

N° 5000^{2F}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2003**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(19.11.2002)

PREFACE

Par lettre du 12 septembre 2002, Monsieur Luc Frieden, Ministre du Trésor et du Budget, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

Ledit projet a pour objet de prévoir le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003.

Le présent avis de notre Chambre professionnelle comporte deux parties.

La première partie, répartie en quatre chapitres, analyse le contexte économique national et international dans lequel le projet soumis pour avis s'inscrit. Dans un premier chapitre, la Chambre des Employés Privés (CEP•L) décrit la situation économique difficile actuelle. Le deuxième chapitre fait état des finances étatiques qui restent relativement saines. Ensuite, la CEP•L s'interroge sur le fonctionnement du pacte de stabilité et de croissance et de ses conséquences pour les économies européennes en général et luxembourgeoise en particulier. Finalement, la CEP•L constate dans le quatrième chapitre une certaine dégradation sur le marché de l'emploi luxembourgeois.

La deuxième partie, composée de cinq chapitres, traite plus particulièrement de trois axes prioritaires de la politique budgétaire gouvernementale: l'enseignement, les transports publics et la société de l'information. La Chambre des Employés Privés saisit également l'occasion pour prendre position sur les thèmes de l'immigration et du vieillissement actif.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité lors de la réunion de l'assemblée plénière du 19 novembre 2002.

Luxembourg, le 19 novembre 2002

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

*

SOMMAIRE

- Partie 1: Le contexte économique
- Chapitre 1 – Un budget en période difficile
1. Une période de croissance soutenue de 1986 à 2000
 2. Début d'une phase de faible croissance en 2001
 3. Emergence d'une crise boursière
 4. Projet de budget 2003: une série d'incertitudes
- Chapitre 2 – Une situation financière saine
1. La réserve budgétaire
 2. La dette publique
 3. Les Fonds spéciaux de l'Etat
 4. Fin d'une période de plus-values de recettes de l'Etat
 5. La CEP•L contre un budget rectifié
- Chapitre 3 – Le pacte de stabilité et de croissance en question
1. Le contexte européen
 2. Le pacte et ses modalités
 3. Respecter l'esprit du pacte de stabilité et de croissance
 4. Favoriser les investissements publics
- Chapitre 4 – Un marché de l'emploi en zone de turbulence
1. Indicateurs de la situation sur le marché de l'emploi
 2. Travail intérimaire et travail à temps partiel
 3. Corrélation entre croissance économique et emploi intérieur
- Partie 2: Les priorités budgétaires
- Chapitre 5 – Problèmes et défis en matière de formation
1. Prévisions du projet de budget 2003
 2. Enseignement primaire et secondaire: problèmes et défis
 3. Enseignement supérieur
 4. Formation professionnelle continue
- Chapitre 6 – Pour un concept d'ensemble en matière de transport des personnes
1. Une situation insatisfaisante
 2. Le programme *mobilité.lu*
 3. Le projet de budget pour l'exercice 2003
 4. Urgence de passer de la phase de planification à la réalisation
- Chapitre 7 – Eviter une société de l'information à deux vitesses
1. Des services publics en ligne peu développés
 2. Le fossé informatique se creuse
 3. Une société à deux vitesses?
 4. Nécessité de mesures au niveau économique et éducatif
- Chapitre 8 – Parallélisme entre économie et immigration
1. Economie et immigration: une étroite relation
 2. Une politique au champ d'action lacunaire
- Chapitre 9 – Nécessité de promouvoir le vieillissement actif
1. Objectif 2010
 2. Nouvelle fonction de la retraite
 3. „Vieillesse active“: apparition d'un nouveau phénomène
 4. „Vieillesse active“: des pistes à discuter

TABLEAUX

1. Croissance réelle de certains agrégats du PIB dans l'approche de dépenses
2. Taux de croissance économique révisés pour 2001-2003
3. Indice LuxX en points (données en fin de période)
4. Volume des transactions à la Bourse de Luxembourg en millions d'euros I
5. Volume des transactions à la Bourse de Luxembourg en millions d'euros II
6. Dépenses et recettes totales du projet de budget 2003 en millions d'euros ainsi que les variations par rapport au budget 2002
7. Budget, plus-values et dette publique 1998-2002
8. Avoir de certains fonds spéciaux de l'Etat
9. Evolution des dépenses de certains fonds spéciaux de l'Etat
10. Dépenses prévues pour des exercices ultérieurs à 2003
11. Estimation des plus- ou moins-values fiscales pour l'exercice 2002
12. Demandes d'emploi non satisfaites
13. Taux de chômage
14. Evolution du personnel des banques sur les 6 derniers trimestres
15. Emploi intérieur et national
16. Prévisions de croissance de l'emploi intérieur
17. Evolution récente du marché de l'emploi
18. Travail intérimaire dans l'Union européenne (1999)
19. Travail intérimaire en moyenne trimestrielle
20. Heures prestées par des travailleurs intérimaires
21. Emploi à temps partiel et à durée déterminée
22. CDD parmi les salariés de 15 à 64 ans ayant effectivement un emploi en 2000
23. Mode de travail et permanence du contrat de travail par sexe au Luxembourg
24. Evolution de la durée hebdomadaire de travail
25. Evolution du PIB, de l'emploi intérieur et du nombre de frontaliers entre 1990 et 2000
26. Evolution du nombre d'élèves dans l'enseignement secondaire
27. Evolution du corps professoral titularisé
28. Pourcentage d'élèves de 15 ans à chaque niveau de l'échelle de compréhension de l'écrit du PISA
29. Scores obtenus en matières d'aptitudes fondamentales
30. Services publics accessibles en ligne
31. Pourcentage de personnes sachant utiliser un ordinateur et/ou Internet
32. Utilisateurs de l'Internet par profession
33. Utilisateurs de l'Internet par revenu brut mensuel du ménage
34. Raisons de non-connexion à Internet
35. Taux de croissance moyen annuel du PIB et de la population résidente
36. Evolution démographique du Luxembourg de 1974 à 2001
37. Taux d'emploi Luxembourg UE
38. Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) – Détail par pays
39. Evolution des taux d'emploi au Luxembourg 1989-1999
40. Age moyen du bénéficiaire masculin luxembourgeois au moment de l'attribution de la pension vieillesse
41. Nombre des bénéficiaires de la préretraite au mois de décembre
42. Relevé des salariés en préretraite au Luxembourg

GRAPHIQUES

1. Evolution du PIB à prix constants, version SEC95
2. Evolution d'indices directeurs internationaux de janvier au 30 septembre 2002
3. Dette de l'Etat en euros par tête d'habitant
4. Ratio dette de l'Etat/PIB de 1990 à 2001
5. Plus-values de recettes en millions d'euros
6. Evolution du personnel des banques sur les dernières années

*

INTRODUCTION

Le présent avis de la Chambre des Employés Privés met l'accent sur l'analyse de la situation économique et des finances de l'Etat.

La priorité accordée à ces sujets se justifie par les révisions récentes à la baisse de la croissance économique qui ont rendu irréalistes les données sur base desquelles le Gouvernement a établi le projet de budget pour 2003 et ses prévisions de 2,9 millions d'euros pour l'excédent budgétaire.

D'importantes moins-values fiscales s'annoncent

D'après le compte prévisionnel des recettes d'octobre 2002, les moins-values fiscales pour l'année 2002 seraient de l'ordre de 90 millions d'euros au niveau de la taxe d'abonnement. De même, les droits d'enregistrement rapporteraient 92 millions d'euros en moins qu'initialement prévu.

Des extrapolations de la Chambre des Employés Privés révèlent que les rentrées escomptées de la TVA semblent se confirmer, tandis que les recettes provenant de l'impôt sur les collectivités présenteraient des plus-values de 25 millions d'euros et celles provenant de l'impôt sur les traitements et salaires subiraient une moins-value de 75 millions d'euros.

Ajouté au déficit budgétaire prévu de 22 millions d'euros, l'exercice 2002 se clôturerait ainsi avec un déficit budgétaire d'environ 250 millions d'euros.

Des réserves suffisantes pour surmonter une phase de faible croissance économique

La CEP•L estime que, nonobstant ces perspectives négatives, la situation financière de l'Etat reste relativement saine.

Fin 2001, la réserve budgétaire de l'Etat s'élevait à quelque 750 millions d'euros et les avoirs des fonds spéciaux se chiffraient à 2,4 milliards d'euros. En outre, le faible endettement de l'Etat lui laisse une certaine liberté d'action pour recourir à l'emprunt.

Ces marges de manœuvre devraient permettre de maintenir le niveau élevé prévu des investissements publics.

Une attention accrue s'impose sans toutefois rectifier le budget pour 2003

Sur base de ces considérations, la CEP•L ne voit donc pas l'opportunité d'envisager un budget rectifié pour 2003, d'autant plus que la forte progression des investissements publics (13%) devrait avoir un effet anticyclique. Elle se prononce cependant pour une analyse rigoureuse des dépenses de fonctionnement par l'application de la technique du *zero base budgeting* qui devrait permettre de rationaliser les dépenses budgétaires courantes.

Si la situation économique ne doit pas porter à la dramatisation, notre Chambre reste néanmoins consciente que le pays fait face à des défis structurels qu'il convient de relever. C'est pourquoi, elle a salué l'initiative du Gouvernement de convoquer la Tripartite pour analyser la situation de l'économie luxembourgeoise.

Amendements budgétaires: le chemin de la facilité

Tenant compte des moins-values fiscales attendues, le ministre du Trésor et du Budget a présenté des amendements au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2003 qui réduisent les prévisions au niveau des recettes budgétaires de 119 millions d'euros et au niveau des dépenses de 116 millions d'euros.

Les dotations de différents fonds spéciaux d'investissement passent de 450 millions d'euros prévus dans le projet de budget initial à 380 millions d'euros dans le texte amendé. Cette diminution n'aurait qu'une faible incidence sur les avoirs totaux de ces fonds d'autant plus que le Gouvernement aurait suspendu deux projets de construction d'immeubles administratifs dans la ville de Luxembourg pour lesquels 150 millions d'euros étaient inscrits dans les fonds spéciaux de l'Etat.

La Chambre des Employés Privés déplore que les principales réductions de dépenses ne concernent pas les dépenses courantes, mais se font au niveau des dotations pour les fonds spéciaux d'investissement, ce qui constitue une solution de facilité.

Elle regrette également que les crédits prévus pour la coopération au développement diminuent en valeur absolue même s'ils maintiennent leur pourcentage par rapport au PIB.

*

PARTIE 1

LE CONTEXTE ECONOMIQUE

Etant donné l'actuelle dégradation de la situation économique européenne et luxembourgeoise, la CEP•L a décidé de réserver une part importante de son avis sur le budget de l'Etat pour l'exercice 2003 à l'analyse de cette situation et à son impact sur les finances de l'Etat

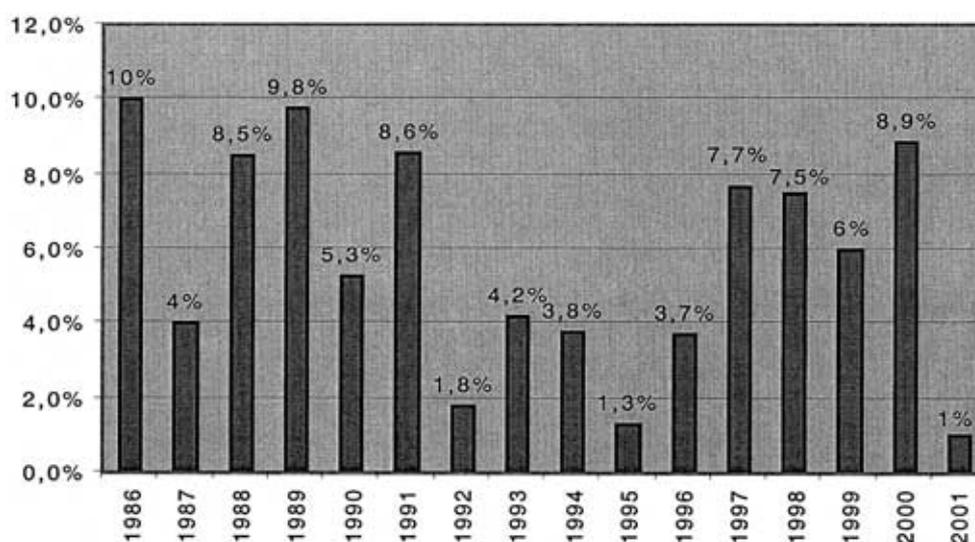
Chapitre 1 – Un budget en période difficile

1. Une période de croissance soutenue de 1986 à 2000

1. Entre 1986 et 2000, le Luxembourg a connu une période de croissance économique ininterrompue pendant laquelle le PIB a augmenté en moyenne d'environ 6% par année. Cette période peut être divisée en trois phases.

La *première phase* va de 1986 à 1991 avec un taux de croissance annuel moyen particulièrement élevé de 7,7%. L'année 1986 connaît la croissance réelle du PIB la plus forte de la période considérée (10%).

Graphique 1: Evolution du PIB à prix constants, version SEC95



Source: Statec

2. Une *deuxième phase (1992-1996)* est marquée par deux années isolées de très faible croissance (1992 et 1995) et un taux de croissance annuel moyen de 2,96%. Les taux de croissance les plus élevés de cette période équivalent à peu près aux taux les plus faibles de la période précédente.

L'année 1992 s'inscrit dans un climat international économiquement défavorable (réunification allemande, politique monétaire trop restrictive, crise monétaire, problèmes politiques de ratification du Traité de Maastricht, récession aux Etats-Unis en 1991), se traduisant par une demande extérieure déprimée et par un fléchissement des prix à l'exportation, surtout pour les biens intermédiaires. Dans ce contexte difficile, le secteur bancaire s'est relativement bien porté, alors que la sidérurgie a connu sa troisième année de recul consécutive.

L'année 1995 est également caractérisée par une mauvaise conjoncture européenne, ce qui a hypothéqué la croissance luxembourgeoise.

Pendant cette première moitié des années 1990, l'économie luxembourgeoise a plutôt bien réussi à maintenir le cap d'une croissance de 3% en moyenne. Deux récessions, en 1991 aux Etats-Unis et en 1993 en Europe, n'ont pas causé des dégâts majeurs, même si le chômage a augmenté au cours de cette période. Selon le Statec, „la raison principale pour la bonne tenue de l'économie luxembourgeoise fut l'expansion continue du secteur financier. Sa valeur ajoutée augmentait par moment, au plus fort des années de crise, de plus de 10% par an et, pour la période 92-96, de 6,5% en moyenne par an“.

3. La *troisième phase de 1997 à 2000* est caractérisée à nouveau par une croissance élevée (7,53% en moyenne) comparable à celle de 1986-1991. Elle atteint son point culminant en l'an 2000 avec une croissance du PIB réel de 8,9%, des plus-values de recettes budgétaires de 871,6 millions d'euros et un taux de croissance de l'emploi intérieur total de 5,6%.

2. Début d'une phase de faible croissance en 2001

4. D'après les récentes révisions à la baisse portant sur la situation économique, une phase de faible croissance semble avoir débuté en 2001.

Le 3 octobre 2002, le Statec a en effet corrigé à la baisse son estimation de croissance économique pour 2001. *La croissance en volume du PIB en 2001* n'aurait pas été de 3,5%, comme le Statec l'avait encore affirmé en mai 2002, mais seulement de 1%, ce qui est la croissance *la plus faible entre 1986 et 2001*. Il s'agit d'une chute considérable du taux de croissance de 8,9% en 2000 à 1% en 2001.

En 2001, le Luxembourg se situe ainsi en dessous de la croissance économique moyenne de l'Union européenne (1,7% d'après l'OCDE).

La faible croissance en 2001 s'expliquerait, selon le Statec, par une *baisse réelle des services financiers*, y compris les assurances et les autres métiers y liés, de -2,7% en termes de valeur ajoutée à prix constants, alors que le reste de l'économie progresse de 3,8%. Le Luxembourg ressentirait ainsi „le contrecoup d'un nouveau monolithisme de sa structure économique, concentrée sur les services financiers“. Cette fois, il s'agit en effet du secteur le plus important de l'économie luxembourgeoise qui se trouve en difficulté.

Dans sa note de conjoncture No 3-2002, le Statec précise qu'en 2001, la valeur ajoutée à prix constants dans les services financiers recule pour la première fois depuis 15 ans. „Il apparaît qu'en 2002, le résultat brut se trouve encore affecté davantage en raison du recul simultané de la marge d'intérêts et des revenus sur commissions. Même s'il s'agit en partie d'un phénomène de „prix“ (lié aux baisses des marchés boursiers et à la diminution du *spread* sur taux d'intérêts), l'activité réelle dans le secteur semble pour le moins stagner“.

L'on constate donc une *différence fondamentale entre les années de croissance „molle“ dans la première moitié des années 90 et la faible croissance actuelle*. Cette dernière est caractérisée par l'affaiblissement du secteur qui forme depuis des années l'épine dorsale de l'économie luxembourgeoise.

D'après le Statec, „ensemble avec les assurances et les métiers connexes, le secteur bancaire est à l'origine aujourd'hui d'environ 25% de la valeur ajoutée totale de l'économie de manière directe. On peut en déduire que la croissance ne pourra atteindre un certain seuil, tant que l'activité ne redémarre pas dans le chef des banques et des autres établissements financiers ...“.

5. La faible croissance du PIB en 2001 se reflète dans le *mauvais résultat au niveau des exportations*. En tant que petite économie ouverte, le Luxembourg est particulièrement vulnérable en cas de chute de la demande extérieure. Les exportations de services sont même en faible régression par rapport à l'année 2000. Entre 1985 et 2000, le rythme annuel moyen de croissance des exportations de services était de 11,2%. Ce ralentissement énorme s'explique, d'une part, par la faible conjoncture internationale et, d'autre part, par la baisse des valeurs des titres boursiers qui entraîne une diminution des commissions perçues par les banques.

Tableau 1: Croissance réelle de certains agrégats du PIB dans l'approche dépenses

	2000	2001 (aux prix de 2000)	Variation 1/00 en %
Dépenses de consommation finale	11.875,3	12.431,8	4,7
Dépenses de consommation finale des ménages	8.256,1	8.532,7	3,3
Formation brute de capital	4.175,3	4.703,8	12,0
Total demande intérieure	16.050,6	17.135,6	6,8
Exportations de biens et services	32.472,2	32.849,2	1,2
Exportations de biens	9.703,0	10.175,7	4,9
Exportations de services	22.769,2	22.673,5	-0,4
Importations de biens et services	27.707,8	28.954,7	4,5
Importations de biens	11.626,7	12.667,3	8,9
Importations de services	16.081,1	16.287,5	1,3
Solde des exportations-importations	4.764,4	3.894,5	-18,3
Solde des exportations-importations de biens	-1.923,7	-2.491,6	29,5
Solde des exportations-importations de services	6.688,1	6.386,1	-4,5
PIB aux prix du marché	20.815,0	21.030,0	1,0

Unité: millions d'euros

Source: Statec

Le tableau précédent révèle que *la consommation finale* (ménages et administrations) *s'est bien portée en 2001*. Le taux de croissance aussi bien des dépenses de consommation finale totale que des dépenses de consommation finale des ménages est comparable à ceux des années passées. Sans l'évolution positive de la consommation privée favorisée notamment par la réforme fiscale de 2001 et par une politique salariale active, la croissance du PIB aurait certainement été encore inférieure.

