquer par rapport à la concurrence, soit au niveau des prix, soit au niveau de la qualité ou des deux en même temps.

Dans un tel contexte, il faut se demander si le mécanisme de l'indexation des salaires constitue un modèle viable, en ce sens qu'il implique une hausse mécanique des salaires et traitements si la moyenne semestrielle de l'indice des prix à la consommation dépasse 2,5%.

La Chambre des Métiers est d'avis que le système de l'échelle mobile présente une défaillance essentielle: il conduit automatiquement à une augmentation généralisée des salaires, sans prendre en compte l'évolution de la productivité d'une entreprise ou d'un secteur économique donné.

Si le mécanisme ne semble pas poser de problème majeur dans un contexte d'inflation maîtrisée, le contraire est vrai dans le cas d'un niveau d'inflation durablement élevé, à fortiori s'il s'agit d'une évolution asymétrique, où l'inflation est plus faible dans les économies concurrentes. Or, tel est précisément le cas à l'heure actuelle où le Luxembourg a accumulé un différentiel d'inflation défavorable (7,2 points de pourcentage sur la période 1996-2005<sup>38</sup>) par rapport aux pays voisins qui représentent en même temps ses principaux partenaires commerciaux. Comme le mécanisme de l'échelle mobile établit un lien direct entre l'inflation et l'évolution des salaires, un taux d'inflation plus élevé au Luxembourg induit, toutes autres choses restant égales par ailleurs, une progression plus rapide des coûts salariaux, et donc une perte de compétitivité.

Un argument souvent avancé par les défenseurs du système de l'indexation est que celui-ci maintiendrait le pouvoir d'achat des ménages et soutiendrait par conséquent la demande intérieure.

La Chambre des Métiers doit cependant constater que ce raisonnement économique est trop simpliste, alors qu'il ne tient pas compte du fait que l'économie luxembourgeoise est largement ouverte sur l'extérieur. Plusieurs considérations délibérément passées sous silence dans le débat public méritent d'être étudiées davantage.

La hausse continue de la part des travailleurs frontaliers dans l'emploi<sup>39</sup> a comme corollaire une fuite croissante de pouvoir d'achat vers l'étranger, alors que ceux-ci consomment la plus grande partie de leur revenu dans leur pays de résidence. Ainsi, selon des estimations de la Chambre des Métiers, la part des revenus dépensée par les salariés frontaliers au Luxembourg devrait se situer à 27%<sup>40</sup>. Une adaptation du salaire par le mécanisme de l'indexation renforce donc ce phénomène. En d'autres termes, l'échéance d'une tranche indiciaire accroît les coûts salariaux des entreprises résidentes tout en conduisant à une exportation supplémentaire de pouvoir d'achat.

Une adaptation des salaires moyens et élevés, qui sont perçus par une frange de la population dont les besoins primaires (alimentation, habillement, logement) sont couverts, même en l'absence de l'échéance d'une tranche indiciaire, peut renforcer des comportements d'épargne ou inciter ces consommateurs à augmenter des postes de dépenses qui ne bénéficient que marginalement à l'économie nationale (vacances). L'effet du système d'indexation sur la demande intérieure devrait par conséquent être plus prononcé pour les ménages les moins bien lotis que pour les ménages à salaire moyen ou élevé.

Une stimulation de la consommation au Luxembourg conduit à une hausse des importations, du fait qu'un nombre important de produits et services ne sont pas produits par l'économie nationale. Elle génère donc une détérioration de la balance des paiements, toutes autres choses restant égales par ailleurs.

La Chambre des Métiers ne nie aucunement le lien entre le pouvoir d'achat des ménages et la situation conjoncturelle des secteurs d'activité dépendant de la consommation privée, mais elle entend mettre en garde contre un raisonnement tendant à voir un lien mécanique entre les deux. La réalité est autrement plus complexe.

38 Accord tripartite du 28 avril 2006; p. 6

39 Au 30 septembre 2005, les frontaliers représentent 41% de l'emploi salarié ([http://www.statistiques.public.lu/fr/communiqués/population/emploi\\_chomage/2006/01/20060123/20060123.pdf](http://www.statistiques.public.lu/fr/communiqués/population/emploi_chomage/2006/01/20060123/20060123.pdf))

40 En 2003, la rémunération des salariés frontaliers se monte à 4.434,9 millions EUR\*. Lorsqu'on retranche de ce montant les impôts et cotisations sociales de 1.400 millions EUR\*, on obtient un revenu net de 3.034,9 millions EUR. Les dépenses des frontaliers au Luxembourg étant estimées à 828 millions EUR\*, la part des revenus dépensés au Luxembourg s'élève donc à 27%. [Source des données marquées\*: „Les salariés frontaliers dans l'économie luxembourgeoise“; Cahier CEPS/INSTEAD-STATEC No 100; pages 20, 21 et 61].

La question se pose dès lors sur les pistes à suivre pour que le mécanisme de l'indexation ne détériore pas davantage la compétitivité.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait rappeler et faire sienne la proposition de l'UEL qui constitue une solution de compromis par rapport à la revendication d'une abolition pure et simple du mécanisme de l'échelle mobile. Cette revendication consistait dans l'introduction d'un plafonnement de l'adaptation automatique des salaires au coût de la vie et prévoyait la limitation de l'adaptation à l'indice du coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum.

La Chambre des Métiers partage entièrement l'avis de l'UEL selon laquelle „Cette limitation aurait donné à l'échelle mobile une vocation sociale alors qu'elle aurait garanti le maintien du pouvoir d'achat aux couches sociales les plus touchées par l'évolution du coût de la vie, sans pour autant conduire à des augmentations salariales exorbitantes par rapport à la finalité initiale du mécanisme. Le seuil de 1,5 fois le SSM a été proposé d'abord en raison de considérations sociales et ensuite pour des considérations d'opportunité économique. En effet, le niveau de salaire visé aurait eu pour effet qu'une large part de la population active du secteur privé se serait vu appliquer l'adaptation intégrale du salaire individuel au coût de la vie. Cette partie de la population, qui est la plus fragilisée par l'évolution du niveau de l'inflation, aurait gardé son pouvoir d'achat intact. Le seuil de 1,5 fois le SSM aurait diminué de quelque 40% le coût pour les entreprises par tranche indiciaire.“<sup>41</sup>

La modulation de l'indice, décidée par le Comité de coordination tripartite, produisant ses effets sur la période 2006-2009, la Chambre des Métiers est d'avis que le plafonnement de l'échelle mobile des salaires devrait intervenir au terme de la prédite période, ceci tant pour des raisons de soutenabilité des finances publiques que pour améliorer la compétitivité de l'économie nationale.

### ***3.2.7. Le Plan d'action en faveur des PME: un ensemble de mesures destinées à préserver la compétitivité des PME***

Au cours de l'année 1995, le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, en concertation avec les organisations et chambres professionnelles, avait élaboré un ensemble de mesures s'inscrivant dans le cadre d'un plan d'action 1996-2000 en faveur des PME.