6. Si l'année 2001 connaît la plus faible croissance réelle du PIB depuis 1986, *2002 et 2003 ne semblent pas s'annoncer sous de meilleurs auspices*.

Le Statec, qui avait dans un premier temps tablé sur une croissance luxembourgeoise de 6% pour 2003, a revu récemment ses prévisions à la baisse. Il s'attend désormais à une croissance du PIB de seulement 2%. Pour 2002, le Statec a également révisé ses estimations à la baisse. La croissance du PIB se situerait à 0,5%* alors qu'initialement 2,9% étaient annoncés. La Commission de l'Union européenne vient de réviser à la baisse son estimation de croissance du PIB de l'UE pour 2002 à environ 1% contre 1,5% au printemps dernier.

Tableau 2: Taux de croissance économique révisés pour 2001-2003

	<i>Taux de croissance estimé au moment de l'élaboration du projet de budget 2003</i>	<i>Taux de croissance révisé</i>
2001	3,5%	1,0%
2002	2,9%	0,5%*
2003	6,0%	2,0%

* 0,1% selon les estimations les plus récentes de la Commission européenne

Source: Statec

Selon le Statec, au Luxembourg, „pour l'heure, rien ne permet d'affirmer que l'activité économique dans sa globalité ait cessé de s'affaiblir. Pour la plupart des branches, notamment dans les services, la situation semble orientée à la baisse“.

Dans le secteur bancaire, le Statec parle d'une „poursuite, voire intensification, de la détérioration de la situation“. Ceci serait dû à la baisse de la marge d'intérêts pour la première moitié de 2002 qui affecterait fortement le résultat brut. En outre, la rationalisation des coûts qui diminue les frais d'exploitation et l'emploi dans les banques aura des conséquences négatives sur d'autres secteurs. Le Statec cite en particulier les services aux entreprises, les activités informatiques, les activités juridiques, comptables et en conseil de gestion ainsi que la sélection et fourniture de personnel.

Le secteur financier constituerait donc actuellement plutôt un frein à la reprise économique. Dans le PIB, son poids étant de 25% environ, „tout point de diminution de cette branche tire mécaniquement la valeur ajoutée agrégée de 0,25% à la baisse“.

La branche des transports et communications connaîtrait également des baisses importantes de son chiffre d'affaires au cours du premier semestre 2002. L'industrie serait en stagnation sur le premier semestre, malgré une forte expansion au deuxième trimestre. Le commerce, à l'exception du commerce automobile, se trouve également dans une phase de ralentissement. La croissance dans le secteur de la construction était soutenue, mais les signes d'un ralentissement sont à présent détectables. Dans le secteur de l'Horeca, l'activité s'est relancée au cours du premier semestre après une fin d'année 2001 difficile.

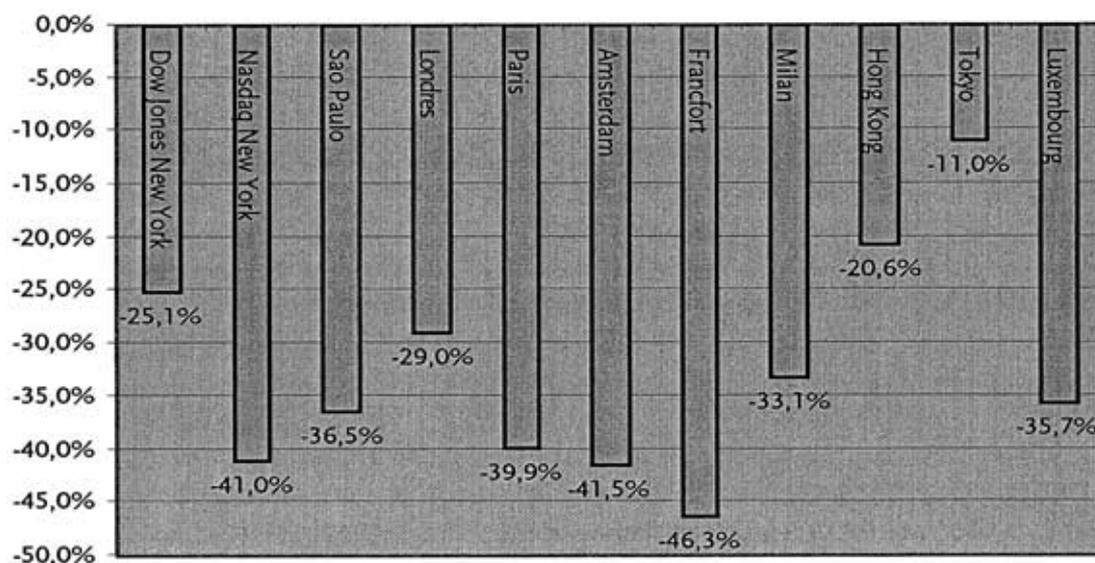
Contrairement à 1992 et 1995, la reprise économique ne semble donc pas se faire sentir immédiatement. Ainsi, *l'élaboration du projet de budget 2003 s'inscrit dans un contexte particulièrement difficile, résultant de trois années consécutives de faible croissance*, qui aura nécessairement des répercussions négatives sur les recettes budgétaires.

3. Emergence d'une crise boursière

7. Après un développement fabuleux et une explosion des cours boursiers au cours des années 1990, la situation sur les marchés boursiers s'est considérablement dégradée après le passage au nouveau millénaire. Cette dégradation contribue évidemment à créer un paysage peu propice à une reprise économique immédiate. Les scandales récents (Enron, Arthur Andersen, Xerox, Tyco, WorldCom, Merrill Lynch, Vivendi Universal) ont détruit la confiance des investisseurs qui ne sont plus enclins à placer leur argent en bourse. Le ralentissement de l'économie mondiale et la chute des valeurs boursières ont conduit à une compression sensible des recettes sur commissions des institutions financières.

3.1. Le LuxX perd plus de 35% de sa valeur entre janvier et septembre 2002

Graphique 2: Evolution d'indices directeurs internationaux de janvier au 30 septembre 2002



Source: AFP, Bourse de Luxembourg.

Le graphique ci-avant révèle que l'indice de nombreux pays a fortement chuté dans les neuf premiers mois de l'année. Pour le LuxX, qui a baissé de 19,4% au cours de l'année 2001, l'année 2002 semble encore de plus mauvaise augure: de janvier à fin septembre, il a en effet perdu plus de 35% de sa valeur.

En juillet 2002, l'indice boursier luxembourgeois, le LuxX, était composé d'un panier de 10 entreprises:

Actions	Titres-panier	Poids 28.6.02
1. ARCELOR	3.541	20,00%
2. Audiolux	30	1,45%
3. Banque Degroof Luxembourg	33	4,78%
4. BGL Investment Partners	164	3,01%
5. CEGEDEL	206	4,61%
6. Kredietbank SA Luxembourgeoise (ord.)	200	1,96%
7. Kredietbank SA Luxembourgeoise (priv.)	313	15,00%
8. Le Foyer	136	5,00%
9. Luxempart	81	4,19%
10. RTL Group	1.352	20,00%
11. SES Global	5.000	20,00%

Source: Bourse de Luxembourg

L'indice boursier LuxX fut créé en date du 4 janvier 1999, base 1000. Depuis, il a atteint son niveau record le 10 mars 2000 avec 1.882,87 points et sa cote la plus basse en date du 10 octobre 2002 avec 647,37 points. *Entre ces deux extrêmes, le LuxX a perdu 65,6% de sa valeur.*

Tableau 3: Indice LuxX en points (données en fin de période)

	2000	2001	2002
Janvier	1.507,15	1.482,04	1.137,39
Février	1.773,28	1.454,15	1.125,02
Mars	1.730,79	1.308,33	1.139,23
Avril	1.647,39	1.371,12	1.120,79
Mai	1.493,89	1.413,23	1.108,04
Juin	1.584,02	1.340,32	1.032,60
Juillet	1.761,48	1.258,97	881,86
Août	1.699,68	1.203,63	871,85 ¹
Septembre	1.578,99	900,73	719,55
Octobre	1.478,89	964,01	700,21
Novembre	1.372,41	1.080,33	
Décembre	1.387,61	1.115,58	

1) En date du 26.8.2002

Source: BCL-Bloomberg; Bourse de Luxembourg

Le LuxX a clôturé l'année 1999 avec une valeur de 1.397,25 points. Le tableau précédent montre qu'il se trouve en baisse depuis la deuxième moitié de l'année 2000. Au cours de cette chute, il connaît deux phases de consolidation de quelques mois (début 2001 et début 2002), après lesquelles la baisse a repris.

Il y a lieu de préciser que le marché boursier luxembourgeois est plutôt restreint. Les mouvements de capitaux isolés peuvent donc y avoir un impact relativement fort.

En 2001, le volume des transactions à la Bourse de Luxembourg a atteint un total de 2,419 milliards d'euros. En comparaison, le volume des seules actions échangées à la Bourse de Paris en 2001 s'établissait à 1.203 milliards d'euros.

Tableau 4: Volume des transactions à la Bourse de Luxembourg en millions d'euros I

	2000	2001	Variation
Emprunts	1.000,6	1.631,8	+63,1%
Actions et parts	1.321,6	494,2	-62,6%
OPC	496,7	292,7	-41,1%
Warrants et autres	1,00	0,8	-20,0%
Total	2.819,9	2.419,5	-14,2%

Source: Bourse de Luxembourg

Si en 2001 les emprunts ont pu limiter la décroissance du volume des transactions par une forte augmentation de 63,1%, cela n'est plus vrai au premier semestre 2002. Au cours de ce semestre, le volume des quatre types de transactions (emprunts, actions, OPC, warrants et autres) a diminué considérablement.

A noter que, aussi bien pour les actions que pour les OPC, le volume des échanges de titres étrangers a sensiblement augmenté au premier semestre 2002, alors que les titres nationaux sont responsables du mauvais résultat.

Tableau 5: Volume des transactions à la Bourse de Luxembourg en millions d'euros II

	<i>1er semestre 2001</i>	<i>1er semestre 2002</i>	<i>Variation</i>
Emprunts	850,93	535,36	-37,1%
Actions	312,41	173,94	-44,3%
Nationales	309,38	165,67	-46,5%
Etrangères	3,03	8,27	+172,9%
OPC	197,80	151,46	-23,4%
Nationaux	195,57	139,02	-28,9%
Etrangers	2,23	12,44	+457,8%
Warrants et autres	0,51	0,21	-58,8%
Total	1.361,65	860,97	-36,8%

Source: Bourse de Luxembourg

Calculs: CEP•L

La baisse énorme du volume des transactions d'actions et d'OPC nationaux est certainement liée à l'abolition prévue de la loi Rau qui favorise l'investissement dans les SICAV composées majoritairement de titres luxembourgeois.

3.2. L'abolition inopportune de la loi Rau

8. La Chambre des Employés Privés tient à réitérer dans ce contexte ses *réserves à l'égard de l'abolition de la loi Rau*. La loi Rau poursuivait le but de favoriser les investissements productifs des entreprises et la création d'emplois au travers de la promotion de l'épargne mobilière. Elle a largement contribué à l'énorme succès du marché des SICAV luxembourgeoises.

Cependant, elle s'est avérée incompatible avec les dispositions du droit communautaire parce qu'elle privilégie les entreprises luxembourgeoises et ne peut donc pas subsister sous sa forme actuelle.

Dans son avis relatif à la réforme fiscale 2002, la CEP•L estimait que „l'abolition pure et simple de cet abattement n'est pas acceptable, car elle aura des effets négatifs:

- le grand public va se retirer des placements boursiers;
- les ménages actuellement détenteurs de telles SICAV sont pénalisés, car la valeur de celles-ci va diminuer rapidement. Comme les ménages doivent garder les SICAV pendant une période d'au moins 4 ans pour pouvoir bénéficier de l'abattement prévu, ils pourraient subir des pertes même en tenant compte des abattements fiscaux;
- en plus, il s'agit d'une mesure qui donne un mauvais signal dans une période d'instabilité économique et boursière.

L'abolition de cette loi pourrait signifier la ruine du marché des SICAV luxembourgeoises“.

En effet, l'abolition de la loi Rau est, surtout dans la situation actuelle, un *catalyseur pour le retrait des investisseurs du marché boursier*.

3.3. Contingences au niveau international

9. En dehors de cet impact négatif d'origine nationale, les perspectives quant à l'évolution des marchés boursiers internationaux sont plus qu'incertaines. D'après le *Wall Street Journal*, „même les plus optimistes se résignent désormais à l'idée que 2002 sera la troisième année consécutive de recul général du marché américain des actions – du jamais-vu depuis plus de soixante ans, depuis l'effondrement du Dow Jones entre 1939 et 1941. Certains se demandent même si une quatrième année de baisse n'est pas envisageable en 2003, ce qui constituerait une série presque inimaginable, qui ne s'est produite qu'une seule fois (de 1929 à 1932) depuis la création de l'indice en 1896“.

A ces incertitudes s'ajoutent les craintes d'une guerre prochaine contre l'Irak et la situation instable au Proche-Orient qui pourraient avoir des conséquences néfastes pour l'économie mondiale et les marchés boursiers.

Or, l'expansion rapide du secteur bancaire au cours de la deuxième moitié des années 1990 a été favorisée par l'explosion des activités boursières internationales. On constate en effet qu'en 2000, année de croissance économique exceptionnelle au Luxembourg, les marchés boursiers internationaux et luxembourgeois ont atteint des sommets.

Puisque le *secteur bancaire luxembourgeois*, et donc l'économie entière, dépend des activités boursières internationales et nationales, la CEP•L estime que le Gouvernement devrait tout entreprendre pour éviter de porter atteinte à la santé de la place financière luxembourgeoise, comme il y a déjà contribué en abolissant progressivement la loi Rau.

4. Projet de budget 2003: une série d'incertitudes

10. L'exercice 2003 s'inscrit dans un contexte international difficile. Néanmoins, le projet de budget pour 2003 prévoit une augmentation des recettes budgétaires totales de 8,22% pour atteindre 6.468,7 millions d'euros. Les dépenses totales s'élèveront à 6.465,8 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 7,78%. D'après le projet, un excédent budgétaire de 2,9 millions d'euros sera réalisé.

Tableau 6: Dépenses et recettes totales du projet de budget 2003 en millions d'euros ainsi que les variations par rapport au budget 2002

	2002 <i>Budget définitif</i>	2003 <i>Projet de budget</i>	Variation en %
Budget courant			
Recettes courantes	5.935,2	6.424,3	+ 8,24%
Dépenses courantes	5.149,5	5.567,3	+ 8,19%
Excédents	789,1	857,0	...
Budget en capital			
Recettes en capital	42,0	44,4	+ 5,73%
Dépenses en capital	853,0	898,6	+ 5,34%
Excédents	- 811,0	- 854,2	...
Budget total			
Recettes totales	5.977,2	6.468,7	+ 8,22%
Dépenses totales	5.999,0	6.465,8	+ 7,78%
Excédents	- 21,9	+ 2,9	...

Source: Ministère des Finances, Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003.

4.1. Le projet de budget sur de mauvaises prémisses

11. Lors de l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2003, *la prévision gouvernementale de croissance du PIB a été fixée autour de 5%* (estimation de la Commission européenne: 5,2%; Stavec: 6%) pour un taux d'inflation qui devrait se situer à 2%.

Le Gouvernement entendait de la sorte agir avec prudence et rechercher une certaine stabilité pour maintenir le budget en équilibre, raison pour laquelle il ne procède pas à de nouveaux emprunts.

En effet, pour le Gouvernement, les lignes de force de la stabilité économique luxembourgeoise sont les suivantes:

- la capacité de financement du secteur public doit rester excédentaire;
- le solde budgétaire de l'Etat central doit rester en équilibre;
- la croissance des dépenses ordinaires de l'Etat devra être inférieure à la croissance du budget total.

12. En septembre 2002, le FMI prévoyait pour les pays industrialisés une croissance moyenne moindre d'un demi-point en 2003 chutant à 2,5% par rapport à son estimation d'avril 2002 [Allemagne: 2% (+0,3); France: 2,3% (+0,7); USA: 2,6% (-0,5); Japon: 1,1% (-0,8)].

Le rebond imminent de l'économie européenne espéré par le Gouvernement pourrait encore se faire attendre. En dépit du souhait de prudence du Gouvernement, il est donc légitime de s'interroger sur *les prévisions de croissance avancées dans le projet de budget (5%), qui s'avèrent finalement irréalistes.*

La question se pose d'autant plus facilement que le Gouvernement lui-même indique que les estimations concernant les recettes budgétaires de 2003 sont difficiles à réaliser, compte tenu notamment de la sensibilité des perspectives économiques luxembourgeoises et de l'absence d'informations sur les effets des réformes fiscales qui ne prendront leur effet qu'en 2003.

Il faut également s'interroger sur la réalisation des recettes budgétaires de 2002, année pour laquelle le Statec a également révisé à la baisse ses estimations de croissance. Le budget définitif de 2002 prévoit un déficit de 22 millions d'euros qui, vu l'absence probable de plus-values, sera vraisemblablement plus conséquent (voir chapitre 2).

Mais une telle dégradation économique ne constitue pas encore une catastrophe immédiate pour les finances publiques. Force est de constater que l'exercice 2001 a engendré un excédent, notamment grâce aux retombées de l'année 2000.

4.2. Pour un outil rigoureux d'évaluation budgétaire

13. La Chambre des Employés Privés estime que, dans une telle phase critique, il serait impératif d'analyser la situation financière de l'Etat en appliquant le **zero base budgeting**. La CEP•L a revendiqué l'application de ce principe dans son avis de 1996 sur le budget de l'Etat pour l'exercice 1997 et a réitéré cette demande à maintes reprises depuis lors.

Une approche *zero base budgeting* consiste à remettre annuellement en cause le budget de l'année en cours en reconstruisant sur une base zéro tout le budget, article par article, en motivant toutes les dépenses à partir de la base zéro et pas seulement en fonction de leur augmentation d'une année à l'autre.

D'après le Conseil d'Etat, „cette approche théorique du *zero base budgeting*, jumelée à une flexibilité accrue tant à l'intérieur des différents départements qu'entre ceux-ci, permettrait d'étendre la marge de manœuvre politique et budgétaire du Gouvernement“.

La Chambre des Employés Privés est d'avis que l'argument de la rigidité de deux tiers des dépenses courantes du budget de l'Etat avancé par le Gouvernement afin d'illustrer la difficulté de l'application du *zero base budgeting* n'est pas suffisant pour reporter aux calendes grecques la discussion sur le *zero base budgeting*.

L'exercice du *zero base budgeting* (Durchforstung) pourrait s'avérer particulièrement opportun *pour éliminer les dépenses inutiles éventuelles* dans une phase de faible croissance économique où les recettes budgétaires n'abondent plus.

14. Une évaluation rigoureuse des dépenses budgétaires s'impose d'autant plus que l'accord de coalition d'août 1999 prévoit que „la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique“.

Selon la Banque centrale du Luxembourg (BCL), cette *norme budgétaire* a été respectée entre 1990 et 2000, du moins sur des périodes successives de cinq ans considérées en glissement annuel, à l'exception de la période 1992-1996 où le taux nominal d'accroissement des dépenses de l'Etat sur cinq ans a été inférieur à l'augmentation du PIB.

Toujours selon la BCL, „un resserrement de cet écart s'est cependant manifesté en 2000 en dépit d'une forte croissance du PIB“.

„Cette comparaison ne peut être effectuée en toute rigueur pour les années les plus récentes, les comptes généraux afférents n'étant pas encore disponibles. Un calcul similaire, basé sur les projets de budget, révèle cependant que *l'inflexion observée en 2000 est susceptible de se renforcer au cours des années ultérieures*. Les dépenses totales prévues par le Gouvernement pour l'année 2003 progressent en effet de 37%, en termes nominaux, par rapport au montant correspondant du projet de budget 2000, alors que le PIB s'accroît de 17% au cours de la même période de trois ans. Ce constat ne change pas lorsque le projet de budget 2001 est adopté comme référence. Les dépenses progresseraient alors de 19% sur deux ans, tandis que le PIB nominal connaîtrait une hausse de l'ordre de 12%.“

Chapitre 2 – Une situation financière saine

15. Afin de disposer d'un aperçu fidèle de la situation financière de l'Etat, il s'avère nécessaire de prendre en compte le montant de la réserve budgétaire, le degré d'endettement de l'Etat, le total des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, et finalement, les plus-values de recettes éventuelles, que nous examinons ci-dessous.

1. La réserve budgétaire

16. La réserve budgétaire, qui représente les soldes budgétaires après affectation des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944, s'élevait fin 2000 à 503,2 millions d'euros. Les avoirs des fonds spéciaux se chiffraient au même moment à 2.528,8 millions d'euros (source: Avis de la Cour des comptes sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2002).

Selon des estimations de la CEP•L, la réserve budgétaire de l'Etat s'élèverait à environ 750 millions d'euros en fin 2001, alors que l'avoir des fonds spéciaux de l'Etat s'élèverait à 2.400 millions d'euros.

La réserve budgétaire devrait par conséquent *permettre à l'Etat d'adopter une position attentiste* pendant la phase de faible conjoncture actuelle.

2. La dette publique

17. Le tableau ci-dessous souligne la situation financière saine de l'Etat luxembourgeois quant à sa dette publique. En effet, la dette publique en % du PIB s'est constamment réduite au cours des dernières années pour atteindre 5,6% en 2001 (critères de Maastricht: 60%).

Même en termes absolus, la dette publique est relativement constante. La dette de l'Etat se trouve en diminution depuis 1998 et s'élève en 2001 à 697,3 millions d'euros. En comparant ce montant à l'avoir du Fonds de la dette publique au 31 décembre 2001, qui s'élève à 415 millions, on constate que l'Etat pourrait à tout moment rembourser une large partie de sa dette.

Selon la Trésorerie de l'Etat, l'encours de la dette de l'Etat au 1er janvier 2008 devrait être nul, toutes choses étant égales par ailleurs.

L'Etat n'a plus recouru à l'emprunt pour financer ses dépenses depuis 1998. *Le faible niveau de la dette de l'Etat* pourrait cependant offrir à l'Etat, le cas échéant, une *marge de manœuvre* pour contrebalancer les effets d'une phase conjoncturelle difficile en recourant à l'emprunt.

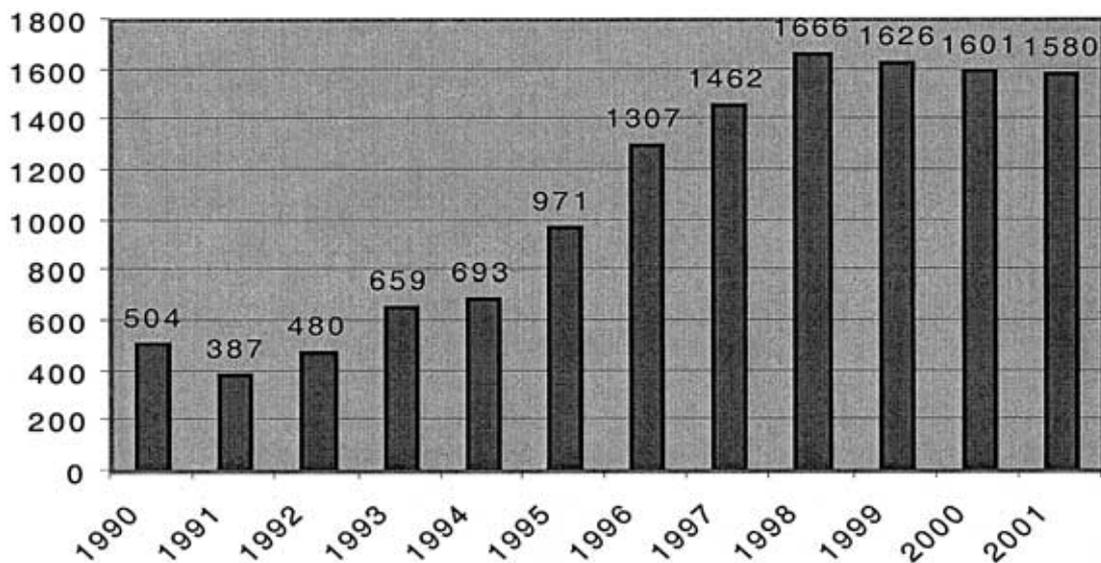
Tableau 7: Budget, plus-values et dette publique 1998-2002 en millions d'euros

	1998 <i>Compte général</i>	1999 <i>Compte général</i>	2000 <i>Compte provisoire</i>	2001 <i>Compte général</i>	2002 <i>Budget définitif</i>
Budget total Recettes	4.725,9	4.975,6	5.686,6	5.709,3	5.977,2
Budget total Dépenses	4.675,6	4.855,3	5.595,2	5.706,9	5.999,1
Excédents	50,3	120,3	91,4	2,4	-21,9
Plus-values de recettes	493,5	511,5	871,6	262,6	
Plus-values de dépenses	468,1	505,8	731,6	261,5	
Plus-values de l'excédent	25,4	5,7	140,0	1,1	
Dette à long terme de l'Etat	706	697,6	697,4	697,3	
Bons du Trésor	18,7	17,1	16,3	15,7	
Dette publique	1.067,7	1.109,5	1.153,6	1.194,0	1.166,6
PIB version SEC (p.m.)	16.975,0	18.387,0	20.463,0	21.224,0	22.300,0
Dette publique en % du PIB	6,3	6,0	5,6	5,6	5,2

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 1999-2003

La dette publique par tête d'habitant s'est stabilisée et a même diminué ces dernières années, après avoir d'ailleurs fortement augmenté au cours du milieu des années 1990.

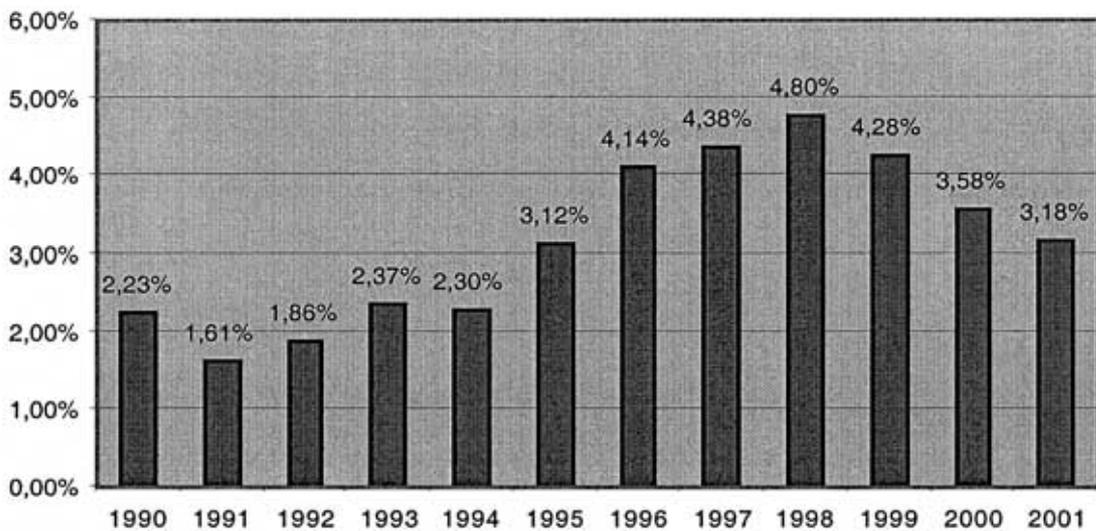
Graphique 3: Dette de l'Etat en euros par tête d'habitant



Source: Trésorerie de l'Etat

Le graphique ci-dessous illustre qu'après une augmentation continue au cours des années 1990, le ratio dette de l'Etat/PIB a également baissé à partir de 1998. De 4,8% en 1998, il est passé à 3,18 en 2001.

Graphique 4: Ratio dette de l'Etat/PIB de 1990 à 2001



Source: Trésorerie de l'Etat

3. Les Fonds spéciaux de l'Etat

18. Le Gouvernement a effectué beaucoup de ses dépenses des années précédentes par le truchement de ses fonds spéciaux. Il affecte une partie de ses recettes à l'alimentation de ces fonds qu'il utilise surtout pour financer les dépenses d'investissements. La majeure partie des plus-values de recettes est versée chaque année dans les fonds spéciaux, ce qui a jusqu'à présent considérablement augmenté leurs avoirs.

Au 31.12.2001, le total des avoirs de l'ensemble des fonds spéciaux s'élevait à 2,6 milliards d'euros. Le tableau ci-dessous ne tient pas encore compte des dotations supplémentaires éventuelles pour 2002 et 2003. Or, au vu de la situation économique et des prévisions de croissance économique à la baisse, l'on risque de comptabiliser des moins-values de recettes. Ceci voudrait dire que les fonds spéciaux ne recevront plus de dotations supplémentaires similaires.

Tableau 8: Avoir de certains fonds spéciaux de l'Etat

	Avoir au 31.12.1999	Avoir au 31.12.2000	Avoir au 31.12.2001	Avoir au 31.12.2002	Avoir au 31.12.2003
Fonds pour les invest. sociofam.	88.074.003	110.997.839	151.761.789	119.098.790	77.205.792
Fonds d'invest. publ. sanitaires et sociaux	90.642.630	90.397.148	48.082.213	44.405.952	28.137.062
Fonds des invest. hospitaliers	114.599.156	159.101.234	323.676.744	232.017.879	142.274.549
Fonds pour l'emploi	131.560.224	98.100.528	110.493.386	112.082.035	72.065.303
Fonds d'invest. publics admin.	157.562.569	164.726.442	375.096.161	302.842.690	168.870.397
Fonds d'invest. publics scol.	174.655.704	172.736.464	262.538.757	254.950.565	217.117.375
Fonds des routes	94.474.348	89.937.897	225.626.649	148.404.326	61.504.326
Fonds du rail		89.076.982	130.671.347	90.763.100	34.067.465
Fonds des raccord. ferrov. internat.		81.148.442	101.148.442	77.978.015	50.626.020
Fonds pour la loi de garantie	102.233.713	96.705.743	182.546.014	174.345.047	159.177.380
Total	953.802.347	1.065.893.550	1.911.641.502	1.556.888.399	1.011.045.669
Variation		+11,75%	+79,35%	-18,56%	-35,06%

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2001 à 2003

Calculs: CEP•L

On peut donc supposer que, même si le tableau ne peut tenir compte d'éventuelles dotations supplémentaires provenant de plus-values de recettes, l'avoir total des principaux fonds spéciaux de l'Etat va sensiblement baisser en 2002 et 2003.

Le tableau suivant illustre que les dépenses des principaux fonds spéciaux sont en constante augmentation, même pour les années 2002 et 2003. S'il n'y a pas de dotations supplémentaires substantielles pour ces années et si le Gouvernement veut maintenir ses investissements à niveau, il devra donc épuisser une partie de la réserve financière qu'il s'est constituée au sein de ses fonds spéciaux.

Il faut préciser que les fonds spéciaux de l'Etat, à l'exception du Fonds pour l'Emploi, ne disposent pas de ressources propres mais sont alimentés par le budget de l'Etat.

Les dépenses des fonds spéciaux, hors Fonds pour l'Emploi, prévues par le budget voté pour l'exercice 2002 s'élèvent à quelque 1.970 millions d'euros. Ce niveau de dépenses pourrait être maintenu pendant une année sans alimentation nouvelle par le budget de l'Etat si les avoirs des fonds spéciaux venaient à s'épuiser.

Tableau 9: Evolution des dépenses de certains fonds spéciaux de l'Etat

	Dépenses en 1999	Dépenses en 2000	Dépenses en 2001	Dépenses en 2002	Dépenses en 2003
Fonds invest. socio-familiaux	29.677.900	37.066.397	36.475.647	87.662.999	96.892.998
Fonds d'invest. publ. sanitaires et sociaux	14.968.866	8.922.808	13.823.151	23.676.261	37.268.890
Fonds des invest. hospitaliers	0	0	65.240.442	128.658.865	126.743.330
Fonds pour l'emploi	145.113.149	213.503.246	186.387.819	185.614.152	240.137.849
Fonds d'invest. publics administratifs	33.030.294	21.456.533	26.844.979	112.253.471	173.972.293
Fonds d'invest. publics scolaires	60.461.490	47.778.485	43.447.706	69.588.192	102.833.190
Fonds des routes	99.866.385	116.782.640	135.570.427	164.222.323	176.900.000
Fonds du rail		127.184.446	182.255.935	192.296.287	235.769.007
Fonds des raccord. ferroviaires internat.		8.676.273	0	38.170.427	37.351.955
Fonds loi de garantie	4.732.287	5.609.830	21.775.900	51.817.138	58.783.838
Dépenses totales	387.850.371	586.980.658	711.822.006	1.053.960.115	1.286.653.350
Variation		+51,34%	+21,27%	+48,06%	+22,08%

Source: Projets de budget de l'Etat pour les exercices 2001 à 2003

Calculs: CEP•L

19. Pour terminer les projets en cours ou planifiés au titre des fonds ci-dessous, des dépenses de quelque 2,3 milliards d'euros sont prévues pour les exercices ultérieurs à 2003. Mais, considérant la diminution des avoirs des fonds spéciaux et les recettes fiscales moindres pour 2002 et 2003, *la Chambre des Employés Privés se demande si les moyens financiers suffiront à finaliser les projets d'investissements en cours.*

Tableau 10: Dépenses prévues pour des exercices ultérieurs à 2003

	Dépenses prévues après 2003 (en euros)
Fonds investissements sociofamiliaux	0
Fonds d'invest. publics sanitaires et sociaux	227.388.929
Fonds des investissements hospitaliers	0
Fonds pour l'emploi	0
Fonds d'invest. publics administratifs	763.868.295
Fonds d'investissements publics scolaires	846.341.812
Fonds des routes	416.170.000
Fonds du rail	0
Fonds des raccord. ferroviaires internat.	0
Total	2.253.769.036

Source: Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2003

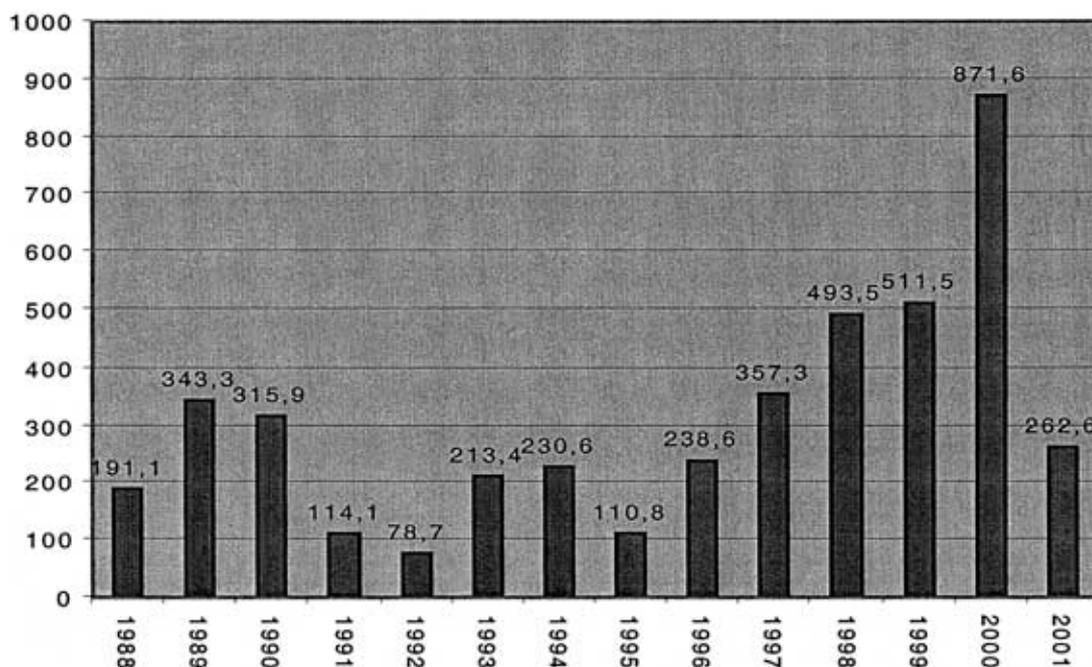
Calculs: CEP•L

4. Fin d'une période de plus-values de recettes de l'Etat

20. Le graphique ci-après illustre la pratique courante du Gouvernement de sous-estimer les recettes budgétaires à l'occasion de l'élaboration du projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat. Ces sous-estimations atteignent leur paroxysme en 2000, ce qui est certes le résultat d'une croissance économique exceptionnelle.

Abstraction faite des années 1988, 1991, 1992 et 1995, années de mauvaise conjoncture internationale et/ou de réductions fiscales, les plus-values dépassent largement les 200 millions d'euros entre 1988 et 2001.