En 2001, le Ministre des Classes Moyennes avait proposé un 2e Plan d'action en faveur des PME pour 2001-2005, proposant une centaine d'actions afin d'améliorer l'environnement économique des PME. Deux tiers de ces mesures proposées ont pu être réalisés par le Gouvernement jusqu'à ce jour.

Le Conseil européen de Lisbonne s'était fixé en l'an 2000 comme objectif pour l'an 2010 de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance. On peut conclure que beaucoup d'initiatives ont été annoncées tant au niveau européen qu'au niveau national pour soutenir les PME.

Nonobstant tous ces efforts, un groupe de travail créé par la Commission européenne en mars 2004 et présidé par M. Wim Kok, afin de procéder à une évaluation indépendante sur l'état d'avancement de la stratégie de Lisbonne, est arrivé à la conclusion que les efforts des Etats membres étaient insuffisants en termes d'amélioration de la compétitivité de leurs entreprises.

Au niveau national, une analyse de la compétitivité du pays a été faite par le professeur Lionel Fontagné, intitulée „Une Paille dans l'Acier“. Ce rapport propose dix domaines d'actions pour la croissance de la compétitivité ainsi qu'une liste de quatre-vingts indicateurs de compétitivité. Les représentants des PME saluent vivement la grande majorité de ces propositions, qui demandent une mise en oeuvre rapide.

En mars 2005, le Conseil européen a jugé indispensable de relancer la stratégie de Lisbonne et de recentrer ses priorités par le biais de l'approbation des lignes directrices intégrées 2005-2008 pour la croissance et l'emploi.

Au niveau luxembourgeois, les propositions de relance de la stratégie de Lisbonne sont intégrées au sein du Plan national pour l'innovation et le plein emploi.

Il s'agit notamment de stimuler la création d'entreprises également par la promotion de l'esprit d'entreprise dans l'éducation nationale et de simplifier les procédures administratives en passant à l'e-government.

<sup>41</sup> Trois problèmes – Trois défis Les solutions proposées par l'UEL pour renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise; UEL; p. 21

A travers la mise en oeuvre des réformes structurelles nécessaires au maintien de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, il est indispensable de centrer les efforts du Gouvernement sur deux axes prioritaires pour l'environnement des entreprises luxembourgeoises: il s'agit de la promotion de l'esprit d'entreprise et de la simplification administrative. Des travaux sur ces deux thèmes sont menés respectivement au sein du Conseil National de la Promotion de l'Esprit d'entreprise et du Conseil National de la Simplification Administrative des Entreprises. Il est impératif d'approfondir les réflexions et de mettre rapidement en oeuvre, dans ces deux domaines, les réformes nécessaires à l'épanouissement des PME.

Afin de permettre un développement sain des PME et un renforcement continu de leur compétitivité, les autres actions, qui sont indispensables, peuvent être résumées comme suit.

Il y a lieu de combattre résolument les distorsions de concurrence et les pratiques illicites, ce qui englobe notamment une réforme du cadre législatif des faillites. Des mesures ponctuelles en vue de rendre plus compétitif l'environnement fiscal des PME devraient être adoptées à court terme. La mise en oeuvre de la société de la connaissance présuppose un accompagnement efficace de la recherche et de l'innovation dans les PME et la réalisation rapide du programme e-government.

Des aspects primordiaux en vue de la création et du développement de PME dynamiques, créatrices d'emplois, de richesses et d'investissement, concernent des législations du travail et de sécurité sociale cohérentes et modernes et des charges sociales compétitives.

Finalement, il est essentiel d'adopter des mesures visant à concilier les entreprises et le développement durable, à accomplir un cadre propice au développement sectoriel (notamment en faveur de l'artisanat, du commerce, du tourisme et du logement) et à promouvoir une formation initiale et continue cohérente, qui tient compte des réalités économiques.

Afin de renforcer la position compétitive des PME luxembourgeoises, la Chambre des Métiers demande à ce que le nouvel plan d'action soit approuvé par le Conseil de Gouvernement dans les meilleurs délais en vue de la mise en oeuvre des mesures y prévues.

### **3.3. Réformer le marché de l'emploi**

Malgré la croissance élevée de l'emploi salarié intérieur (4% au premier semestre 2006), la grande majorité des nouveaux emplois sont occupés par des travailleurs frontaliers. Sur les emplois nets créés, 35,5% sont occupés par des résidents et 64,5% par des frontaliers<sup>42</sup>.

Le défi majeur de la politique de l'emploi est dès lors double: d'un côté, il importera de doter les personnes à la recherche d'un emploi des qualifications et compétences nécessaires et, d'un autre côté, il s'agira d'inciter les entreprises par des mesures plus pointues et plus visibles à recourir au réservoir de main-d'oeuvre résidente.

La Chambre des Métiers voit dans la résorption du chômage une des priorités politiques nationales, qui nécessitera à court et à moyen terme des mesures plus incisives en vue de réussir une activation aussi précoce que possible et une augmentation notable de l'employabilité des demandeurs d'emplois.

Les chapitres suivants passent brièvement en revue la situation du chômage structurel au Luxembourg, les déterminants d'une politique de l'emploi plus offensive et plus intégrée ainsi que les incidences de la politique de l'emploi actuelle sur les finances publiques.

#### **3.3.1. Le chômage structurel: quatre constats**

Selon le STATEC<sup>43</sup>, „(...) la seule observation des données brutes montre toujours une croissance [du chômage], certes de plus en plus modérée, du nombre de chômeurs au Luxembourg. Cependant, une analyse plus fine plaide plutôt en faveur d'une réelle stabilisation. Certains phénomènes, comme la baisse du nombre de chômeurs indemnisés, la stagnation du taux de chômage dit „au sens large“ (c'est-à-dire y compris les personnes inscrites dans des mesures pour l'emploi) ou le fait qu'une partie considérable de la progression du nombre de chômeurs soit due à l'intégration de personnes à capacité

42 STATEC, Statnews No 54/2006; „L'emploi salarié progresse de 4.0% en moyenne au 1er semestre 2006“

43 STATEC, Statnews No 52/2006; „Note de Conjoncture No 2-2006“

de travail réduite à partir de 2003, sont autant d'éléments qui permettent d'avoir une vision plus nuancée du chômage sur la période récente."

Toutefois, même si certains indicateurs semblent indiquer une maîtrise de l'évolution du chômage „structurel“, une analyse plus fine des données récentes de l'ADEM montre que pour certaines catégories de chômeurs, la situation ne s'est pas substantiellement désamorcée:

- *Chômeurs de moins de 41 ans*: Fin 2005, cette population de demandeurs d'emploi se situait à 57,7% des inscrits; en septembre 2006, la proportion de cette catégorie de demandeurs d'emploi s'est quasi maintenue au même niveau avec 57,6%. Or, le nombre de chômeurs s'accroissant au mois de septembre du fait que beaucoup de jeunes sortant de l'école s'inscrivent auprès de l'ADEM, des mesures plus conséquentes destinées à activer ce groupe de demandeurs d'emploi s'imposent à l'avenir.
- *Chômeurs âgés*: Si en septembre 2005, la population des demandeurs d'emploi des tranches d'âge plus élevées (entre 41 et 65 ans) représentait 39,6%, elle s'est sensiblement accrue sur une année (42,4% en septembre 2006). Aux dires des experts, cette détérioration s'explique entre autres par l'impact échelonné de la loi concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle, qui entraîne que nombre de personnes en reclassement externe se retrouvent à terme sans occupation.
- *Chômeurs peu qualifiés*: la part des demandeurs d'emploi n'ayant atteint que le niveau inférieur de scolarité obligatoire (9 années d'études) va en s'augmentant (49,3% en septembre 2006 comparé à 48,9% en 2005). Par ailleurs, l'évolution des chiffres montre la nécessité de mesures plus ciblées favorisant l'employabilité de cette catégorie de demandeurs d'emploi.
- *Durée d'inscription*: Fin décembre 2005, 12,1% des demandeurs d'emploi sont inscrits depuis moins d'un mois. 49,9% des chômeurs ont été sans activité depuis moins de 6 mois. Or, même si une part importante de personnes sans emploi réintègre le marché du travail après une période de chômage relativement courte, on constate une tendance continue à un allongement des périodes d'inscription; la proportion des demandeurs d'emploi de longue durée (durée d'inscription supérieure à 1 an) a tendance à augmenter: 30,8% des inscrits en décembre 2005 contre 32,4% en septembre 2006. Ce fait inquiétant nécessitera à l'avenir de la part de l'ADEM une prise en charge et une guidance plus intense et plus individualisée encore des demandeurs d'emploi concernés, afin d'éviter que ces personnes ne deviennent à terme des cas sociaux, sans possibilité d'intégration aucune sur le premier marché de l'emploi.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers tient à mettre en évidence l'importance du principe de responsabilisation de tous les acteurs concernés par la politique de l'emploi nationale, et surtout des premiers concernés, les demandeurs d'emploi. La responsabilisation de ces derniers est une condition sine qua non pour garantir que les réformes de la politique de l'emploi ont des effets durables et mènent à une réduction du chômage structurel.

Il va sans dire que la Chambre des Métiers considère la politique de réduction du chômage et de rétablissement du plein emploi comme étant une priorité politique, à laquelle elle entend contribuer activement. Ainsi, des efforts considérables ont été déployés dans le courant de l'année 2006 par le patronat, dont notamment l'artisanat, en vue de réduire le chômage des jeunes: campagnes de sensibilisation auprès des entreprises ayant pour objectif d'augmenter le nombre de postes d'apprentissage, conclusions de nouvelles conventions-cadres avec des fédérations et organisations patronales afin de faciliter la conclusion de stages d'insertion. Cette politique a porté en partie ses fruits par la création de 300 postes d'apprentissage supplémentaires.

### 3.3.2. Pour une politique de plein emploi offensive et intégrée

La Chambre des Métiers a accueilli favorablement l'intention du Gouvernement de procéder à une réforme des dispositions du Code du travail concernant l'emploi et le chômage.

Dans ce contexte, elle approuve explicitement les mesures du projet de loi No 5611, encore appelées „Tripartite II“, visant à réaliser une activation aussi précoce que possible des demandeurs d'emploi, en les incitant à rechercher et accepter un nouvel emploi dans les meilleurs délais. Ceci évitera qu'ils s'enlisent dans une attitude passive, facilitée par un système d'indemnisation du chômage fort généreux.

Elle se félicite du large éventail de modifications et d'adaptations des dispositions, dont notamment la redéfinition de la période de stage ouvrant droit à l'indemnité de chômage, la modification des conditions d'admission au chômage, le calcul de la durée d'indemnisation.

Une majorité de ces changements de textes aura pour objet la responsabilisation du demandeur d'emploi ou du chômeur indemnisé et la création d'incitatifs pour que ces derniers se mobilisent et fassent un effort plus conséquent et régulier pour rechercher un emploi.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers a bien noté la volonté du Gouvernement de procéder à une évaluation critique des instruments de politique active en faveur de l'emploi dans le but d'optimiser leur efficacité.

Si ces initiatives trouvent en général l'approbation de la Chambre des Métiers, il n'en est pas ainsi pour une série de propositions, qui ont fait l'objet d'observations critiques par les représentants patronaux, notamment au sein du Comité Permanent de l'Emploi. Ces critiques touchent entre autres à certaines modalités du concept de „maintien dans l'emploi“.

La Chambre des Métiers préconise un recentrage de la politique de l'emploi sur la création d'emplois. Le défi à relever est donc de maintenir les performances nationales de création de nouveaux postes de travail à l'avenir et d'en faire profiter une proportion plus élevée de demandeurs d'emploi par le biais de la mise en place de „mesures en faveur de l'emploi“ réformées.

### 3.3.2.1. Activer les chômeurs par une indemnité de chômage à caractère dégressif

Certaines dispositions du paquet „Tripartite II“ risqueront de constituer un frein à la création d'emplois, de postes d'apprentissage ou encore de futurs contrats d'initiation à l'emploi dans le chef des entreprises. Ainsi, certaines propositions, notamment au niveau du suivi du contrat d'initiation à l'emploi, représentent une charge supplémentaire pour les entreprises.

La raison principale du chômage actuel réside dans le manque de qualification des demandeurs d'emploi. D'autres causes, qui sont pourtant difficilement quantifiables, sont à rechercher au niveau des mentalités et comportements: par exemple des déficiences au niveau des compétences sociales, un manque de flexibilité en ce qui concerne la nature des travaux et/ou des horaires proposés, un manque de mobilité, etc.

Il est un fait qu'un certain nombre de demandeurs d'emploi qui, s'ils retrouvaient un emploi, gagneraient un salaire proche du salaire social minimum, ne sont pas réellement motivés à accepter un tel poste de travail, alors que le différentiel de revenu entre le salaire social minimum, d'une part, et l'indemnité de chômage, d'autre part, est peu élevé, d'autant plus si l'on prend en compte les frais générés par le travail, comme les frais de déplacement, les frais relatifs à la tenue vestimentaire, les repas, etc.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande s'il ne faut pas, à côté des mesures nouvelles proposées, introduire le principe d'une indemnité de chômage à caractère dégressif, c'est-à-dire que l'indemnité diminuerait dans la mesure où la durée du chômage se prolonge. Il s'agirait ainsi d'éviter que le niveau des revenus de remplacement dissuade les bénéficiaires de rechercher un nouvel emploi.

Or, comme il a été constaté dans le récent rapport de l'OCDE<sup>44</sup>, le Gouvernement ne considère pas que les prestations de chômage et les conditions auxquelles elles sont soumises constituent un obstacle majeur au retour à l'emploi en raison de leur relativement courte durée.

Un autre aspect sur lequel l'OCDE a insisté en discutant de la „réduction des incitations au travail découlant de l'indemnisation du chômage et du RMG“ était lié au fait que „le retour au travail peut être freiné par le niveau élevé du RMG et sa durée illimitée“.