Graphique 5: Plus-values de recettes en millions d'euros



Source: Ministère des Finances, Projets de budget de l'Etat des exercices 1990-2003.

L'année 2001 constitue cependant le point de rupture d'une tendance à la hausse des plus-values commencée en 1995-96. Au vu des perspectives économiques peu encourageantes pour l'année en cours et l'année prochaine, on s'attend à des moins-values importantes en 2002 et 2003.

Si le Gouvernement a pratiqué dans les années précédentes une politique très prudente en ce qui concerne les estimations des recettes budgétaires et les a systématiquement sous-estimées, il apparaît que ces estimations sont cette fois trop optimistes pour l'année en cours et l'année 2003.

21. D'après le compte prévisionnel actuel des recettes pour 2002, des moins-values fiscales se dessinent au niveau de la taxe d'abonnement et des droits d'enregistrement. Le budget voté pour 2002 prévoyait des recettes provenant de la taxe d'abonnement de 510 millions d'euros. On attend actuellement 90 millions en moins. De même, les droits d'enregistrement rapporteraient 92 millions d'euros en moins que prévu. Ces pertes s'expliquent par la régression du secteur bancaire.

Si le niveau escompté des recettes de la TVA semble se confirmer, des extrapolations de la CEP•L permettent de conclure que l'impôt sur les traitements et salaires présentera des moins-values de l'ordre de 75 millions d'euros. Sur base des recettes fiscales du premier semestre 2002, les calculs de la CEP•L laissent envisager des plus-values de 25 millions pour l'impôt sur les collectivités.

Tableau 11: Estimations des plus- ou moins-values fiscales pour l'exercice 2002

Type de recette fiscale	Plus- ou moins-values
Taxe d'abonnement	- 90 millions d'euros
Droits d'enregistrement	- 92 millions d'euros
Impôt sur les collectivités	+ 25 millions d'euros
Impôt sur les traitements et salaires	- 75 millions d'euros
Déficit budgétaire prévu 2002	- 22 millions d'euros
Déficit budgétaire d'après estimation	- 254 millions d'euros

Source: RTL

Calculs: CEP•L

En ajoutant ces différentes plus- ou moins-values au déficit budgétaire de 22 millions d'euros prévu dans le budget définitif 2002, *le nouveau déficit budgétaire s'élèverait à quelque 250 millions d'euros*. Il est donc certain que le déficit budgétaire dépassera largement celui attendu dans le budget définitif 2002.

22. Pour la Banque centrale du Luxembourg, „une estimation prudente des recettes s'impose d'autant plus que l'économie luxembourgeoise dépend dans une large mesure du secteur financier. Ainsi, une étude publiée par le Comité de Développement de la Place Financière (CODEPLAFI) a révélé que, considéré dans son ensemble, ce secteur représentait près d'un tiers des recettes fiscales de l'Etat en 2000, compte non tenu des effets d'entraînement exercés sur le reste de l'économie“.

La BCL a effectué des simulations pour évaluer les effets d'une diminution de l'activité du secteur financier sur les recettes budgétaires. La réalisation simultanée des trois scénarios suivants:

- réduction de 10% du résultat brut des établissements financiers;
- stagnation de l'emploi dans le secteur financier en 2002 et 2003;
- réduction des cours boursiers de 25% en moyenne;

signifieraient des moins-values fiscales pour l'Etat de l'ordre de 1% du PIB (242 millions d'euros).

D'après la BCL, „il semble que ces moins-values potentielles ne soient que partiellement prises en compte dans le projet de budget. Des recettes exceptionnelles liées, par exemple, à l'accélération des importants arriérés d'impôts dont sont redevables les établissements de crédit pourraient certes expliquer une forte augmentation des recettes, mais, du fait de leur caractère non récurrent, ces rentrées supplémentaires ne contribueraient nullement à assurer la soutenabilité à terme de la politique budgétaire“.

„La croissance élevée des dépenses, qui se monterait à 7,7% par rapport au budget définitif de 2002, contribuerait également à restreindre la marge de manœuvre budgétaire de l'Etat, d'autant qu'elle excéderait la croissance nominale du PIB. Un déficit budgétaire pourrait aisément survenir dans de telles circonstances, d'autant que l'excédent budgétaire prévu au projet de budget 2003 se limiterait à 2,9 millions d'euros.“

La CEP•L partage ces considérations qui, à ses yeux, ne doivent toutefois pas mener à une révision à la baisse du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2003. En effet, en analysant la situation financière de l'Etat, l'on observe que celle-ci reste saine et permet de surmonter deux à trois ans de faible croissance économique.

5. La CEP•L contre un budget rectifié

23. La CEP•L se prononce *contre une révision à la baisse du projet de budget* de l'Etat pour l'exercice 2003. D'après l'analyse de la situation financière de l'Etat et de ses réserves, l'on observe que celles-ci restent saines et permettent de surmonter deux à trois ans de faible croissance économique sans mener une politique d'austérité budgétaire.

En effet, la réserve budgétaire est solide et les fonds spéciaux reposent sur des avoirs considérables, puisqu'ils ont été constamment alimentés non seulement par des dotations budgétaires ordinaires, mais

également par des dotations supplémentaires résultant des importantes plus-values de recettes régulières. La dette de l'Etat est quant à elle en diminution constante depuis plusieurs années.

L'Etat dispose par conséquent d'une certaine marge de manœuvre pour faire face à une phase de faible conjoncture économique et pour *maintenir le niveau élevé des investissements publics*.

La Chambre des Employés Privés tient à *mettre en garde le Gouvernement contre toute solution de facilité* qui consisterait à diminuer les investissements publics afin d'équilibrer le budget de l'Etat. Il importe d'assurer que l'Etat, mais également les autorités locales, maintiennent leurs dépenses d'investissement en infrastructure nécessaires pour soutenir la croissance.

Avant de réduire ses dépenses budgétaires, la Chambre des Employés Privés estime que le Gouvernement devra faire l'effort d'appliquer la technique du **zero base budgeting** comme outil rigoureux d'évaluation réelle des finances de l'Etat et de gestion rationnelle de ses dépenses de fonctionnement.

Rationaliser les dépenses de fonctionnement aurait l'avantage de diminuer le déficit budgétaire sans hypothéquer la croissance économique résultant entre autres d'une politique d'investissement efficace.

Ces réflexions sont également valables au niveau européen où l'on doit s'efforcer d'appliquer les dispositions du pacte de stabilité et de croissance de l'Union économique et monétaire de manière à ne pas préjudicier la croissance économique.

Chapitre 3 – Le pacte de stabilité et de croissance en question

1. Le contexte européen

24. La faible conjoncture luxembourgeoise ne constitue pas un fait isolé. Elle résulte d'une mauvaise posture de l'économie européenne, voire mondiale. Si l'on est entré aujourd'hui dans une phase de creux de cycle, les solutions et les remèdes qu'il convient d'y apporter ne peuvent plus se limiter au niveau luxembourgeois mais doivent être échafaudés sur le plan européen.

Comme cela a été indiqué précédemment, le Luxembourg a pu éviter une plus mauvaise performance économique entre autres grâce à la progression continue de la consommation interne finale. La consommation des ménages luxembourgeois fut favorisée par une réduction importante d'impôts en 2001 et 2002 et une progression salariale de 3,5% entre 1999 et 2001. Les capacités d'investissement des entreprises ont également pu bénéficier de la réduction de l'impôt sur les collectivités comprise dans la récente réforme fiscale.

La question se pose dès lors de savoir s'il ne serait pas opportun de *stimuler, ou en tout cas de ne pas défavoriser, la consommation finale au niveau du marché intérieur européen*. Au vu de l'interdépendance des économies européennes, une consommation finale élevée dans un des pays de l'Union aura des effets positifs sur les exportations des autres Etats membres.

L'objectif serait, d'une part, de conserver à un niveau conséquent, voire d'améliorer, le pouvoir d'achat des ménages par une politique fiscale, sociale et salariale avantageuse et, d'autre part, de maintenir le rythme des investissements publics des Etats membres.

2. Le pacte et ses modalités

25. Dans ce cadre survient le problème du respect du pacte de stabilité et de croissance.

Le pacte de stabilité et de croissance est un accord intergouvernemental qui s'adresse aux douze Etats membres de l'Union économique et monétaire. Cet accord leur impose de maintenir les conditions budgétaires qui leur ont permis d'être qualifiés pour la monnaie unique.

Parmi ces conditions, l'on retrouve l'obligation de limiter les déficits publics à 3% du PIB. Au-delà de cette limite, on parle de déficit public excessif. Un Etat qui ne respecterait pas la contrainte des 3% s'exposerait, après avertissement, à des sanctions par le Conseil des ministres des Finances.

Ces sanctions équivalent à une amende comprenant un élément fixe égal à 0,2% du PIB et un élément variable égal à un dixième du dérapage observé par rapport à la valeur de référence de 3%, sans toutefois que cette amende ne puisse dépasser 0,5% du PIB.

26. Le pacte de stabilité et de croissance, de „philosophie libérale“, est souvent critiqué essentiellement sur trois points: la limitation, voire l'interdiction, de toute politique économique ou sociale alter-

native, la réduction de la marge de manœuvre économique et budgétaire des Etats membres et la limitation des pouvoirs des élus et gouvernants par rapport aux pouvoirs accordés à la Banque centrale européenne.

Le fait que les politiques budgétaires restent entre les mains des Gouvernements nationaux, alors que la politique monétaire est définie par la Banque centrale européenne (BCE) est particulièrement contesté. Cela peut entraîner un manque de coordination, voire une contradiction entre les décisions prises.

3. Respecter l'esprit du pacte de stabilité et de croissance

27. L'absence d'une véritable autorité économique européenne à l'instar de celle régissant le domaine monétaire explique l'introduction d'un instrument relativement rigide, le pacte de stabilité et de croissance, afin de maintenir la discipline budgétaire des Etats adhérents à la monnaie unique.

Le pacte de stabilité et de croissance est souvent simplement dénommé pacte de stabilité, ce qui traduit déjà en soi l'importance des objectifs qu'il poursuit. L'hebdomadaire *Le Monde Economie* du 8 octobre 2002 se demandait à cet égard à juste titre si le pacte de stabilité n'a pas oublié la croissance.

En effet, les normes du pacte sont d'une rigidité qui ne permet guère de tenir compte des nécessités actuelles de relancer la croissance économique en temps de faible conjoncture. Il est légitime de se poser la question de savoir si un attachement aveugle à ces normes constitue la bonne recette dans la situation économique actuelle.

Les objectifs d'équilibre budgétaire à long terme et d'une charge de la dette durablement finançable sont évidemment raisonnables. Le seuil des 3% de déficit public permis est cependant fixé de manière arbitraire et peut devenir contre-productif en certaines circonstances, comme notamment les syndicats européens l'ont toujours affirmé.

Certains pays ne peuvent les respecter que sous l'hypothèque de lourds sacrifices qui se répercutent soit par des hausses d'impôts, soit par des réductions importantes des dépenses budgétaires. Ces deux types de mesures risquent d'influer négativement sur la croissance économique non seulement des pays concernés, mais également des autres pays de la zone euro qui sont leurs principaux partenaires commerciaux.

Etant donné que la faible croissance influence négativement les recettes budgétaires des Etats membres, il paraît légitime de se demander si les pays en difficulté pourront atteindre l'équilibre budgétaire en 2006 sans augmenter „artificiellement“ la croissance économique?

Dans ce contexte, la Banque centrale européenne ne devrait-elle d'ailleurs pas viser non seulement à contenir l'inflation, comme elle le fait actuellement, mais aussi à stimuler la croissance en baissant ses taux directeurs à l'instar de ce que fait la Federal Reserve américaine? La croissance semble en effet poser à l'heure actuelle plus de questions que l'inflation présentement maîtrisée.

28. La Chambre des Employés Privés estime qu'il conviendrait de *prendre en compte l'esprit sous-jacent au pacte de stabilité et de croissance qui permet de réagir à des phases de faible croissance économique*. En effet, le pacte a pour objectif que les pays de l'UE atteignent l'équilibre budgétaire en les autorisant à aller jusqu'à 3% de déficit public en cas de mauvaise conjoncture.

Aussi le pacte de stabilité ne sera-t-il pleinement opérationnel qu'une fois l'équilibre budgétaire réalisé par l'ensemble des Etats membres.

Or, certains pays (Allemagne, France, Portugal) n'ont pas encore atteint l'équilibre budgétaire, voire sont proches des 3%, au moment de l'éclatement d'une bulle boursière de premier ordre et à la veille d'un conflit international en Irak.

La CEP•L se demande dès lors s'il ne conviendrait pas de considérer l'esprit du pacte de stabilité et de croissance plutôt que d'appliquer à la lettre ses dispositions. Respecter la philosophie du pacte, vu le trou d'air conjoncturel, permettrait de concéder à ces pays une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de leurs budgets et de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

29. Le pacte de stabilité et de croissance permet d'ailleurs une exception aux 3%: en cas de récession aiguë (supérieure à 2%), un déficit public de plus de 3% n'est pas sanctionné par les autorités européennes. Or, se demande le mensuel *Alternatives Economiques*, ne vaut-il pas mieux avoir demain des déficits qui dépassent 3%, non pas parce que l'on a eu une récession mais pour l'éviter?

4. Favoriser les investissements publics

30. Dans le cadre du débat sur le respect des 3%, le Comité économique et social de l'Union européenne ainsi que de nombreux économistes proposent de considérer un déficit public hors investissements publics, car, en cas de difficultés budgétaires, ces derniers risquent d'être réduits en premier lieu du fait de leur plus grande flexibilité par rapport aux dépenses courantes. *Observer un déficit hors investissements éviterait que les gouvernements ne soient tentés de diminuer ce poste important pour la relance de l'économie.*

L'économiste Jean-Paul Fitoussi propose dans ce contexte que le Conseil européen se charge de la définition de l'investissement public qui n'entrerait pas en ligne de compte pour le calcul du déficit public. Par ce biais, le Conseil européen pourrait même orienter les investissements des gouvernements vers des domaines reconnus comme particulièrement utiles par les chefs d'Etat et de Gouvernement européens: réseaux européens, recherche et développement, enseignement supérieur, nouvelles technologies, etc.

31. Evidemment une telle approche paraît injuste à l'égard des pays qui ont fait des efforts considérables depuis quelques années afin de satisfaire aux critères de Maastricht, alors que les pays qui sont actuellement en difficulté n'ont pas réussi à procéder aux mesures nécessaires au cours des années de meilleure conjoncture économique.

Néanmoins, si la croissance ne reprend pas dans les pays déficitaires, les partenaires de l'Union économique et monétaire verront leurs exportations souffrir, puisque ces marchés potentiels ne peuvent pas absorber celles-ci comme en période de bonne conjoncture. En outre, les investissements directs à l'étranger en provenance des pays déficitaires pourraient également chuter.

Il serait de ce fait dans l'intérêt des bons élèves de laisser une plus grande marge de manœuvre aux pays en difficulté budgétaire en vue de dynamiser le marché intérieur européen. Ceci vaut notamment pour le Grand-Duché dont les principaux partenaires économiques comme l'Allemagne et la France suscitent une grande inquiétude.

Une politique contre-cyclique est d'autant plus nécessaire qu'actuellement les trois grands pôles économiques du monde (Etats-Unis, Japon, Union européenne) se trouvent simultanément dans une situation économique difficile. *L'Europe* ne devrait pas compter sur une reprise américaine ou japonaise pour sortir de cette phase de faible conjoncture, mais *prendre son sort économique en mains en favorisant les investissements publics*, notamment dans de grands projets d'infrastructures européennes.

Chapitre 4 – Un marché de l'emploi en zone de turbulence

32. L'évolution économique négative a évidemment des effets sur la situation de l'emploi au Luxembourg. Le Luxembourg a plutôt connu ces dernières années des problèmes de manque de main-d'œuvre. Néanmoins, les chiffres récents montrent désormais une progression du nombre de demandeurs d'emploi et du taux de chômage.

1. Indicateurs de la situation sur le marché de l'emploi

1.1. Evolution du chômage

33. Le tableau ci-dessous indique clairement que la situation sur le marché de l'emploi a empiré entre 2001 et 2002. Le nombre de demandes d'emploi a augmenté de 23% en septembre 2002 par rapport au même mois de l'année précédente.

Tableau 12: Demandes d'emploi non satisfaites

	2001	2002	Variation
Mars	4.899	5.405	10%
Avril	4.766	5.378	13%
Mai	4.557	5.372	18%
Juin	4.529	5.177	14%
Juillet	4.608	5.485	19%
Août	4.651	5.584	20%
Septembre	4.832	5.922	23%

Source: ADEM

Le tableau montre également l'augmentation constante du nombre de demandes d'emploi en glissement annuel entre mars et septembre, à l'exception du mois de juin qui connaît une progression moins forte que le mois précédent.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que ne sont pas considérés dans ces statistiques tous les frontaliers qui perdent leur emploi.

Le taux de chômage national, bien qu'il reste parmi les plus bas d'Europe, est également en hausse (3,0% en septembre 2002 contre 2,5% en septembre 2001). Le projet de budget prévoit un taux de chômage de 2,9% en 2002 et de 3% en 2003.

Tableau 13: Taux de chômage

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taux de chômage	3,1%	2,9%	2,6%	2,6%	2,9%	3,0%

Source: ADEM, Projet de budget pour l'exercice 2003

Selon la BCL, en juillet 2002, le nombre de postes vacants recensés auprès de l'ADEM était inférieur de 38% par rapport à celui de juillet 2001.

1.2. Personnel bancaire

34. Il s'avère inquiétant de constater que même le secteur-phare de l'économie luxembourgeoise a connu pour la première fois une baisse d'effectifs. En effet, le secteur bancaire emploie en septembre 2002 moins de personnel qu'en septembre 2001.

Bien que le recul n'est pas encore significatif, on discerne néanmoins une stagnation évidente au niveau du personnel des banques depuis juin 2001.