Les analyses de l'OCDE ont conduit à la conclusion que „le RMG procure un revenu de remplacement net proche de 80% pour un travailleur dans un couple avec un seul apporteur de revenu et deux enfants à charge, qui était auparavant payé au salaire moyen“.

L'OCDE a par ailleurs mis en exergue l'effet néfaste de l'indexation automatique, renforçant les contre-indications relevées en rapport avec une réintégration au marché de l'emploi par le fait du lien étroit existant entre le RMG et le salaire social minimum. Les calculs réalisés par les experts de l'OCDE ont montré que, lorsqu'on tenait compte de diverses indemnités complémentaires versées aux partenaires à charge, aux enfants etc., le montant total du revenu de remplacement touché peut facilement se situer au-dessus du salaire social minimum. Ce piège à l'inactivité est finalement renforcé par le

44 OCDE, Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg, juillet 2006

fait que les indemnités complémentaires rattachées au RMG sont remboursables, si le demandeur d'emploi trouve un travail suffisamment bien rémunéré.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, le Gouvernement devrait tenir compte des critiques de l'OCDE et réaliser à terme une baisse des revenus de remplacements légaux tout comme un ajustement du salaire social minimum, en prévoyant par exemple l'introduction d'un „salaire social minimum de formation“ tel que préconisé dans le rapport Fontagné.

Ainsi il importerait, comme l'a d'ailleurs proposé l'OCDE, de dissocier l'aide sociale, dont le RMG et l'allocation complémentaire, de l'évolution des salaires moyens, de façon à éviter de répercuter les gains de productivité sur les prestations sociales.

### 3.3.2.2. *Soutenir les jeunes par des mesures d'activation*

En ce qui concerne l'allocation réglée aux jeunes sortant de l'école et en particulier aux jeunes en situation de rupture scolaire, il échet de constater qu'elle est contraire à une politique d'optimisation des qualifications scolaires, mais plutôt de nature, sinon à provoquer des abandons scolaires, du moins à créer une mentalité d'assisté auprès des jeunes alternant entre mesures en faveur de l'emploi indemnisées et périodes de chômage indemnisées. Il s'ensuit que les allocations en question, de même que celles accompagnant les mesures en faveur de l'emploi, doivent nécessairement être revues.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers regrette la décision récente du Conseil de Gouvernement visant à ne pas réformer fondamentalement les dispositions relatives à l'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet des jeunes sortants de l'école.

Elle avait explicitement approuvé les propositions initiales qui avaient été faites par le Gouvernement d'abroger les dispositions du Code du travail qui garantissent aux jeunes, qui à la fin de leur formation de base s'inscrivent comme demandeur d'emploi, l'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet. Elle considère que la mesure répond à l'accord de principe formulé dans l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006<sup>45</sup>.

En avril 2006, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers avaient émis un avis commun dans le cadre du projet de loi No 5501 qui saluait le principe d'une simplification des diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, afin de ne retenir plus que deux régimes: celui du contrat d'appui-emploi réservé au secteur public et celui du contrat d'initiation à l'emploi réservé au secteur privé et associatif.

Les deux chambres avaient exprimé explicitement leur souhait de „contribuer à l'effort national de réduire le chômage des jeunes, à condition toutefois que le régime projeté soit peu bureaucratique et n'entraîne pas de contraintes – notamment financières – supplémentaires pour les employeurs“.

Par contre, la Chambre des Métiers approuve explicitement que les auteurs aient décidé d'abroger le délai d'inscription comme chômeur à l'ADEM, qui est actuellement d'un mois, en cas de stage d'insertion.

Le projet de réforme prévoit la possibilité de porter la durée du contrat d'initiation à l'emploi à 24 mois, ce qui correspondait à une revendication importante des chambres professionnelles patronales. Ladite prolongation doit toutefois se faire sous condition qu'il s'agisse en pareil cas, soit d'une formation qualifiante, soit d'une formation reconnue par une convention collective de travail. La Chambre des Métiers ne peut accepter ces conditions.

Finalement, la Chambre des Métiers plaide à ce que les entreprises aient la possibilité sous le nouveau contrat d'insertion à l'emploi d'opter pour l'adhésion à une convention-cadre du secteur concerné ou pour la signature d'une convention individuelle avec l'ADEM.

45 „Les partenaires sociaux et le Gouvernement s'accordent à inscrire dans la loi l'engagement que l'ADEM devra obligatoirement offrir une mesure active en faveur de l'emploi à tout jeune au plus tard à la fin de son sixième mois d'inscription, et de préférence à la fin du troisième mois d'inscription, en fonction de la formation et des compétences du jeune, cela pour éviter l'automatisme du paiement d'une indemnité de chômage aux jeunes sortants de l'école.“

### 3.3.2.3. *Renforcer l'employabilité des demandeurs d'emploi par des mesures qualifiantes*

La Chambre des Métiers regrette qu'à part la révision de la législation sur le stage d'insertion, les réformes proposées par le paquet „Tripartite II“ n'introduisent que peu de mesures concrètes et nouvelles en ce qui concerne l'amélioration des qualifications des demandeurs d'emploi.

Même si le nouveau contrat d'activation individuelle à proposer par l'ADEM pourrait servir de base en vue de guider de façon plus efficace le demandeur d'emploi et de l'orienter vers des mesures plus qualifiantes, ces mesures partielles ne pourront pas contrebalancer les insuffisances du système de l'enseignement national, tout comme les déficiences en matière de politique d'orientation scolaire et professionnelle.

En ce qui concerne les mesures en faveur de l'emploi, l'audit de ces dernières, qui est actuellement en voie de réalisation par le CEPS/INSTEAD, constituera un élément fondamental en vue d'évaluer l'impact et l'efficacité de chacun de ces instruments. Les conclusions de cet audit pourraient représenter une base de discussion importante dans l'optique d'une réforme partielle ou même plus fondamentale des instruments en cause.

### 3.3.2.4. *Promouvoir la mobilité de l'emploi par des mesures innovatrices*

La Chambre des Métiers estime que la lutte contre le chômage doit s'inscrire dans un concept plus global de politique en faveur de l'emploi. Ainsi, elle devra englober des aspects de droit du travail permettant d'aboutir à une plus grande mobilité des personnes sur le marché du travail. Celle-ci constitue en effet un préalable à une intégration plus dynamique des demandeurs d'emploi au marché du travail, d'un côté, et à un ressourcement optimal des entreprises en personnes présentant les compétences et profils requis, de l'autre.

Elle renvoie pour le surplus aux propositions concrètes que l'UEL<sup>46</sup> a formulées à cet égard dans sa contribution à l'élaboration du Plan National pour l'Innovation et le Plein Emploi de 2005, dont notamment: faciliter le recours au contrat de travail à durée déterminée et allonger la durée des contrats en question; allonger les périodes d'essai dans les contrats de travail devant stimuler l'embauche de personnes difficilement plaçables; faciliter le recours au prêt temporaire de main-d'oeuvre; appliquer des grilles de salaires reposant davantage sur les compétences et les performances que sur l'âge ou l'ancienneté dans l'intérêt de l'employabilité des travailleurs âgés; etc.

### 3.3.2.5. *Optimiser le fonctionnement de l'ADEM par une réforme d'envergure*

Une politique de l'emploi améliorée passe nécessairement par une optimisation du fonctionnement de l'ADEM.

La Chambre des Métiers regrette que les responsables politiques se contentent de commanditer à intervalles réguliers des audits analysant le fonctionnement des services de l'ADEM et d'émettre des propositions pour l'améliorer, alors que la plupart des recommandations du dernier rapport datant de 1996 n'ont pas encore été mises en oeuvre<sup>47</sup>. La réalisation d'un nouvel audit constitue, aux yeux de la Chambre des Métiers, une perte de temps et d'argent.

En attendant une réforme plus fondamentale de l'organisation de l'ADEM, la Chambre des Métiers salue certaines décisions ponctuelles, susceptibles d'améliorer la réponse aux besoins du marché du travail, comme par exemple l'intensification des relations entre l'ADEM et les entreprises du secteur du travail intérimaire. Il est un fait que la majorité des intérimaires sont des travailleurs frontaliers et que les résidents délaissent cette forme de travail qu'ils associent à un statut de précarité. Or, il est indéniable que le travail intérimaire constitue un pont d'or vers le marché de travail primaire.

Toutefois, il semble évident que de telles mesures ne peuvent engendrer que des résultats partiels, tant que les vrais problèmes du fonctionnement de l'ADEM, déjà relevés en 1996, ne se sont pas

46 Trois problèmes – Trois défis Les solutions proposées par l'UEL pour renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise; UEL

47 Administration de l'Emploi/Audit de l'organisation et du fonctionnement de l'administration; Rapport final, décembre 1996; Fiduciaire Générale de Luxembourg

résolus: la qualité des prestations qui ne serait pas à la hauteur des attentes, surtout en matière de placement; l'ADEM connaîtrait insuffisamment les demandeurs d'emploi et les besoins des entreprises; les infrastructures logistiques et techniques ne permettraient pas un service client adapté, ni une gestion optimale du portefeuille des offres d'emplois; les compétences du personnel ne seraient pas en adéquation avec le travail demandé; l'information diffusée par l'ADEM serait insuffisante etc.

A titre complémentaire, il importe de citer l'analyse du Médiateur qui dans une récente conférence de presse a conclu que la dotation en ressources humaines de l'ADEM serait insuffisante pour combattre efficacement le chômage.

Etant donné les nouvelles missions confiées à l'ADEM par le paquet „Tripartite II“, la Chambre des Métiers est d'avis que le besoin en compétences ira en s'accroissant, notamment à cause du suivi des contrats d'appui-emploi et des contrats d'initiation à l'emploi, tout comme la conclusion et le suivi des conventions d'activation individualisée, que l'ADEM devra obligatoirement proposer à chaque demandeur d'emploi.

### 3.3.2.6. *Accroître la visibilité des instruments en faveur de l'emploi*

La Chambre des Métiers insiste à ce que les instruments réformés en matière de politique de l'emploi connaissent davantage de publicité auprès de tous les acteurs concernés: les demandeurs d'emploi, les entreprises et le grand public en général.

Mis à part les instruments liés au RMG, les dépenses du Fonds pour l'emploi révèlent la complexité d'un arsenal de mesures ayant été mises en place au fur et à mesure pour combattre le chômage. Or, il semble évident que dans la mesure où le nombre d'instruments poursuivant le même objectif, à savoir la lutte contre le chômage, augmente, le nombre de doubles emplois et d'abus s'accroît également.

### 3.3.2.7. *Favoriser une immigration ciblée*

Comme il a été relevé à maintes reprises par le CES, l'apport migratoire constitue au-delà de la mobilisation des potentialités internes (demandeurs d'emplois, travailleurs âgés, femmes, etc.) un autre facteur favorable à la croissance économique et à la consolidation du PIB national.

Il faudra donc mettre en place une politique d'immigration volontariste et ciblée.

Deux remarques s'imposent dans ce contexte:

Premièrement, la politique d'immigration devrait d'abord à plus long terme permettre aux entreprises de prendre des personnes à leurs services disposant de solides qualifications, ceci afin de combler les besoins concrets des entreprises qui reposent sur un déficit structurel de personnel répondant à des qualifications spécifiques requises. L'élargissement de l'UE au 1er mai 2004 a par ailleurs élargi de façon considérable le périmètre du marché intérieur européen. De nouvelles opportunités en termes de marchés se sont ouvertes dès lors aux entreprises qui, dans de nombreux cas, ne pourront en tirer avantage que dans la mesure où elles disposeront du personnel connaissant les spécificités des marchés, voire des pays en question.

La Chambre des Métiers peut comprendre que le Luxembourg n'a pas voulu faire cavalier seul et renoncer à instituer des mesures transitoires au niveau communautaire à l'égard de huit des dix pays adhérents. Le principe de la libre circulation des travailleurs n'est pas applicable envers les ressortissants de ces pays du moins pendant la deuxième phase prenant fin le 30 avril 2009.

Toutefois elle partage l'avis du CES<sup>48</sup> qui dit: Si „(...), l'enclavement du pays et l'exiguïté de son marché du travail empêchent que le Luxembourg puisse complètement se départir des politiques menées en la matière par les pays voisins, le CES estime néanmoins que le Luxembourg doit, dans le cadre d'une concertation avec ses pays voisins, mettre fin avant terme au régime transitoire des nouveaux Etats membres.“

Deuxièmement, la politique d'immigration devrait se traduire par une réforme de la législation en matière de permis de travail, car la législation de 1972 concernant l'entrée et le séjour, ainsi que l'emploi des étrangers pose dans son application concrète des barrières empêchant dans bien des cas les entreprises de se doter notamment de compétences hautement spécialisées. La Chambre des Métiers

<sup>48</sup> CES, „Pour une politique d'immigration et d'intégration active“, 12 octobre 2006

salue les propositions faites par le CES dans son récent avis, notamment en matière de simplification des procédures à engager par l'employeur.

Une telle politique d'immigration ne devrait pas non plus se faire au détriment du marché local et plus particulièrement des demandeurs d'emploi résidents.

### **3.3.3. Evaluer l'impact financier des mesures d'emploi existantes et futures sur les finances publiques**

Le Gouvernement devra faire face à des dépenses importantes au courant des années à venir en vue de financer les multiples instruments de lutte contre le chômage et de réinsertion sur le marché de l'emploi.

Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble de certains groupes de dépenses financées à travers le Fonds pour l'emploi.