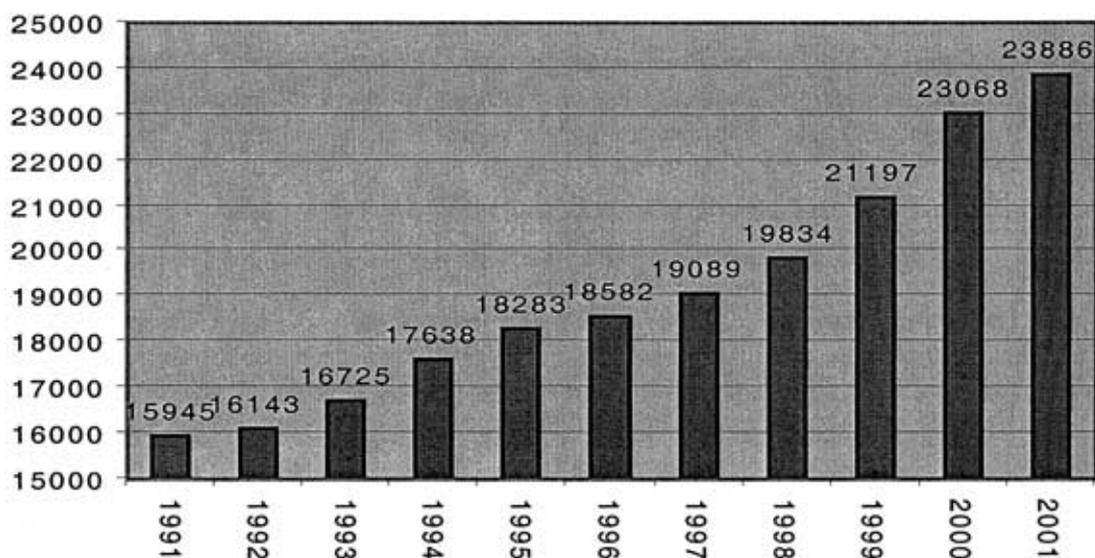
Tableau 14: Evolution du personnel des banques sur les 6 derniers trimestres

Trimestre	Personnel
06/2001	23.724
09/2001	23.814
12/2001	23.886
03/2002	23.666
06/2002	23.667
09/2002	23.592

Source: CSSF

Ainsi le secteur qui a généré près de 10.000 emplois au cours des années 90 se voit-il confronté à une légère diminution de ses effectifs au cours des douze derniers mois. En septembre 2002, l'emploi bancaire a baissé de 0,9% (222 personnes) par rapport au même mois de l'année précédente.

Graphique 6: Evolution du personnel des banques sur les dernières années



Source: CSSF

1.3. Evolution de l'emploi intérieur et du nombre de frontaliers

35. Le tableau suivant illustre que l'emploi intérieur et l'emploi national vont connaître une croissance beaucoup plus lente en 2002 et 2003 que lors des années précédentes.

Tableau 15: Emploi intérieur et national

	1999	2000	2001	2002	2003
Taux de croissance en % de l'emploi intérieur	5,0	5,6	5,6	3,0	2,9
Taux de croissance en % de l'emploi national	2,5	2,7	2,6	0,7	1,1

Source: Statec, Projet de budget pour l'exercice 2003

Tableau 16: Prévisions de croissance de l'emploi intérieur

	Taux de croissance du PIB à prix constants	Taux de croissance de l'emploi intérieur total
2001	1,0%	5,6%
2002	0,5%*	3,0%
2003	2,0%	2,9%

* 0,1% selon les estimations les plus récentes de la Commission européenne

Source: Statec, Projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2003

La forte croissance de l'emploi intérieur en 2001 résulte, du moins en partie, de l'excellente situation conjoncturelle en 2000. Le taux de croissance moyen du PIB à prix constants entre 2001 et 2003 se situe à 1,17% d'après les prévisions récentes révisées à la baisse.

Au vu de l'augmentation du taux de chômage en 2002 par rapport à 2001, de la régression de l'emploi dans le secteur bancaire et des incertitudes quant à la croissance économique en 2002 et 2003, *la Chambre des Employés Privés se demande si le taux de croissance de l'emploi intérieur estimé pour 2002 et 2003 sera effectivement atteint.*

Tableau 17: Evolution récente du marché de l'emploi

	<i>Sep-99</i>	<i>Sep-00</i>	<i>Sep-01</i>	<i>Sep-02*</i>
Demandes d'emploi non satisfaites	5.281	4.908	4.832	5.922
Emploi intérieur	253.006	266.390	280.420	288.052
Taux de croissance de l'emploi intérieur	-	5,29%	5,27%	2,72%
Frontaliers étrangers entrants	81.417	90.066	99.794	104.770
Taux de croissance du nombre de frontaliers étrangers entrants	-	10,62%	10,80%	4,99%

* Estimations ou projections

Source: Statec

Calculs: CEP•L

Le tableau ci-dessus indique que *les taux de croissance de l'emploi intérieur et du nombre de frontaliers ont sensiblement baissé* au cours de la dernière période considérée. Leur rythme de croissance respectif s'est réduit de moitié *mais reste toujours largement positif.*

2. Travail intérimaire et travail à temps partiel

2.1. Le travail intérimaire

36. Selon la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, le travail intérimaire obtient, par rapport à toutes les autres formes d'emploi, les plus mauvais résultats relatifs aux indicateurs des conditions de travail, notamment en termes de travail répétitif et d'information des travailleurs quant aux risques associés au maniement de certains matériaux, produits et instruments.

Malgré le principe de droit instauré dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne, selon lequel les travailleurs intérimaires doivent bénéficier du même traitement que les autres salariés, il apparaît qu'à travail égal leurs salaires sont inférieurs et qu'ils échappent aux normes de travail appliquées dans l'entreprise en matière de rémunération et de temps de travail.

Le pourcentage d'intérimaires par rapport au total des travailleurs est le plus élevé aux Pays-Bas (4%) suivis du Luxembourg (3,5%). En moyenne, ce pourcentage s'élève à 1,4% en Europe.

Tableau 18: Travail intérimaire dans l'Union européenne (1999)

<i>Pays</i>	<i>Nombre de travailleurs intérimaires</i>	<i>Pourcentage d'intérimaires par rapport au total</i>
Allemagne	243.000	0,7%
Autriche	24.277	0,7%
Belgique	62.662	1,6%
Danemark	18.639	0,7%
Espagne	109.000	0,8%
Finlande	15.000	0,6%
France	623.000	2,7%
Grèce	0	0
Irlande	9.000	0,6%
Italie	31.000	0,2%
<i>Luxembourg</i>	<i>6.065</i>	<i>3,5%</i>
Pays-Bas	305.000	4,0%
Portugal	45.000	1,0%
Royaume-Uni	557.000	2,1%
Suède	32.000	0,8%
<i>Total UE</i>	<i>2.080.642</i>	<i>1,4%</i>

Source: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Toujours d'après la même Fondation européenne, le travail intérimaire concerne avant tout les jeunes, bien que l'âge moyen du travailleur intérimaire soit en hausse. En 1999, les moins de 25 ans représentaient entre 20 et 50% de l'ensemble des intérimaires des différents Etats membres.

Hormis pour les trois pays scandinaves, la majorité des travailleurs intérimaires sont des hommes.

37. Les chiffres publiés par le Statec témoignent d'une augmentation du travail intérimaire entre 1999 et 2001. Cette variation est caractérisée par des pointes aux deuxième et troisième trimestres de chaque année considérée et des chiffres moins élevés en début et fin d'année.

Tableau 19: Travail intérimaire en moyenne trimestrielle

	<i>Nombre d'entreprises utilisatrices</i>	<i>Nombre d'intérimaires (fin de mois)</i>
1995	–	2.483
1996	–	2.736
1997	–	3.248
1998	–	3.902
1er trimestre 1999	964	3.436
2e trimestre 1999	1.151	4.290
3e trimestre 1999	1.205	4.365
4e trimestre 1999	1.107	3.638
1er trimestre 2000	1.032	4.212
2e trimestre 2000	1.138	4.733
3e trimestre 2000	1.194	4.694
4e trimestre 2000	1.158	4.254

	<i>Nombre d'entreprises utilisatrices</i>	<i>Nombre d'intérimaires (fin de mois)</i>
1er trimestre 2001	1.076	4.648
2e trimestre 2001	1.176	4.998
3e trimestre 2001	–	5.085
4e trimestre 2001	–	4.301
1er trimestre 2002	–	4.559

Source: Statec

Le nombre de travailleurs intérimaires a progressé de 16,9% entre les derniers trimestres 1999 et 2000 et de 1,1% entre les derniers trimestres 2000 et 2001, ce qui correspond à une progression totale de 18,2% entre le dernier trimestre 1999 et le dernier trimestre 2001.

On constate cependant une *régression du travail intérimaire en 2002* en comparant les chiffres des premiers trimestres afin d'éliminer l'effet de l'emploi saisonnier. Le nombre de travailleurs intérimaires est passé de 4.648 au premier trimestre 2001 à 4.559 au premier trimestre 2002. Le travail intérimaire est en effet le premier à baisser en cas de ralentissement conjoncturel.

Le total des heures prestées sous forme de travail intérimaire a ainsi également diminué. Il est passé de 637.000 heures au premier trimestre 2001 à 592.300 heures au premier trimestre 2002 (-7%).

Tableau 20: Heures prestées par des travailleurs intérimaires

	<i>Nombre d'heures prestées (en milliers)</i>	<i>Taux de variation annuel en %</i>
1995	341,7	-34,9
1996	362,6	6,1
1997	439,7	21,3
1998	525,2	19,4
1999	534,1	1,7
2000	617,9	15,7
2001	660,0	6,8
1er trimestre 2001	637,0	–
2e trimestre 2001	708,5	2,4
3e trimestre 2001	679,4	10,8
4e trimestre 2001	615,1	2,5
1er trimestre 2002	592,3	-7,0

Source: ADEM, Statec

D'après Randstad Interim Luxembourg, 70% des travailleurs intérimaires enregistrés au Luxembourg en 2001 sont français. Viennent ensuite: les Portugais (11%), les Belges (8%), les Luxembourgeois (3%), les Italiens (3%) et les Allemands (1%).

Le secteur de la construction recourt majoritairement au travail intérimaire avec près d'un tiers du marché. Il est suivi des secteurs industriel, commercial et financier.

2.2. Emploi à temps partiel

38. D'après le tableau ci-dessous, *aussi bien l'emploi à temps partiel que les contrats de travail à durée déterminée sont en légère mais constante augmentation depuis 1992.*

Tableau 21: *Emploi à temps partiel et à durée déterminée*

	1992*	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Travailleurs à temps partiel (en % de l'emploi total)	6,5	8,5	8	8,2	9,1	9,8	10,5
Contrats à durée déterminée (en % de l'emploi total)	3,1	4,6	3,9	3,8	4,6	4,8	4,9

* Estimations

Source: Eurostat

Le travail à temps partiel ne semble pas touché par l'évolution économique car ce mode de travail reflète plutôt un phénomène sociétal de conciliation entre vie familiale et emploi. L'augmentation de l'emploi partiel relève principalement de la progression de l'emploi féminin.

39. Selon le ministère de la Promotion féminine, le temps partiel, défini comme temps de travail inférieur à 30 heures/semaine et à trois quarts du temps de travail habituel (173 heures/mois), concerne, au 31 mars 2000, 18% de l'ensemble des salariés. La proportion de temps partiel chez les femmes est de 35% contre 8% chez les hommes. Soixante-douze pour cent des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes.

40. L'enquête *Forces de Travail* du Statec, qui ne concerne que les résidents au Luxembourg, révèle que 27% des femmes travaillent à temps partiel. Les frontalières occuperaient donc plus souvent des emplois à temps partiel.

Tableau 22: *CDD parmi les salariés de 15 à 64 ans ayant effectivement un emploi en 2000*

Type de contrat	Hommes	Femmes	Ensemble
Pourcentage en colonnes			
CDI	97,3	95,6	96,6
CDD	2,7	4,4	3,4
Ensemble des salariés	100,0	100,0	100,0
Pourcentage en lignes			
CDI	60,2	39,8	100,0
CDD	47,0	53,0	100,0
Ensemble des salariés	59,8	40,2	100,0

* Ce tableau ne concerne que les salariés. Sont exclus les employeurs, les indépendants et les aides familiales.

Source: Forces de Travail 2000 – Statec

Les femmes sont plus souvent détentrices d'un contrat à durée déterminée que les hommes: 4,4% des femmes contre 2,7% des hommes sont employées à durée déterminée. Si le taux d'emploi des hommes est beaucoup plus élevé (75% en 2000) que celui des femmes (50,1%), les femmes obtiennent néanmoins plus de la moitié des contrats à durée déterminée (53%).

Tableau 23: Mode de travail et permanence du contrat de travail par sexe au Luxembourg

	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>
Mode de travail:		
Temps complet	98,3%	74,1%
Temps partiel	1,7%	25,9%
Permanence du contrat:		
Contrats à durée indéterminée	96,3%	94,7%
Autres contrats	3,7%	5,3%

Source: EFT 2001

En comparant les résultats des enquêtes *Forces de Travail 2000* et *2001*, on constate que le pourcentage de contrats à durée indéterminée a baissé aussi bien chez les hommes que chez les femmes. En 2000, 97,3% des hommes salariés disposaient d'un CDI contre 96,3% en 2001. Pour les femmes salariées, le pourcentage passe de 95,6% à 94,7%.

2.3. Durée de travail

41. L'évolution entre 1988 et 2000 du nombre de salariés travaillant 120 heures et moins par mois est croissante. Si en 1988 environ 17.000 salariés travaillent au plus 120 heures par mois, ce chiffre monte à 30.000 en 2000. Les femmes représentent plus de deux-tiers de ces personnes, selon le ministère de la Promotion féminine.

Tableau 24: Evolution de la durée hebdomadaire de travail

	<i>Population de référence</i>	<i>Durée de travail annuelle totale (en heures)</i>	<i>Durée de travail par personnes par semaine (en heures)</i>
1991	147.675	277.017.391	36,07
1992	153.687	287.585.650	35,99
1993	157.045	293.375.636	35,92
1994	161.722	298.668.900	35,52
1995	166.517	305.765.852	35,31
1996	172.932	315.890.730	35,13
1997	179.575	326.056.570	34,92
1998	188.233	340.749.352	34,81
1999	198.930	358.127.474	34,62

Source: Projet de règlement grand-ducal fixant les coefficients d'ajustement prévus à l'article 220 du CAS (2001)

Calculs: CEP•L

D'après le tableau ci-dessus, *la durée hebdomadaire moyenne de travail est en légère, mais constante, diminution depuis 1991*. Ceci s'explique notamment par la progression du travail à temps partiel qui résulte principalement de l'augmentation de l'emploi féminin.

3. Corrélation entre croissance économique et emploi intérieur

42. Le taux de croissance du PIB réel était en moyenne de 5,3% au cours des années 1990. Cette *croissance économique* a eu un *effet positif sur l'augmentation de l'emploi intérieur et du nombre de frontaliers*. L'effet ne joue pas au moment même de la croissance économique mais seulement avec un certain retard.

Cette corrélation n'est certainement pas absolue, mais il apparaît que les années de forte croissance économique sont généralement suivies d'une augmentation du taux de croissance de l'emploi intérieur.

Les données statistiques montrent qu'une année isolée de faible croissance n'entraîne pas automatiquement un recul du taux de croissance de l'emploi intérieur. Une reprise économique immédiate permet donc de tempérer un quelconque effet sur l'emploi.

Tableau 25: Evolution du PIB, de l'emploi intérieur et du nombre de frontaliers entre 1990 et 2000

	Taux de croissance du PIB à prix constants	Emploi intérieur total	Taux de croissance de l'emploi intérieur total	Frontaliers	Taux de croissance du nombre de frontaliers
1990	5,3%	188.100	4,2%	35.300	
1991	8,6%	195.600	4,0%	40.900	15,86%
1992	1,8%	200.500	2,5%	45.300	10,76%
1993	4,2%	203.700	1,6%	48.700	7,51%
1994	3,8%	208.800	2,5%	53.100	9,03%
1995	1,3%	214.000	2,5%	56.900	7,16%
1996	3,7%	219.600	2,6%	61.400	7,91%
1997	7,7%	226.300	3,1%	66.700	8,63%
1998	7,5%	236.500	4,5%	73.500	10,19%
1999	6,0%	248.300	5,0%	80.500	9,52%
2000	8,9%	262.300	5,6%	90.300	12,17%
Taux de croissance moyen	5,3%		3,5%		9,9%

Source: Statec

Calculs: CEP•L

43. La mauvaise conjoncture économique de 2001 perdure cependant en 2002 et risque même de se prolonger au-delà.

Suite à cette mauvaise conjoncture, le taux de croissance de l'emploi intérieur s'est réduit de moitié entre septembre 2001 et septembre 2002, même si l'emploi intérieur augmente toujours en valeur absolue.

En ce qui concerne plus particulièrement les frontaliers, leur taux de croissance passe également en un an d'un rythme de croissance de plus de 10% à 5%, ce qui reste évidemment toujours largement positif en termes absolus.

Dans ce contexte de perturbation du marché de l'emploi, il reste à relever que le secteur bancaire, secteur-phare de l'économie luxembourgeoise, connaît en 2002 également un tassement de l'emploi, voire une régression.

Parallèlement à la réduction du taux de croissance de l'emploi intérieur, l'on constate une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi. Le taux de chômage risque de dépasser les 3% pour la première fois depuis plusieurs années.

Si la situation globale sur le marché de l'emploi n'est pas encore dramatique, tous les indicateurs annoncent toutefois des difficultés dans ce domaine. La baisse du nombre de travailleurs intérimaires peut être considérée comme un signe avant-coureur d'un renversement de tendance sur le marché de l'emploi puisqu'ils sont de par la flexibilité de leurs emplois les premiers touchés.

PARTIE 2

LES PRIORITES BUDGETAIRES

Dans la deuxième partie de son avis, la CEP•L souhaite aborder les axes prioritaires du Gouvernement en se consacrant particulièrement à la formation, au transport public ainsi qu'à la société de l'information. Elle saisit également l'occasion pour prendre position sur les thèmes de l'immigration et du vieillissement actif.

Chapitre 5 – *Problèmes et défis en matière de formation*

1. Prévisions du projet de budget 2003

44. Le Gouvernement a fait du renforcement des moyens consacrés à l'éducation et aux activités de recherche un des axes fondamentaux de sa politique budgétaire pour 2003.

Selon le Gouvernement, „une économie fondée sur la connaissance, la production et le transfert de savoir dépend avant tout de la mise en place de structures nouvelles et innovantes de l'enseignement universitaire travaillant en étroite relation avec les centres de recherche publics de l'enseignement en général et plus particulièrement le Fonds national de la Recherche“.

45. Sept cent douze millions d'euros (+ 8,5%) seront dédiés à l'*enseignement secondaire*, dont 490 millions pour les frais de personnel. Le Gouvernement entend ainsi continuer sa politique de développement des ressources financières et humaines dans l'intérêt de l'éducation nationale.

En 2003, les dépenses pour l'enseignement non universitaire représenteraient 2,73% du PIB, soit 660 millions d'euros. Le Gouvernement procédera en sus au recrutement de 50 professeurs supplémentaires pour le niveau secondaire et secondaire technique.

46. Des efforts particuliers sont prévus au niveau de l'*enseignement supérieur*, pour lequel les crédits progressent de 45,8% par rapport à l'année 2002, ce qui correspond à une augmentation de 8 millions d'euros et à un montant total de 25 millions d'euros.