Ainsi, les dépenses en matière d'„indemnités de chômage“, des mesures en faveur du „chômage des jeunes“ ainsi que des „initiatives en faveur de l'emploi“ ont connu des taux de croissance très élevés. Ces augmentations étaient plus que proportionnelles lorsqu'on les compare aux évolutions des principaux indicateurs de la politique de lutte contre le chômage, à savoir les demandeurs d'emploi résidents (DENS), les travailleurs à capacité de travail réduite (CTR), les personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi, admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet (CCI) ainsi que les personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi non indemnisées.<sup>49</sup>

#### *Evolution des dépenses au niveau de certains grands agrégats du Fonds pour l'emploi*

<i>en valeurs absolues (en millions d'euros)</i>						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Indemnités de chômage	41,3	44,8	64,4	96,3	115,2	132,1
Chômage des jeunes	12,3	13,8	18,2	20,4	23,2	25,9
Initiatives sociales en faveur de l'emploi	2,7	11,7	16,11	21,5	25,2	25,4
<i>Indice 100 = 2000</i>						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Indemnités de chômage	100	108,5	155,9	233,2	278,9	319,9
Chômage des jeunes	100	112,2	148,0	165,9	188,6	210,6
Initiatives sociales en faveur de l'emploi	100	433,3	596,7	796,3	933,3	940,7
<i>Indicateurs – politique de lutte contre le chômage (nombre de personnes relevées)</i>						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DENS	4.782	4.549	5.209	7.003	7.983	8.948
CTR	0	0	0	128	423	728
Mesure pour l'emploi avec CCI	231	262	329	398	429	436
Mesure pour l'emploi, sans CCI	1.878	2.344	2.928	3.097	3.312	3.513
Mesures au total	2.109	2.606	3.257	2.495	3.741	3.949

<sup>49</sup> Note: Demandeurs d'emploi résidents (DENS): personnes sans emploi, résidentes sur le territoire national, disponibles pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectées à une mesure pour l'emploi, indemnisées ou non indemnisées et ayant respecté les obligations de suivi de l'ADEM.

Travailleurs à capacité de travail réduite (CTR): personnes résidentes bénéficiaires d'une décision de reclassement externe prise par la commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail en application de la loi modifiée du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle.

Personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi, admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet (CCI) prévue par la loi modifiée du 30 juin 1976

Personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi non indemnisées

<i>Indice 100 = 2000</i>						
DENS	100	95	109	147	167	187
CTR	–	–	–	100	331	569
Mesures pour l'emploi avec CCI	100	113	142	172	186	189
Mesures pour l'emploi, sans CCI	100	125	156	165	176	187
Mesures au total	100	139	173	133	199	210

Sources: Rapport d'activités du Ministère du Travail et de l'Emploi; STATEC; calculs Chambre des Métiers

Le budget voté prévoit pour 2006 des dépenses d'un montant d'environ 401 millions € (2005: 356 millions €) au titre du Fonds pour l'emploi, ce qui représente une hausse de 12,55%. En 2007, les dépenses porteront sur un montant de 402 millions €. Au niveau des seules dépenses courantes, le total de la section 16.5. „Fonds pour l'emploi“ se démarque par une augmentation de 5,92%.

La Chambre des Métiers met les autorités en garde contre des accroissements des dépenses courantes au titre de la politique en faveur de l'emploi qui risquent de se situer au-dessus de toute norme budgétaire.

Dans ce même contexte, il importe de relever que le projet de loi en matière de lutte contre le chômage social tend à mettre sur un pied d'égalité les initiatives sociales en faveur de l'emploi et les entreprises sans toutefois couper le cordon ombilical qui lie les initiatives aux financements publics permanents et de toutes sortes.

Ces initiatives, dans la mesure où elles s'occupent de personnes qui sont implaçables sur le „premier marché de l'emploi“ à défaut d'encadrement spécifique soutenu, peuvent apporter à leur tour une contribution à l'augmentation de l'employabilité des personnes en question. Toutefois, l'entorse au jeu de libre concurrence qu'implique l'intervention financière des pouvoirs publics ne peut se justifier que dans la mesure où leur finalité exclusive et véritable se porte vers la réintégration des personnes en question et qu'elles limitent leur rayon d'action aux domaines d'activité où une offre émanant du secteur privé est insuffisante ou inexistante.

\*

## BIBLIOGRAPHIE

- Banque Centrale du Luxembourg (2006), Rapport annuel 2005
- Banque Centrale du Luxembourg (2003), The sustainability of the private sector pension system from a long term perspective: the case of Luxembourg
- CEPS/INSTEAD-STATEC, Les salariés frontaliers dans l'économie luxembourgeoise; Cahier No 100
- Conseil économique et social (2006), Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2006)
- Conseil économique et social (12 octobre 2006), „Pour une politique d'immigration et d'intégration active“
- Comité de coordination tripartite (2006), Avis du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006
- Comité pour le Développement de la Place financière (2006), Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise
- Commission du Bâtiment (juillet 2004), Rapport sur la situation conjoncturelle et structurelle de la construction
- Fontagné Lionel, Compétitivité du Luxembourg: une paille dans l'acier (15 novembre 2004)
- Inspection générale de la Sécurité Sociale (IGSS), Bilan technique de la période de couverture 1999-2005
- IMD, World Competitiveness Yearbook
- IMF (January 30, 2006), Luxembourg – 2006 Article Consultation, Concluding Statement of the IMF

Observatoire de la Compétitivité (Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur) (13 septembre 2006); Bilan Compétitivité 2006 En route vers Lisbonne

OCDE (juillet 2006), Etudes économiques de l'OCDE: Luxembourg

OCDE (24 May 2006), OECD Review of Luxembourg's Innovation Policy

Standard & Poor's (July 31st 2006), Luxembourg's recent fiscal reforms insufficient to protect sovereign finances in the long term

STATEC, Note de conjoncture No 2-2006 (13 octobre 2006)

STATEC, Statnews No 52/2006; „Note de Conjoncture No 2-2006“

STATEC, Statnews No 54/2006; „L'emploi salarié progresse de 4.0% en moyenne au 1er semestre 2006“

UEL, Trois problèmes – Trois défis Les solutions proposées par l'UEL pour renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise

\*

## ANNEXE 1

## Evaluation des dépenses d'avenir

		2005 <i>Compte provisoire</i>	2006 <i>Budget voté</i>	2007 <i>Projet de budget</i>
	<b>Ministère de la Culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche</b>			
03.0	Enseignement supérieur – dépenses générales	18.147.835	19.883.612	21.817.159
03.5	Recherche et innovation (recherche scientifique et recherche appliquée)	55.721.170	63.771.862	85.689.124
03.6	Université du Luxembourg	35.250.703	48.696.349	53.162.796
	<b>Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative</b>			
08.7	Service eLuxembourg		7.977.800	8.521.320
	<b>Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle</b>			
10.0	Dépenses générales	26.044.479	10.130.930	7.215.474
10.1	Centre de technologie de l'éducation	2.039.054	2.196.286	2.379.951
10.2	Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	4.253.993	4.735.631	4.979.339
10.3	Centre de psychologie et d'orientation scolaire	7.774.906	7.635.776	3.716.052
10.5	Etablissements privés d'enseignement	45.027.166	46.000.000	52.321.966
10.7	Education différenciée	34.196.897	35.901.632	37.519.957
10.8	Service de la formation des adultes	7.642.506	8.343.318	8.792.767
11.0	Education préscolaire et enseignement primaire	211.783.135	240.097.664	246.078.798
11.1	Enseignement postprimaire	349.973.530	392.169.252	417.618.307
11.2	Institut d'études éducatives et sociales	4.779.233		
11.3	Service de la formation professionnelle	31.343.180	30.746.025	36.005.255
	<b>Ministère de la Santé</b>			
14.2.12.220	Laboratoire national de santé – programme de recherche	36.913	36.200	36.200
	<b>Ministère de l'Environnement</b>			
15.1.34.095	Prime d'encourag. Pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, ...	8.999.486	10.000.000	12.000.000
	<b>Ministère du Travail</b>			
16.0.41.001	Subsides ... cours de formation professionnelle	198.450	208.400	208.400

		2005 Compte provisoire	2006 Budget voté	2007 Projet de budget
	<b>Ministère de l'Economie</b>			
20.0.12.120	Frais d'experts et d'études	297.162	663.500	1.304.200
20.0.12.121	Observatoire de la Compétitivité: frais d'experts et d'études	86.475	370.000	360.000
20.0.12.122	Frais d'études et de mise en place d'une infrastructure à clé publique (Projet PKI)	59.958		
20.0.12.146	Part. fin. de l'Etat à l'org. de la journée lux. de la qualité + prix lux. pour la qualité	17.000	17.600	17.000
20.0.12.300	Direction de la prop. intellectuelle: frais de diffusion de la doc. et frais de fonct.	64.167	80.000	82.000
20.0.12.303	Dép. ... mise en oeuvre du plan d'action gouv. pour la société de l'information	223.162	1.000.000	1.110.000
20.0.12.306	Dép. ... mise en oeuvre du plan national pour l'innovation et le plein emploi		100	400.000
20.0.12.310	Mesures ... ds l'intérêt de la promotion des invest. dans l'éco. et du dévpt de celle-ci	933.881	1.550.000	1.750.000
20.0.31.050	Mesures ... en vue de maintenir et de stimuler l'activité industrielle ...	70.000	100.000	100.000
20.0.31.052	Mesures ... destinées à favoriser les act. d'innovation et de recherche appliquée ...		220.000	350.000
30.0.31.053	Interventions en faveur de restruct. profondes ou de reconv. d'entrep. industrielles		20.000	20.000
20.0.32.010	Part. aux dép. de fonct. de l'office lux. pour l'accroissement de la productivité ...	132.000	132.000	120.000
20.0.32.011	Mesures ... destinées à favoriser les act. d'innovation et de recherche appliquée ...	539.047	249.000	253.000
20.0.32.013	... par. aux frais de fonct. d'un Centre de Veille Technol. et Normative (CVTN) ...	87.613	100.000	180.000
20.0.32.016	Promotion de l'esprit d'entreprise et dévpt de l'intérêt pour les technol. nouvelles ...	233.640	325.000	275.000
20.0.32.017	... dévpt technol. et de l'innovation ... pépinière d'entrep., ...technopôles, ...	250.000	325.000	425.000
20.0.32.019	... audits énergétiques ds les entrep. ... bâtiments du secteur résidentiel et tertiaire	150.000	160.000	160.000
20.0.33.003	Participation financière aux frais de fond. de l'Agence de l'Energie S.A.	107.451	100.000	250.000
20.5	Promotion du commerce extérieur – Commission et office des licences	1.655.313	1.813.489	1.815.596
	<b>Ministère des Classes moyennes, du tourisme et du logement</b>			
21.0	Classes Moyennes	6.197.483	7.791.153	9.983.737
	<b>Ministère des Travaux Publics</b>			
22.2	Ponts et chaussées – Travaux propres	20.708.268	21.253.862	22.165.700
22.4.12.081	Bâtiments d'enseignement de l'Etat: entretien et réparation	2.339.831	2.180.000	

		2005 Compte provisoire	2006 Budget voté	2007 Projet de budget
	<b>Ministère des Transports</b>			
23.2	Transports publics	236.960.355	252.734.254	269.677.733
23.3.31.023	Transports ferroviaires (contributions à SN des CFL)	25.467.400	27.000.000	27.131.510
23.4	Navigation et transports fluviaux	2.062.743	2.413.907	2.334.698
23.6	Administration de l'aéroport de Luxembourg (Aéroport de Luxembourg)	16.094.874	22.407.468	17.141.833
23.8	Aéroport et transports aériens			13.297.300
	<b>Ministère de la Culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche</b>			
33.0	Enseignement supérieur – dépenses générales	138.785	177.748	77.748
33.5	Recherche et innovation (recherche scientifique et recherche appliquée)	5.802	6.100	6.100
	<b>Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative</b>			
38.7	Service eLuxembourg		540.000	640.000
	<b>Ministère de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle</b>			
40.0	Dépenses générales	185.964	164.000	895.400
40.1	Centre de technologie de l'éducation	1.202.826	1.287.000	1.130.050
40.2	Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	40.951	7.000	7.000
40.3	Centre de psychologie et d'orientation scolaire	2.500	4.200	2.500
40.5	Etablissements privés d'enseignement	2.972.085	5.000.000	5.130.000
40.7	Educations différenciées	350.408	369.560	245.000
40.8	Service de la formation des adultes	40.298	48.000	48.000
41.1	Enseignement postprimaire			10.000
41.2	Institut d'études éducatives et sociales	74.474		
41.3	Service de la formation professionnelle	216.480	222.000	300.000
	<b>Ministère de la Santé</b>			
44.2.74.300	Programme de rech. effectué dans le cadre ... de la recherche-dével. ds le secteur public	100.000	50.000	40.000
	<b>Ministère de l'Environnement</b>			
45.1.52.000	... projets d'invest. par des entrep. ds l'intérêt de la réd. de la pollution atmos.	20.000	20.000	20.000
45.1.52.020	... promouvoir une util. rationnelle de l'énergie ... projets pilotes et contrats de recherches	9.852	100.000	25.000