Ces efforts se reflètent également par le recrutement de 19 enseignants-chercheurs supplémentaires au profit du Centre universitaire et de l'Institut supérieur de technologie.

En outre, le Gouvernement souhaite appuyer la création de nouvelles infrastructures pour les activités de recherche et de formation dans les établissements d'enseignement universitaire. Trois nouveaux laboratoires seront ainsi créés en 2003: le laboratoire de télécommunications, le laboratoire de mécanique et le laboratoire de mesures techniques.

Le Gouvernement lancera aussi des nouvelles structures d'enseignement universitaire:

- la „Luxembourg School of Finance“;
- une formation spéciale en matière de sécurité des systèmes informatiques;
- un „International Master in Social Policy Analysis“.

47. Si la CEP•L salue les efforts constants fournis par les pouvoirs publics en termes de dépenses budgétaires, elle regrette toutefois que l'on ne puisse établir des comparaisons avec les pays voisins de l'UE du fait d'un *manque crucial d'informations statistiques en la matière*.

La récente étude de l'OCDE *Regards sur l'éducation 2002* en est une illustration. Ainsi, il n'est par exemple pas possible de comparer les dépenses d'éducation par étudiant du Luxembourg ou encore les dépenses au titre des établissements d'enseignement en pourcentage du PIB, les dépenses publiques totales d'éducation, l'espérance de scolarisation, etc.

La CEP•L invite donc le Gouvernement à mettre à disposition des organismes nationaux et internationaux les données utiles qui permettront à chacun de prendre la mesure exacte des actions du Gouvernement dans le domaine de l'éducation.

Ne serait-il pas utile à cet effet de créer une cellule spécialisée dans le domaine de l'éducation auprès du Statec étant donné que les ministères compétents ne semblent pas dans la mesure de fournir ces statistiques?

2. Enseignement primaire et secondaire: problèmes et défis

48. Dans le cadre du présent avis, notre Chambre souhaite attirer l'attention sur une série de problèmes et de défis, certes connus mais d'importance, auxquels sont confrontés l'enseignement et la formation dans le pays.

2.1. Les défis en matière d'enseignement

49. La CEP•L est d'avis que, au nombre des défis à relever pour l'enseignement, figurent entre autres les questions de l'intégration et de l'égalité des chances dans le système scolaire ainsi que les changements sociofamiliaux auxquels celui-ci doit faire face.

50. Si le Luxembourg n'aurait certainement pas compté parmi les premiers de la classe du fait des problèmes endogènes de son enseignement, la situation ethnolinguistique du Luxembourg a sûrement influencé négativement les résultats des tests PISA.

La CEP•L met en garde les autorités contre la tentation d'établir une discrimination entre les élèves d'origine luxembourgeoise et les autres dans l'espoir de gagner quelques places dans une prochaine étude de type PISA.

51. Notre Chambre partage l'avis de la Commission spéciale „Immigration“ de la Chambre des Députés dans son *Rapport intermédiaire* du 17 juillet 2002 sur le débat d'orientation relatif à la politique d'immigration: „Il appartiendra largement à l'enseignement de socialiser et d'intégrer les enfants des travailleurs étrangers venus au Luxembourg. Une telle démarche requiert une sensibilisation des enseignants aux enjeux et aux moyens de l'intégration à travers l'enseignement. Elle devrait s'accompagner d'une conception conséquente de certains programmes, y compris l'enseignement de la langue luxembourgeoise.“

52. Il est apparu dans PISA que l'appartenance à une catégorie socio-économique déterminée influence la performance scolaire d'un élève. Il revient donc aux pouvoirs publics d'ajuster le tir afin de faire de l'école luxembourgeoise une *école de la réussite et de l'égalité des chances*.

Un remède semble particulièrement s'imposer pour *lutter contre l'échec scolaire*: il faut introduire des mesures permettant de détecter les points faibles des élèves afin de les aider par la suite. Les heures de rattrapage sont une bonne chose, mais elles ne sont pas suffisantes.

53. Le morcellement des heures en petites unités de 50 minutes n'est guère propice pour considérer les élèves de façon plus *individuelle et différenciée*.

Le ministère devrait songer à tester des formules de leçons prolongées ou en bloc, moins *ex cathedra*. Cette formule permettrait d'introduire d'autres *concepts pédagogiques* comme les travaux en groupe, les simulations, etc.

54. La CEP•L récuse l'idée que les relations entre écoles, parents et élèves auraient eu un effet négatif sur les résultats de l'étude PISA, puisqu'il n'est pas évident de détecter des spécificités luxembourgeoises dans l'environnement des élèves par rapport aux autres pays participants.

Toutefois, comme les autres pays, il semble clair que le Luxembourg n'échappe pas aux *changements sociofamiliaux* que l'école devrait mieux prendre en compte.

55. La féminisation de plus en plus importante du monde du travail a créé un besoin en infrastructure d'accueil scolaire et parascolaire ainsi qu'en personnel qualifié. Le Gouvernement tente de résoudre la question notamment au niveau des crèches et de l'éducation précoce.

Le problème se pose pourtant à d'autres échelons de l'enseignement. La *journée scolaire continue* pourrait constituer une réponse à l'ensemble de ces défis. Pour les couples qui veulent ou sont obligés de travailler, la prolongation de la journée scolaire pourrait être d'une aide appréciable dans leurs efforts de conciliation entre vie professionnelle et familiale.

Pour les enfants, particulièrement les enfants des milieux défavorisés, la journée continue mettrait à disposition un encadrement qualifié en matière de soutien scolaire que les parents ne peuvent parfois guère leur offrir.

56. L'Etat et les communes pourraient mettre sur pied des structures de type „foyer scolaire“ qui proposeraient, par exemple jusqu'à 19 heures, des *activités scolaires ou extrascolaires facultatives* en collaboration et en cohérence avec les activités déjà présentes aujourd'hui (clubs de sport, scoutisme, écoles de musique, etc.).

Un modèle plus contraignant, qui verrait s'alterner les différentes activités dans une journée continue, serait peut-être plus efficace mais probablement moins facile à faire accepter par les mentalités d'aujourd'hui.

Il nous faut d'ailleurs constater que, déjà de nos jours, nombre d'activités se déroulent dans les écoles. La question est de savoir si elles ne sont pas trop décousues et menées en dehors de tout concept pédagogique et sans volonté politique prononcée.

57. Notre Chambre pense que l'offre généralisée de la journée continue devient inévitable. Dès lors, il s'agit de préparer le terrain tant en infrastructure qu'en ressources humaines.

La journée continue ne constitue certes qu'un instrument parmi d'autres. Il convient certainement de proposer une offre différenciée et des modèles variés pour les différents niveaux d'enseignement.

58. Par ailleurs, notre Chambre souhaite attirer l'attention sur les *problèmes de minerval* qui se posent aux parents qui doivent scolariser leurs enfants dans la commune de leur lieu de travail, parce que leur commune de résidence n'offre pas d'infrastructure d'accueil.

La CEP•L dénonce cet état de fait et se prononce en faveur d'un système dans lequel le minerval ne serait pas à charge des parents.

2.2. Infrastructure: des retards à combler

59. Les dépenses du fonds d'investissements publics scolaires sont en forte progression et passent de 70 millions d'euros en 2002 à 103 millions d'euros en 2003.

Entre 1994 et 2001, la population scolaire du secondaire a augmenté de quelque 20%, soit de 5.292 unités. Le projet de plan directeur sectoriel „lycées“ renvoie aux défauts de la politique de planification. Le programme actuel de construction qui prévoit 3.000 places supplémentaires d'ici 2010 serait ainsi déjà dépassé par les prévisions de population lycéenne: plus 11.000 unités dans les 10 ans, soit un besoin de six lycées.

Tableau 26: Evolution du nombre d'élèves dans l'enseignement secondaire

	<i>Enseignement secondaire général</i>	<i>Enseignement secondaire technique</i>	<i>Total</i>
1991-92	8.420	12.397	20.817
1992-93	8.712	13.183	21.895
1993-94	8.985	14.153	23.138
1994-95	9.012	16.914	25.926
1995-96	9.353	18.129	27.482
1996-97	9.463	19.020	28.483
1997-98	9.553	20.039	29.592
1998-99	9.471	20.763	30.234
1999-00	9.641	20.962	30.603
2000-01	9.859	21.359	31.218

Source: Ministère de l'Education nationale

60. La simple prise de conscience des besoins nationaux en matière d'infrastructure scolaire semble d'ailleurs relever du défi intellectuel au Luxembourg. En outre, les retards chroniques dans les projets d'ouverture de nouveaux établissements sont aggravés par la lourdeur des procédures administratives.

Des tout premiers débuts, nés de la prise de conscience d'un besoin souvent immédiat et non anticipatif en passant par le consensus de diverses autorités locales jusqu'à la pose de la première pierre et l'inauguration, il s'écoule en moyenne 8,4 ans.

Ne devrait-on pas envisager de *revoir l'ensemble de ces procédures*? Il semblerait par exemple que l'adaptation de la planification à l'évolution démographique scolaire estimée permettrait de réduire ce délai à une fourchette de quatre à six ans.

61. Un premier pas nécessaire serait de déclarer politique à caractère national la construction de l'infrastructure postprimaire. Trop souvent la politique communale retarde de plusieurs années la pose de la première pierre. Dans la situation actuelle, ceci est intolérable et irresponsable. La prédominance nationale doit l'emporter sur le communal.

62. S'il est indéniable que le Gouvernement s'efforce de corriger les retards quantitatifs survenus ces dernières années en matière d'enseignement par des crédits budgétaires en hausse pour les besoins en matériel, en infrastructure ou en ressources humaines, force est tout de même de constater que les retards accumulés ne se combent pas facilement.

2.3. Des lycées en phase avec les besoins de la vie scolaire

63. Selon la CEP•L, l'Etat devrait créer davantage d'infrastructures fonctionnelles orientées vers l'avenir.

64. Dans la perspective de la création de nouveaux lycées, notre Chambre se montre favorable à la *décentralisation de l'enseignement* secondaire. En effet, il devient impératif d'optimiser la planification en répartissant les nouvelles infrastructures de manière territorialement équilibrée dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire bien réfléchi dans le sens d'une meilleure coordination, à tout le moins pour les infrastructures scolaires, entre les plans sectoriels et régionaux.

Cette approche, combinée avec une politique de transports publics renforcée, permettrait de limiter des déplacements intempestifs et soulagerait certainement le réseau routier.

65. Il est louable que le ministère favorise la création de *lycées à effectif raisonnable*, c'est-à-dire des bâtiments pouvant accueillir environ 1.300 élèves. C'est pourquoi, la CEP•L a favorablement avisé le projet de loi visant la scission du lycée technique d'Esch-Alzette en deux bâtiments autonomes et à direction distincte.

Notre Chambre est en revanche en défaveur d'exceptions à contre-courant de cette politique comme l'extension prévue du lycée technique de Bonnevoie.

Elle estime en outre qu'il serait utile d'analyser les cas de lycées fonctionnant sur plusieurs sites, à l'instar du lycée de Diekirch avec son annexe à Mersch ou le lycée technique du Centre avec sa prochaine extension à Dommeldange. Il conviendrait de vérifier si la séparation purement géographique de lycées, en excluant donc une dissociation administrative, donne des résultats probants notamment en termes de qualité d'enseignement et de résultats scolaires ou encore de qualité de vie scolaire.

66. La Chambre des Employés Privés revendique depuis des années que *les enseignants séjournent davantage dans leur bâtiment scolaire*. Une bonne partie du corps professoral ne s'opposerait pas à cette idée.

Or, dans cette optique, il conviendrait de leur donner la possibilité matérielle d'y accomplir leurs travaux. Les bâtiments scolaires construits à présent pour plusieurs générations n'en tiennent pas compte. Il s'agit d'occasions ratées pour améliorer considérablement notre système éducatif.

Il en va de même pour le séjour des élèves qui, s'ils doivent prolonger leur présence à l'école, réclameront des espaces de séjour fonctionnels correspondant à leurs souhaits et facilitant les relations professeur-élève.

Il est nécessaire que cette dimension soit intégrée lors de la conception de nouveaux bâtiments, ce qui n'est actuellement pas le cas.

67. La Chambre des Employés Privés souhaite que sa proposition en matière de conception d'infrastructures scolaires soit également adoptée et transposée par les autorités communales pour l'enseignement qui relève de leur tutelle.

2.4. Déficit en ressources humaines

68. La Chambre des Employés Privés salue le fait que l'inspectorat de l'enseignement primaire a connu une refonte et une augmentation de ses inspecteurs. Elle espère que l'impact en matière de qualité, avant tout grâce à une régionalisation plus poussée, sera mesurable à moyen terme.

En dépit de cette mesure, il reste néanmoins des *déficits de main-d'oeuvre dans l'enseignement primaire*.

Au niveau du secondaire, la situation est également pesante.

Tableau 27: Evolution du corps professoral titularisé

	<i>Enseignement secondaire général*</i>	<i>Enseignement secondaire technique**</i>	<i>Total</i>
1994	945	1.587	2.532
1995	947	1.795	2.742
1996	955	1.852	2.807
1997	977	1.882	2.859
1998	955	1.929	2.884
1999	972	1.946	2.918
2000	991	1.966	2.957
2001	1.017	2.013	3.030

* Ceci englobe le Centre universitaire, l'enseignement secondaire et l'Institut supérieur d'études et de recherches pédagogiques (Iserp).

** Y compris l'éducation différenciée, le Centre de logopédie et l'Institut d'études éducatives et sociales.

Source: ministère de la Fonction publique

Entre 1994 et 2001, le nombre d'enseignants du secondaire a progressé de 498 unités, soit de 19,7%. Les *besoins en personnel* pour l'enseignement secondaire sont actuellement estimés, selon le CES, à 349 postes.

Recruter plus d'enseignants dans le primaire et le secondaire est utile et nécessaire. Encore faut-il les trouver en nombre et en qualité suffisante et leur donner une formation pédagogique de valeur en vue de les intégrer au sein de notre structure scolaire.

69. En effet, *la politique des gouvernements successifs d'engager massivement des chargés de cours au niveau primaire et postprimaire est condamnable*, premièrement, parce qu'elle précarise souvent la main-d'oeuvre par des contrats à durée déterminée et, deuxièmement, parce qu'elle confronte trop souvent les élèves à un personnel enseignant non qualifié, ce qui va à l'encontre de leur intérêt et, partant, de celui de la société.

A cet égard, il est d'ailleurs pour le moins paradoxal que des aspirants enseignants qui n'ont pas été reçus à l'examen-concours d'admission à la fonction d'instituteur ou au stage pédagogique des professeurs sont engagés comme chargés de cours.

La CEP•L invite le Gouvernement:

- à *passer en revue les critères à la base de cette sélection* pour vérifier si ceux-ci sont pertinents pour effectuer le choix des candidats;
- à *offrir aux chargés de cours en service une formation en cours d'emploi* pour parfaire leur formation et leur permettre de se présenter aux examens requis pour exercer les professions d'instituteur et de professeur.

70. Par ailleurs, le ministère de l'Éducation nationale devrait recourir à un *élargissement de la panoplie des formations qui donnent accès au stage pédagogique* de l'enseignement secondaire et secondaire technique.

71. La Chambre des Employés Privés plaide pour une *formation continue obligatoire* des enseignants à l'image du secteur hospitalier.

La formation continue contribue à améliorer la qualité de l'enseignement. C'est pourquoi, la formation continue doit être obligatoire, tant au niveau pédagogique qu'au niveau technique. Le système scolaire n'est pas statique; il doit évoluer avec son environnement.

Par exemple, investir davantage dans les nouvelles technologies constitue certainement un progrès. Encore faut-il, d'une part, une approche pédagogique cohérente et des enseignants capables et enclins à suivre l'évolution didactique et, d'autre part, pouvoir trouver une solution pour que la fréquentation de cours de perfectionnement ait un impact le plus limité possible sur le temps d'enseignement.

Dans ce contexte, la CEP•L est d'avis qu'un contrôle de qualité de l'enseignement scolaire devrait exister et comprendre des mesures de sanction positives et négatives.

2.5. Enseignement de qualité: la politique des petits pas

72. Si un accroissement des crédits est nécessaire pour le développement durable de l'enseignement, il ne sera pas suffisant pour pallier ses déficits qualitatifs qui sont, en dépit de toute justification, démontrés par l'étude PISA.

Certes, une série de mesures peu spectaculaires ont été prises pour améliorer la situation éducative. A la rentrée 2002-2003, un certain nombre de ces mesures ont d'ailleurs été présentées.

La question reste cependant ouverte de savoir si cette politique est suffisante pour préparer notre pays et sa jeunesse aux défis de demain.

73. Le Gouvernement ne semble guère animé par la volonté d'appliquer une politique de réformes fondamentales en matière de qualité de l'enseignement et de l'éducation. Le terme d'offensive pour la formation laissait présager d'autres résultats.

Elaborer des slogans forts ne suffit pas. Le „back to basics“ pratiqué ou souhaité depuis un certain nombre d'années devrait être précisé et alimenté par un contenu opérationnel clair pour concrétiser cet objectif.

Notre Chambre n'a en effet jamais encore été si peu saisie pour avis sur des projets législatifs que pendant la législature en cours. Depuis plus de trois ans, aucun texte d'envergure ne lui a été soumis. Cet état de fait est surprenant et contraire aux propos officiels.

74. L'étude PISA a démontré que nos résultats sont catastrophiques en valeur absolue et en valeur relative.

En valeur absolue, il y a lieu de constater que le Grand-Duché a un nombre anormalement peu élevé d'élèves qui ont atteint d'excellents résultats et qu'il a un nombre excessivement élevé de jeunes ayant obtenu des résultats très faibles.

75. A titre d'exemple, repris dans l'étude *Regard sur l'éducation 2002* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le niveau de compréhension à l'écrit des élèves luxembourgeois est le plus faible de l'UE.

Tableau 28: Pourcentage d'élèves de 15 ans à chaque niveau de l'échelle de compréhension de l'écrit du PISA

	<i>Au-dessous du niveau 1</i>	<i>Niveau 1 (compétences les plus fondamentales)</i>	<i>Niveau 2</i>	<i>Niveau 3</i>	<i>Niveau 4</i>	<i>Niveau 5</i>
Finlande	2	5	14	29	32	18
Belgique	8	11	17	26	26	12
France	4	11	22	31	24	8
Allemagne	10	13	22	27	19	9
Luxembourg	14	21	27	25	11	2

Source: OCDE

En moyenne, 10% des jeunes européens atteignent le niveau 5 de compétences en compréhension de l'écrit qui comprend notamment l'évaluation d'informations et l'élaboration d'hypothèses, l'application de connaissances spécialisées et le recours à des notions qui peuvent être inattendues.