		2005 Compte provisoire	2006 Budget voté	2007 Projet de budget
50.0	<b>Ministère de l'Economie et du commerce extérieur</b> Economie	40.756.759	52.656.000	42.501.000
51.0	<b>Ministère des Classes moyennes, du tourisme et du logement</b> Classes Moyennes	6.346.086	6.607.500	6.855.000
52.1	<b>Ministère des Travaux Publics</b> Ponts et chaussées	68.336.860	88.243.334	86.131.600
52.3.72.011	Bâtiments d'enseignement de l'Etat: travaux de remise en état	3.399.560	3.750.000	
52.3.72.022	Bâtiments ... y compris bâtiments d'enseign. ....: ... maintenance, entretien ...	562.121	1.000.000	
52.4	Bâtiments publics - compétences communes			
52.4.72.012	... const., transf., amén. et mod. de bâtiments ... ministère ... de l'ens. sup. et de la recherche	1.532.501	1.350.000	
52.4.72.020	... const., transf., amén. et mod. de bâtiments ... ministère de l'éducation nationale ...	4.098.483	3.940.000	
52.4.74.082	Acq. et rempl. de mobilier ... ministère de la culture, de l'ens. sup. et de la recherche	469.417	585.000	498.000
52.4.74.090	Acq. et rempl. de mobilier ... ministère de l'éducation nationale ...	998.638	1.240.000	980.000
53.2	<b>Ministère des Transports</b> Transports publics	6.004.060	4.117.500	5.783.244
53.3	Transports ferroviaires		100	200
53.4	Navigation fluviale	247.002	306.200	320.000
53.5.73.010	Remb. à la société de l'Aéroport ... mise en oeuvre du plan de sécurité et de sûreté ...	715.367		
53.6	Administration de l'aéroport de Luxembourg	11.302.190	7.166.650	6.492.235
53.8	Aéroport et transports aériens			7.883.000
	<b>Fonds d'investissements</b>			
	Fonds d'investissements publics administratifs	882.600		
	– Ponts & Chaussées Bertrange: atelier mécanique		100.000	2.224.978
	– Ponts & Chaussées: dépôt Walferdange			
	– Centre de Recherche Public – Santé: pavillon provisoire	725.275	1.000.000	252.504
	– Aérogare: 4e extension (petits porteurs + terminal princip.)	46.767		

	2005 Compte provisoire	2006 Budget voté	2007 Projet de budget
– Centre de recherche public – Santé	608.209	50.000	150.000
Fonds d'investissements publics scolaires	73.900.605	85.555.113	121.064.552
Fonds des routes	98.096.634	138.592.045	130.437.000
Fonds du Rail	246.877.000	435.499.000	308.995.000
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	26.974.712	48.000.000	1.000.000
Fonds pour la loi de garantie			
– Contournement de Differdange	998.400	1.082.100	1.082.100
– Campus scolaire Geesekneppchen	12.975.900	13.500.000	13.500.000
– CRP Henri Tudor		1.207.700	1.207.700
Fonds d'entretien et de rénovation			
– Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche			3.980.000
– Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle			13.630.000
Total des dépenses d'avenir (1)	1.770.166.030	2.175.080.920	2.132.312.083
Variation annuelle des dépenses d'avenir		22,9%	-2,0%
Total des dépenses budgétaires (2)	7.323.614.347	7.629.330.239	8.011.578.321
– Dotations des fonds spéciaux (3)	-1.323.344.249	-1.374.418.586	-1.515.044.898
+ Dépenses des fonds spéciaux (4)	2.551.045.914	2.939.116.491	2.936.211.682
Total des dépenses budgétaires + des fonds spéciaux (5) = (2) - (3) + (4)	8.551.316.012	9.194.028.144	9.432.745.105
Part des dépenses d'avenir dans les dépenses totales (6) = (1)/(5)	20,7%	23,7%	22,6%

\*

## ANNEXE 2

## Régime de pension – taux de remplacement (Source OCDE)

	<i>Taux bruts de remplacement par niveau de revenu, programmes de pensions de retraite obligatoires, hommes</i>			<i>Taux nets de remplacement par niveau de revenu, programmes de pensions de retraite obligatoires, hommes</i>		
	<i>Droits individuels à pension, en pourcentage des revenus bruts individuels avant la retraite</i>			<i>Droits individuels à pension nets, en pourcentage des revenus nets individuels avant la retraite</i>		
	<i>Gains individuels, en multiples de la moyenne</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>Gains individuels, en multiples de la moyenne</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<b>OECD average</b>	0,5	57,2	47,8	0,5	69,1	61,4
Australia	65,1	40,0	26,2	77,0	52,4	36,5
Austria	78,3	78,3	64,3	91,2	93,2	79,3
Belgium	61,6	40,7	26,2	82,7	63,1	42,7
Canada	72,4	42,5	21,3	89,4	57,1	30,6
Czech Rep.	70,5	44,4	25,4	88,3	58,2	35,3
Denmark	82,4	43,3	23,8	95,6	54,1	35,5
Finland	75,9	63,3	63,3	87,3	71,5	123,1
France	84,2	52,9	47,4	98,0	68,8	59,2
Germany	47,3	45,8	37,6	61,7	71,8	67,0
Greece	84,0	84,0	84,0	99,9	99,9	99,9
Hungary	75,4	75,4	75,4	86,6	90,5	92,6
Iceland	85,5	52,8	41,3	95,8	65,9	57,2
Ireland	61,3	30,6	15,3	63,0	36,6	21,9
Italy	78,8	78,8	78,8	89,3	88,8	89,1
Japan	69,2	50,3	36,9	80,1	59,1	44,3
Korea	87,8	58,5	42,2	93,4	63,0	48,3
Luxembourg	115,5	101,9	95,2	125,0	109,8	104,2

	<i>Taux bruts de remplacement par niveau de revenu, programmes de pensions de retraite obligatoires, hommes</i>			<i>Taux nets de remplacement par niveau de revenu, programmes de pensions de retraite obligatoires, hommes</i>		
	<i>Droits individuels à pension, en pourcentage des revenus bruts individuels avant la retraite</i>			<i>Droits individuels à pension nets, en pourcentage des revenus nets individuels avant la retraite</i>		
	<i>Gains individuels, en multiples de la moyenne</i>			<i>Gains individuels, en multiples de la moyenne</i>		
	0,5	1	2	0,5	1	2
Mexico	39,1	36,0	34,4	50,4	45,1	44,1
Netherlands	68,7	68,3	68,3	82,5	84,1	83,8
New Zealand	75,1	37,6	18,8	77,1	39,5	22,0
Norway	65,3	52,6	38,4	85,5	65,1	50,1
Poland	56,9	56,9	56,9	69,6	69,7	70,5
Portugal	103,1	66,7	65,5	115,9	79,8	86,3
Slovak Rep.	48,6	48,6	48,6	58,2	60,2	65,7
Spain	81,2	81,2	76,7	88,7	88,3	83,4
Sweden	87,8	64,8	66,2	90,2	68,2	74,3
Switzerland	62,8	58,2	33,1	71,4	67,3	41,4
Turkey	96,2	87,2	71,9	113,2	103,3	84,3
United Kingdom	67,4	37,1	22,5	78,4	47,6	29,8
United States	49,6	38,6	28,1	61,4	51,0	39,0
<b>Women, where different</b>						
Austria	74,0	69,4	57,0	86,1	84,6	72,5
Mexico	38,8	21,7	20,7	50,1	30,4	28,5
Poland	48,4	41,4	41,4	62,1	48,7	48,8
Switzerland	63,0	58,8	33,5	71,6	68,0	41,8
Turkey	94,2	85,2	70,2	111,0	101,1	82,4

Notes and definitions are available in OECD(2005), Pensions at a Glance: Public Policies Across OECD Countries, 2005 Edition ([www.oecd.org/els/social/ageing/PAG](http://www.oecd.org/els/social/ageing/PAG)).