Avec ses 2%, le Luxembourg se trouve donc largement à la traîne. Quatorze pour cent de ces élèves n'atteignent même pas le niveau de compétences les plus fondamentales alors que la moyenne de l'OCDE est de 6%.

76. Si l'on compare les résultats obtenus en termes d'aptitudes fondamentales pour la lecture et l'écriture, l'on constate à nouveau que le Luxembourg se place en bon dernier de la classe européenne avec ses 441 points. La moyenne européenne s'élève en effet à l'indice 498 contre 546 pour la Finlande qui s'est classée première. Il en va de même pour les aptitudes au calcul.

Tableau 29: Scores obtenus en matière d'aptitudes fondamentales

	<i>Aptitudes fondamentales en calcul</i>	<i>Aptitudes fondamentales en lecture et écriture</i>
Finlande	536	546
Belgique	520	507
France	517	505
Allemagne	490	484
Luxembourg	446	441

Source: OCDE

77. L'étude PISA a démontré par ailleurs que le système même d'enseignement a des conséquences sur le niveau de ses élèves. Il apparaît que les pays qui se sont mis en exergue, par exemple la Finlande et le Canada, reposent sur une offre d'enseignement à filière unique et relativement longue au contraire de ce que le Luxembourg propose en séparant tôt les élèves en fonction de l'orientation choisie, plutôt classique ou technique.

78. Un des éléments constitutifs de la qualité de l'enseignement luxembourgeois réside dans ses programmes. La CEP•L considère qu'il est indispensable de réévaluer les *objectifs en vue d'atteindre un socle de compétences fondamentales* et de revoir ensuite la *définition des programmes* et leur processus d'élaboration ainsi que le choix et la création des supports de cours.

Notre Chambre est d'avis que le ministère de l'Éducation nationale devrait élaborer les objectifs de compétence en associant des personnalités externes et en soumettant ces objectifs, qui devront servir de base à l'élaboration des programmes, à un débat dans les différentes enceintes consultatives compétentes (Conseil supérieur de l'éducation nationale, Comité consultatif tripartite à la formation professionnelle, Chambres professionnelles).

Dans un deuxième temps, les programmes détaillés, tant du point de vue du contenu que du point de vue didactique et pédagogique, devraient être proposés par des enseignants. Le travail des commissions

nationales devrait être réorganisé et professionnalisé. Les spécialistes en didactique et en pédagogie seront utilement associés à ces travaux. Les programmes devraient être validés et évalués par des enseignants-chercheurs spécialisés en sciences de l'éducation.

79. Par ailleurs, dans le cadre de la future Université de Luxembourg censée abriter un *département de recherches pédagogiques*, il importera de débiter dans les meilleurs délais et avec les moyens adaptés l'élaboration d'une réponse à la situation luxembourgeoise.

80. Tout comme pour la définition des programmes, notre Chambre est d'avis qu'une personne issue du marché du travail devrait être intégrée dans les équipes des Services de psychologie et d'orientation scolaires (SPOS). Son profil pourrait être variable selon le type de lycée auquel elle serait affectée.

Actuellement, les SPOS travaillent simultanément sur deux tableaux: les questions d'orientation scolaire et les problèmes personnels des élèves d'ordre psychosocial. Il est impératif d'augmenter la visibilité du SPOS en tant qu'instrument d'orientation scolaire et professionnelle, pourquoi pas en séparant les deux volets du service.

Ainsi, le volet orientation professionnelle des CPOS (*Centre de psychologie et d'orientation scolaires*)/SPOS pourrait utilement profiter d'une collaboration, voire d'une fusion, avec le Service d'orientation professionnelle de l'ADEM. Il est en tout cas prioritaire que les SPOS soient mieux informés sur les métiers et professions, sur les débouchés et les perspectives.

81. Finalement, notre Chambre estime que l'utilisation optimale de *projets-pilotes, particulièrement à caractère pédagogique*, contribuerait à l'amélioration de l'enseignement. Un projet-pilote est a priori un projet qui est testé en vue de sa généralisation après une évaluation concluante soit dans le bâtiment initial, soit sur d'autres sites.

La dissémination de bonnes pratiques est pourtant quasiment inexistante au Luxembourg, faute de volonté politique et/ou faute de moyens budgétaires. Ceci équivaut à dire que la majorité des projets-pilotes relèvent du gaspillage de moyens et, au pire, créent des frustrations en cas de non-reconduite. Il serait temps de valoriser en conséquence, peut-être même de démultiplier, les projets-pilotes afin d'en tirer les conclusions essentielles.

2.6. Formation duale à valoriser

82. A la lumière des piètres résultats de PISA, des voix affirment que beaucoup d'enfants souffrent de *stress journalier*. Ce stress résulte à la fois d'attentes familiales et de facteurs scolaires.

Pour les facteurs scolaires, il y a lieu de citer:

- les programmes surchargés et souvent peu appropriés;
- le temps imparti à l'enseignement de plus en plus limité (vacances en partie trop longues précédées et suivies de jours chômés pour conférences, ajournements, absences d'enseignant pour des motifs les plus divers, unités de cours courtes et pour la plupart encore plus courtes que sur le papier, etc.);
- des enseignants peu à la hauteur de leur tâche avec des conséquences néfastes pour les années scolaires postérieures.

83. Les parents, pour leur part, désirent drainer les enfants vers les formations les plus poussées et compétitives, même si les risques d'échec sont imminents. Afin d'avoir une chance de combattre cette mentalité, il est important de *revaloriser les formations non classiques*.

84. La *réforme de la législation de 1945 sur l'apprentissage*, prévue dans l'accord de coalition du Gouvernement actuel, fut déjà à plusieurs reprises remise sur le métier, en vain. Une nouvelle tentative est en cours de réalisation, malheureusement à pas lents.

La situation économique conjoncturelle actuelle montre que le marché de l'emploi luxembourgeois n'est pas à l'abri de difficultés. L'insertion des jeunes dans le monde du travail reste un devoir primordial. La formation duale est l'outil-phare permettant l'insertion des jeunes de la façon la plus efficace et aisée.

85. Voilà pourquoi notre Chambre plaide *pour une extension du système dual* aux niveaux supérieurs de formation, de type technicien et technique. Néanmoins, les dispositions concernant les parties théoriques et pratiques seraient à reconsidérer et d'autres formules doivent être imaginées.

Il importe également d'étendre les formations CATP (Certificat d'aptitude technique et professionnelle)/CITP (Certificat d'initiation technique et professionnelle) à des professions nouvelles, afin de permettre à une population la plus large possible d'obtenir un certificat prouvant la réussite d'une formation. A cet égard, notre Chambre a déjà plaidé pour des formations, entre autres, dans les domaines de la sécurité, de l'hygiène et du nettoyage.

3. Enseignement supérieur

86. Notre Chambre souhaite être saisie pour avis sur le projet de loi portant création de l'*Université de Luxembourg* actuellement en cours d'élaboration par le Gouvernement.

87. La CEP•L tient à relever d'ores et déjà qu'elle *soutient la création d'une université à Luxembourg*, qui:

- vise la qualité, sans pour autant espérer concurrencer des institutions de prestige à prix élevé et donc souvent tributaires d'un parrainage privé;
- cherche les créneaux importants pour le développement du Grand-Duché et de la Grande Région;
- combine recherche et enseignement;
- est apte à un autodéveloppement encadré et contrôlé;
- a des liens étroits et institutionnalisés avec le monde professionnel;
- collabore avec d'autres universités, notamment de la Grande Région.

La CEP•L estime que le Luxembourg pourrait relancer l'initiative de la mise sur pied d'un *réseau interuniversitaire actif* dans la *Grande Région*. Il est également préférable pour l'ensemble des institutions universitaires concernées que le Luxembourg se trouve un domaine d'excellence scientifique propre et ne cherche pas à concurrencer les universités grand-régionales en axant son développement autour de pôles de compétence existants.

88. Il semble que cette nouvelle université sera divisée en trois facultés qui seraient réparties sur trois sites différents.

Dès à présent, notre Chambre est clairement en faveur d'un *site unique*, aussi bien pour des raisons de vie estudiantine que pour des raisons d'interdisciplinarité. L'existence de bâtiments déjà en place au Limpertsberg et à Walferdange ne devrait d'ailleurs pas être une barrière insurmontable, puisque des bâtiments sont en effet recherchés pour le secondaire dans tout le pays.

89. Dans la *gestion d'une université*, des intérêts divergents sont souvent à concilier. Voilà pourquoi la structure et la mise en place des organes décisionnels doivent être bien réfléchies et, le cas échéant, facilement adaptables, si des controverses devaient mener à un blocage dangereux et permanent.

Il est souhaitable que la future direction de l'Université ne soit pas dominée par des personnalités extérieures, aussi brillantes soient-elles, qui seraient loin de l'environnement du Luxembourg et même de la Grande Région.

90. En outre, la CEP•L voudrait souligner l'importance qu'elle accorde à la *formation continue au niveau de l'enseignement supérieur*. Il est impératif qu'une place de choix soit accordée à cette formation.

L'Université de Luxembourg doit avoir la possibilité d'offrir des formations continues, si la demande existe, dans des créneaux où la formation initiale n'existe pas nécessairement. A cette fin, elle doit pouvoir coopérer avec des institutions privées, non universitaires, pour offrir ces possibilités dans une optique de flexibilité et de marketing.

L'expérience que la CEP•L peut faire valoir avec l'Université de Nancy 2 et le Centre universitaire est suffisamment éloquente pour prouver le bien-fondé d'une telle approche.

91. Finalement, en ce qui concerne les instituts d'enseignement supérieur, en l'occurrence pour les Brevets de technicien supérieur (BTS) et d'éducateur gradué, la CEP•L pense que la situation hybride en vigueur depuis la séparation de l'enseignement supérieur du ministère de l'Education nationale ne contribue pas à la cause.

Les formations visées sont essentiellement *orientées vers la vie professionnelle*. Ceci vaut également pour les Diplômes universitaires de technologie (DUT) proposés par le Centre universitaire de Luxembourg (CUNLUX).

Il importe donc que ces formations ne deviennent *pas trop théoriques* dans le cadre de la nouvelle université. Un acte de balance est nécessaire pour maintenir le cap dans cette question.

92. En dernier lieu, il convient de signaler qu'un *plan financier* quant à la création de l'université ne semble pas encore établi. Pour l'année 2003, les crédits pour l'enseignement universitaire augmentent de 45,8%. Un plan financier plus détaillé serait certainement utile afin de se faire une idée des coûts réels.

La CEP•L estime qu'il faut avant tout *raison garder en matière de coûts* pour la mise en place de l'université. Le Luxembourg reste un petit pays qui se trouve actuellement dans une mauvaise passe conjoncturelle.

4. Formation professionnelle continue

93. De nos jours, le Gouvernement soutient essentiellement la formation continue, d'une part, par le biais de la loi-cadre du 22 juin 1999, grâce à laquelle les entreprises qui investissent dans la formation continue reçoivent un subside et, d'autre part, par le biais des frais de fonctionnement des Centres nationaux de formation professionnelle continue (CNFPC).

Au Grand-Duché, beaucoup d'autres efforts en formation continue sont réalisés en passant à côté de ces mesures. L'on peut mentionner les nombreux employeurs qui ne recourent pas à la loi de 1999, celle-ci leur paraissant trop complexe et bureaucratique pour ne toucher en fin de compte que quelques euros.

94. La Chambre des Employés Privés n'a également cessé d'invoquer les milliers d'individus qui investissent argent et temps de loisir afin de s'instruire davantage.

La CEP•L est certainement l'institution qui peut servir de témoin. A l'heure actuelle, plus de 7.000 inscriptions par an sont enregistrées, que ce soit pour les cours du soir, les deux Diplômes d'études supérieures spécialisées (DESS) ou les deux DUT, pour son offre vaste de séminaires, pour le Passeport de Compétences Informatique Européen, pour la formation „Qualité dans le secteur de la Santé“ ou encore pour la formation d'auditeur social.

Les participants aux cours, comme le prouvent nos statistiques, sont le reflet de notre société: diversité d'âge, de statut et de niveau scolaire, environ 52% de femmes présentes, etc.

95. Il serait grand temps que l'Etat reconnaisse les efforts déployés par les individus. Depuis des années, notre Chambre demande la *création d'un abattement fiscal spécifique pour les frais de formation continue*.

La CEP•L se demande si le Gouvernement déploie toujours suffisamment d'efforts en faveur de la formation professionnelle continue comme il l'avait fait un temps. On peut ainsi s'interroger sur le sort réservé au projet de subvention pour congé de formation sans solde en vue d'une formation professionnelle continue telle qu'elle existe déjà au niveau de la formation universitaire continue.

96. Les partenaires sociaux sont actuellement en train de finaliser un document qui devrait *faciliter l'accès individuel à la formation continue*. Dans ce cadre, ils ont trouvé un accord qui ne soumet plus à la condition de résidence au Grand-Duché l'octroi d'un congé d'éducation pour la préparation d'un examen de formation professionnelle continue.

Le texte de compromis sera soumis au Gouvernement et la CEP•L espère que celui-ci analysera d'un oeil positif les suggestions y élaborées.

Chapitre 6 – Pour un concept d'ensemble en matière de transport des personnes

1. Une situation insatisfaisante

97. La *situation géographique centrale* du Luxembourg en Europe constitue un des atouts de l'économie nationale. *Afin de pouvoir exploiter parfaitement cet atout de compétitivité, il est nécessaire de construire un réseau de moyens de transport performant.*

Ce réseau ne peut pas se limiter au transport routier, mais le Luxembourg doit également améliorer ses infrastructures ferroviaires et viser une intermodalité optimale sur le territoire.

Contrairement au domaine routier, où de nouveaux projets sont en cours de réalisation (autoroute de la Sarre, route du Nord), les investissements dans les chemins de fer se limitent pour l'instant à l'entretien, certes nécessaire, des infrastructures existantes.

98. Les transports en commun constituent entre autres un moyen idéal pour décharger nos routes. Puisque la construction de nouvelles routes entraîne souvent plus de trafic, il apparaît nécessaire d'accorder une priorité à l'extension et l'amélioration du réseau ferroviaire et de ne pas seulement le considérer comme secondaire par rapport au réseau routier.

Le Gouvernement se dit conscient des déficiences au niveau des transports publics et „attaché au développement des services publics de transport par route et par rail et convaincu de son rôle primordial dans la politique de développement durable“.

La CEP•L salue l'initiative du ministère des Transports qui, en collaboration avec les CFL, a fait procéder à l'établissement d'un document stratégique sur les transports par rail dans le cadre de son programme *mobilité.lu*.

99. L'objectif fixé par le Gouvernement en matière d'utilisation des transports publics est d'atteindre un *modal split* entre transport en commun et transport individuel de 25/75 en 2020. Actuellement, ce *modal split* se situe à 14/86.

D'après son document stratégique, en tenant compte de l'accroissement attendu du transport individuel, les moyens de transport en commun devraient drainer trois fois plus de personnes en 2020 qu'en 1997 pour atteindre l'objectif 25/75.

2. Le programme *mobilité.lu*

100. Le Gouvernement a ainsi élaboré dans son programme *mobilité.lu* cinq axes stratégiques qui devraient mener à une meilleure offre globale des transports publics:

- *une offre fortement étendue sur base d'un réseau ferroviaire plus développé*. Il s'agit de développer des tracés existants ainsi que de construire de nouveaux tracés. Il faudra donc augmenter les capacités du réseau sans oublier les capacités de transport des trains;
- *la construction de gares périphériques autour de la ville de Luxembourg* afin de tenir compte du développement de la périphérie urbaine. Le but est de soulager la gare centrale en faisant de ces gares en périphérie des nœuds de transfert train/bus créant ainsi des liaisons plus directes de et vers la périphérie et le centre-ville;
- *une coordination optimale entre train et bus* afin de permettre un transfert de la „porte“ à la gare et d'offrir à partir de cette dernière l'exploitation minutieuse des villes. Les autobus doivent assurer le transport en commun sur les axes où il n'existe pas de tracé ferroviaire. Les exigences concernant la vitesse et la fiabilité des bus nécessitent plus de voies propres pour les bus et une priorité accrue à leurs feux de signalisation;
- *la construction de nouvelles surfaces de „park and ride“* et l'extension des parkings existants selon un système de deux ceintures qui devraient accueillir les conducteurs au plus tôt sur leur trajet, afin de prolonger celui-ci au moyen des transports publics. La première ceinture se situerait à la frontière pour recevoir les frontaliers. La deuxième ceinture plus étroite est destinée au trafic intérieur. En outre, il existe encore des „park and ride“ dans la périphérie de la ville même;
- *des mesures organisationnelles afin d'augmenter l'attractivité des transports publics*: meilleure coordination des horaires, création d'une centrale de mobilité, meilleur travail de relations publiques, service optimal pendant le trajet et sur les arrêts, mesures fiscales favorisant les transports publics.

3. Le projet de budget pour l'exercice 2003

101. Le projet de budget 2003 prévoit une augmentation substantielle des crédits destinés à des études de projets d'investissements ainsi que des crédits destinés aux services publics ferroviaires et d'autobus.

102. *L'impact budgétaire essentiel se situe au niveau des investissements*: les dépenses du Fonds du rail passent de 95 millions d'euros en 2002 à 143 millions d'euros en 2003 avec comme projets essentiels le renforcement du plan de sécurité sur le réseau existant, l'amélioration de la qualité du service voyageurs, la modernisation des équipements fixes sur l'ensemble des lignes ferroviaires et l'extension du réseau actuel (dédoublage de la ligne Pétange-Luxembourg, réalisation de la ligne Luxembourg-Findel-Kirchberg).

Les crédits de l'Etat pour l'aménagement de parkings d'accueil et d'équipements de sécurisation des transports publics passent de 625.000 euros en 2002 à 5.000.000 euros en 2003.

103. Dans ce contexte, la CEP•L tient à rappeler qu'elle a déjà exigé et approuvé dans ses avis relatifs au budget pour les exercices de 1992, 1993 et 1994 le système „park and ride/rail“: „un accès rapide et direct, par des transports en commun, de Luxembourg-ville à partir de parkings facilement accessibles à aménager en banlieue. Pour garantir cet accès, il faut réaliser un système d'envergure que ce soit un système tram, autobus, trolleybus ou un système combiné.“

4. Urgence de passer de la phase de planification à la réalisation

104. La CEP•L constate que *le projet de budget pour l'exercice 2003*, qui fait du développement des transports en commun une de ses priorités, *ne tient que partiellement compte des axes stratégiques du programme *mobilité.lu**.

La CEP•L regrette que le programme *mobilité.lu* du Gouvernement ne prévoie guère de délais de mise en oeuvre. En outre, notre Chambre estime que le programme néglige l'aménagement du centre-ville dans son concept de transport public qui ne propose pas d'alternative au projet du BTB.

Elle déplore également que le programme des dépenses du Fonds du rail ne détaille pas la ventilation des dépenses à l'instar d'autres fonds d'investissements.

Il importe de passer enfin de la phase du planning à la réalisation. Ainsi, le raccordement de l'aéroport et du Kirchberg au réseau ferroviaire doit se faire d'urgence. De même, la mise à double voie intégrale de la ligne Pétange-Luxembourg doit être réalisée.

Le projet de budget 2003 ne considère pas non plus une série de projets de *mobilité.lu* qui nécessitent une mise en oeuvre rapide: la création de gares de périphérie et d'une centrale de mobilité ou encore l'amélioration de l'infrastructure et de l'aspect de la gare centrale et son quartier pour les doter d'un caractère convivial et accueillant surtout dans la perspective de l'arrivée du TGV.

105. En effet, en dehors de *mobilité.lu* qui a plutôt des visées nationales, la Chambre des Employés Privés rappelle *l'importance du raccordement aux réseaux internationaux* qui doivent permettre d'exploiter au maximum la position géographique privilégiée du Luxembourg.

C'est pourquoi, elle soutient particulièrement le rattachement du Grand-Duché aux réseaux à grande vitesse internationaux par le TGV-Est en 2007. Dans ce contexte, la création d'une nouvelle ligne entre Bettembourg et Luxembourg devra également aboutir avant cette échéance.

Il convient de plus de relancer rapidement le dialogue avec les partenaires belges au sujet de l'axe Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg d'une portée vitale pour le siège luxembourgeois de l'UE.

Chapitre 7 – Éviter une société de l'information à deux vitesses

106. Le Gouvernement avait fait du développement de la société de l'information un des axes prioritaires de son projet de budget pour l'exercice 2002. Dans ce projet, il écrivait que „dans l'internationalisation de plus en plus intense des relations économiques, les pays qui prospèrent sont ceux qui excellent en matière d'innovation et de développement de nouvelles idées. La réussite dépend toujours davantage de la volonté et de la capacité de pouvoir créer et développer une économie forte et innovatrice, au service des citoyens“.

„Conscient de cette réalité qui représente non seulement un enjeu économique mais également social et culturel, le Gouvernement a fait de la recherche et de l'optimisation des conditions d'accès, d'utilisation et de développement des technologies informatiques et de télécommunication l'une de ses grandes priorités.“

Pour répondre à ces défis, le Gouvernement a lancé le programme d'action *eLuxembourg*, pour lequel les crédits auraient augmenté de manière conséquente pour l'exercice 2003. Dans le cadre de ce

programme, 67 projets sont en cours de réalisation, dont 43 relèvent de eGovernment permettant aux citoyens et aux entreprises d'effectuer leurs démarches administratives par voie électronique, neuf du domaine de l'éducation et six pour la promotion du commerce électronique.

1. Des services publics en ligne peu développés

107. Les crédits budgétaires dans le domaine informatique ont considérablement augmenté pour l'année 2002. Ces dotations substantielles sont plus que nécessaires comme le montre un rapport récent réalisé par Cap Gemini Ernst & Young dans le cadre du programme eEurope (Web-based Survey on Electronic Public Services). Ce rapport évalue la disponibilité de services publics en ligne.

Le tableau suivant indique le pourcentage de services publics offerts sur un total d'une liste comprenant vingt services dont douze à destination des citoyens individuels et huit à destination des entreprises.

Selon le rapport en question, les pays scandinaves sont très bien placés dans le ranking des pays en fonction du pourcentage de services publics offerts en ligne, tandis que le Benelux n'y fait pas très bonne figure. *Le Luxembourg se situe en toute dernière place du classement avec seulement un cinquième des services publics pris en compte accessibles en ligne.* En moyenne, 55% des vingt services étaient accessibles en avril 2002 contre 45% en octobre 2001.

Tableau 30: Services publics accessibles en ligne

	Avril 2002	Octobre 2001	Variation en points de pourcentage
Irlande	85%	68%	17
Suède	81%	61%	20
Finlande	70%	66%	4
Danemark	69%	59%	10
Norvège	63%	63%	0
Royaume-Uni	63%	50%	13
France	61%	49%	12
Espagne	58%	50%	8
Portugal	56%	51%	5
Grèce	54%	39%	15
Italie	51%	39%	12
Islande	50%	38%	12
Autriche	49%	40%	9
Allemagne	46%	40%	6
Belgique	43%	23%	20
Pays-Bas	42%	37%	5
Suisse	35%	n.r.	n.r.
Luxembourg	22%	15%	7

Source: Commission européenne, eEurope 2002.

Calculs: CEP•L

Le Grand-Duché a progressé de 7 points de pourcentage entre octobre 2001 et avril 2002. Pendant cette même période, la Belgique, avant-dernier en octobre 2001, s'est améliorée de vingt points de pourcentage et a ainsi creusé l'écart avec son voisin luxembourgeois.

En avril 2002, deux pays, l'Irlande et la Suède, dépassent les 75%. Ceci signifie d'après le rapport que la plupart de leurs services publics ont atteint une phase de pleine interaction. Tous les autres pays, à l'exception du Luxembourg, se situent entre 25 et 75% et seraient en développement de l'information vers l'interaction.

Bien que le Gouvernement ne définit plus le développement de la société de l'information comme une des actions politiques prioritaires pour l'exercice 2003, il reste donc beaucoup à faire dans ce domaine. Ce résultat médiocre devra également être pris en compte dans le cadre de la réforme administrative qui entend créer des services publics proches du citoyen.

2. Le fossé informatique se creuse

108. Une enquête ILReS de 2001, couvrant la population résidente à partir de 12 ans, révèle que *certaines catégories de personnes sont beaucoup plus „informatisées“ que d'autres.*

En 2001, 45% des personnes interrogées déclarent ne pas savoir utiliser Internet, 33% ne savent pas utiliser du tout un ordinateur. Pour les femmes, ces pourcentages sont plus élevés que pour les hommes.

Le tableau ci-dessous révèle qu'il existe une très forte corrélation entre l'âge et l'utilisation des outils informatiques. Plus on est jeune, plus grande est la chance de savoir utiliser un ordinateur ou Internet. Si seulement 5% des enfants de 12 à 15 ans ne savent pas utiliser un ordinateur, 75% des personnes âgées de plus de 65 ans ne possèdent pas les rudiments de l'informatique.

Tableau 31: Pourcentage de personnes sachant utiliser un ordinateur et/ou Internet

	<i>Ne savent pas utiliser un ordinateur</i>	<i>Ne savent pas utiliser Internet</i>
Total	33%	45%
Sexe		
Hommes	25%	40%
Femmes	40%	52%
Age		
12-15 ans	5%	11%
16-18 ans	3%	6%
19-24 ans	7%	13%
25-34 ans	22%	34%
35-49 ans	24%	37%
50-64 ans	44%	58%
Plus de 65 ans	75%	88%
Niveau d'instruction		
Primaire	62%	70%
Secondaire 1er cycle	38%	52%
Secondaire 2ème cycle	20%	36%
Etudes supérieures	18%	27%
Université	9%	13%

Source: ILReS

La même corrélation existe entre niveau d'études et utilisation des instruments informatiques. Plus les gens ont fait des études, plus élevé est le pourcentage de ceux qui savent manipuler un ordinateur ou utiliser Internet. Si l'on veut inclure tout le monde dans la société de l'information, des efforts particuliers doivent être faits en ce qui concerne les personnes ayant un faible niveau d'instruction.

Ce fossé est également constaté dans l'analyse de l'utilisation de l'Internet par profession. Il n'est pas surprenant que l'utilisation de l'Internet soit la plus répandue chez les étudiants/élèves dont seulement 10% n'ont jamais utilisé cet outil. Viennent ensuite les cadres et professions libérales (17%), les employés de bureau (18%), les autres employés (32%) et les indépendants (42%).

Dans d'autres catégories, plus de la moitié des interrogés n'ont jamais utilisé Internet: 65% des ouvriers, 76% des personnes au foyer et 84% des retraités. Les personnes qui ont plus facilement accès à

Internet de par leur profession connaissent mieux l'instrument de l'Internet. Quant aux étudiants/élèves, ils y ont accès dans les écoles et lycées.

Tableau 32: Utilisateurs de l'Internet par profession

	<i>Internautes „actuels“</i>	<i>Au cours des 3 derniers mois</i>	<i>Ont déjà surfé sur Internet</i>	<i>Jamais sur Internet</i>
Indépendant	52%	54%	58%	42%
Cadre sup./prof. Libérale	77%	81%	83%	17%
Employé de bureau	73%	77%	82%	18%
Autre employé	60%	65%	68%	32%
Ouvrier	25%	29%	35%	65%
Retraité	11%	12%	16%	84%
Au foyer	20%	22%	24%	76%
Etudiant/élève	75%	84%	90%	10%

Source: ILReS

La forte corrélation entre profession et utilisation de l'Internet se traduit également au niveau des revenus. Plus le revenu brut mensuel du ménage est élevé, plus fréquente est l'utilisation de l'Internet.

Tableau 33: Utilisateurs de l'Internet par revenu brut mensuel du ménage

	<i>Internautes „actuels“</i>	<i>Jamais sur Internet</i>
Moins de 1.850 €	14%	80%
1.850 à 2.500 €	21%	71%
2.500 à 3.750 €	35%	56%
3.750 à 5.000 €	58%	35%
Plus de 5.000 €	72%	22%

Source: ILReS

109. L'enquête d'ILReS révèle que 13% seulement des personnes non connectées à Internet pointent les coûts d'installation, d'utilisation et d'équipement trop élevés comme raison de leur non-connexion.

Tableau 34: Raisons de non-connexion à Internet

<i>Pas intéressé/pas besoin</i>	<i>Manque d'information</i>	<i>Coûts trop élevés</i>	<i>Pas de temps</i>	<i>Accès suffisant au travail/école</i>	<i>Pas la personne qui décide de ces choses</i>
55%	20%	13%	10%	8%	2%

Source: ILReS

Une meilleure sensibilisation encore semble nécessaire puisque 20% motivent leur non-connexion par un manque d'information. Cinquante-cinq pour cent déclarent qu'ils ne sont pas intéressés à Internet ou qu'ils n'en ont pas besoin.

Les „Internetstufen“ constituent une initiative louable du Gouvernement afin d'offrir aux gens l'accès à Internet dans les lieux publics. Il est cependant improbable qu'elles puissent à elles seules réduire le fossé informatique qui s'est creusé.

3. Une société à deux vitesses?

110. Le fossé informatique existe donc bel et bien entre, d'une part, les inactifs et les ouvriers et, d'autre part, les autres professions. *Les plus riches et les plus éduqués profitent beaucoup plus des nouvelles possibilités informatiques* et l'écart d'instruction se creuse ainsi de plus en plus. Dans une société et une économie de plus en plus informatisées, *ce fossé peut contribuer à renforcer des problèmes sociaux tels que la pauvreté ou le chômage.*

Le danger qu'une partie de la population reste plus ou moins à l'écart du nouveau monde informatique est plus que latent. Les dirigeants politiques doivent veiller à éviter un partage définitif de la société en deux parties: d'un côté, ceux qui sont en mesure de profiter des nouvelles possibilités et, de l'autre, ceux qui ne peuvent saisir cette chance. Ces derniers risquent d'être moins bien informés sur de nombreux sujets.

En outre, il se peut qu'ils doivent payer le prix au sens propre du terme de leur non-participation à cette nouvelle technologie. En effet, l'Internet devient également de plus en plus un instrument d'acquisition de biens et de services qui peuvent être à terme beaucoup moins chers que sur le „marché traditionnel“, car il y a moins d'intermédiaires entre le consommateur final et le producteur.

L'Internet constitue également un important moyen de communication, moins cher et plus rapide d'ailleurs que les moyens traditionnels. En outre, il représente un gigantesque réservoir d'informations. On y retrouve quasiment toutes les informations disponibles sur n'importe quel sujet. De nos jours, l'information est devenue une source de pouvoir, c'est pourquoi elle est désormais un facteur de nivellement dans la société, au même titre que le facteur économique.

L'Internet devient de plus en plus un forum de discussion mondial. Des opinions publiques mondiales peuvent se former dans les „chat rooms“. L'Internet favorise ainsi le dialogue mondial dans la société civile. Ceux qui restent à l'écart de ce nouveau monde se trouvent dans une plus mauvaise position pour la défense de leurs intérêts.

111. Aussi la CEP•L se permet-elle de souligner particulièrement *l'importance d'un des objectifs du plan eLuxembourg: faire participer tous les citoyens à la société de l'information.* Il faut à tout prix éviter que les différentes classes sociales soient séparées par un nouveau clivage entre les „information-poor“ et les „information-rich“.

Pauvreté informationnelle ne rime cependant pas nécessairement avec pauvreté économique ou sociale. La pauvreté informationnelle est fortement liée à l'absence de contact avec l'Internet sur le lieu de travail. Les ouvriers, les retraités et les personnes au foyer utilisent très peu l'Internet. La corrélation entre l'âge et l'utilisation d'Internet est également très forte.

Soucieux de résoudre ce problème, le Gouvernement a mis en place un plan d'action distinctif „Brécke bauen iwert den Internetgruef“.

4. Nécessité de mesures aux niveaux économique et éducatif

112. Les défavorisés de l'information ne forment donc pas un groupe social à part, on les rencontre à tous les niveaux et dans toutes les couches sociales. La Chambre des Employés Privés est d'avis que le Gouvernement doit intervenir au niveau économique, mais également au niveau éducatif notamment en favorisant davantage la formation continue sur le plan informatique.

Dans son avis relatif au projet de budget 2002, elle a attiré l'attention sur le fait que même si le taux de pénétration d'Internet au Luxembourg est relativement élevé, il faut néanmoins œuvrer afin que toutes les couches de la population qui le désirent puissent avoir accès à ce mode de communication.

113. Dans ce contexte, la CEP•L tient à réitérer les propositions qu'elle avait faites à l'époque. Elle avait entre autres préconisé des *mesures au niveau fiscal* afin de favoriser l'acquisition d'équipement informatique par exemple en réduisant le taux de TVA sur les produits informatiques au niveau du software et au niveau du hardware. En plus, la CEP•L avait demandé l'introduction d'un abattement spécifique pour l'acquisition de nouvelles technologies ou d'un subside pour les personnes qui n'ont pas la possibilité de profiter de réductions d'impôts.

114. En ce qui concerne la *formation continue*, la CEP•L offre elle-même des cours du soir et des séminaires dans le domaine informatique qui connaissent un très grand succès. Elle renvoie à cet égard au point 5.4. du présent avis.

115. Pour familiariser les non-initiés à l'ordinateur, la CEP•L avait déjà proposé un projet de type „eBus“ qui pourrait circuler dans les communes à l'instar du "Bicherbus". Elle tient ici à réitérer sa demande de renseignements quant à l'avancement de cette idée.

Il conviendrait, d'une manière générale, de multiplier les initiatives sur le territoire national qui visent, à tous les niveaux, à une *sensibilisation* et à *l'initiation de l'ensemble de la population aux TIC*.

Chapitre 8 – *Parallélisme entre économie et immigration*

116. La CEP•L tient à profiter de son avis sur le budget de l'exercice 2003 pour prendre position sur le *Rapport intermédiaire* de la Commission spéciale „Immigration“ de la Chambre des Députés.

Le débat d'orientation, actuellement mené sur la politique d'immigration à définir pour le Luxembourg, s'intéresse avant tout aux réponses à apporter aux demandes de l'économie et aux défis liés à l'intégration des étrangers dans le pays.

117. La CEP•L salue d'emblée le travail exploratoire de la Commission et sa volonté de lier immigration et intégration dans la définition de sa politique afin de simplifier l'insertion et les conditions de vie des nouveaux arrivants mais également l'acceptation de ceux-ci par la population locale.

118. A la lumière notamment des données les plus récentes sur l'instabilité économique que rencontre le pays, la CEP•L tient à formuler les observations qui suivent et qui portent essentiellement sur l'angle d'approche choisi pour initier le présent débat d'orientation sur la politique d'immigration. Elle invite la Commission à inclure l'ensemble de ces considérations dans ses réflexions.

1. Economie et immigration: une étroite relation

119. La *population étrangère* au Luxembourg est *souvent majoritaire dans les secteurs moteurs de l'économie*. Les différentes vagues d'immigration ont souvent, si ce n'est toujours, été fonction de l'activité économique. Prenons l'exemple de la sidérurgie, cité par la Commission, où l'on recensait 76,3% de travailleurs non luxembourgeois en 1913 contre 49% en 1999. Actuellement, le secteur financier compte environ 66% d'étrangers.

Le tableau qui suit montre que la *croissance de la population résidente varie selon le taux de croissance de l'économie*. Dans les années 1985-2000, où la croissance annuelle du PIB était en moyenne de 6%, la population a crû à un rythme deux fois plus élevé qu'au cours de la période 1970-1985, qui n'avait connu qu'une croissance annuelle moyenne du PIB de 3,5%.

Tableau 35: *Taux de croissance moyen annuel du PIB et de la population résidente*

	<i>PIB en volume</i>	<i>Population</i>
1900-1913	...	1,0%
1913-1951	1,6%	0,3%
1953-1970	3,6%	0,8%
1970-1985	3,5%	0,5%
1985-2000	6,0%	1,1%

Source: Statec

120. Le tableau ci-après illustre de manière plus détaillée que, *pendant les années de crise* de la deuxième moitié des années 70 à la première moitié des années 80, *la population n'a augmenté que très faiblement*. En 1982, le nombre d'habitants aurait même diminué de 0,05% par rapport à 1981.

Tableau 36: Evolution démographique du Luxembourg de 1974 à 2001

	Population totale au 31 décembre	Variation
1974	357.400	
1975	360.500	0,87%
1976	360.900	0,11%
1977	361.700	0,22%
1978	362.300	0,17%
1979	363.500	0,33%
1980	364.900	0,39%
1981	365.600	0,19%
1982	365.400	-0,05%
1983	365.500	0,03%
1984	366.100	0,16%
1985	367.100	0,27%
1986	369.400	0,63%
1987	372.000	0,70%
1988	375.800	1,02%
1989	379.300	0,93%
1990	384.400	1,34%
1991	389.800	1,40%
1992	395.200	1,39%
1993	400.900	1,44%
1994	406.600	1,42%
1995	412.800	1,52%
1996	418.300	1,33%
1997	423.700	1,29%
1998	429.200	1,30%
1999	435.700	1,51%
2000 ¹	441.300	1,28%
2001 ²	439.539	0,88% ³

1) 2000: Estimation 2) 2001: Recensement au 15.2.2001 3) Variation par rapport à 1999

Source: Statec

121. L'immigration vers l'UE, notamment en provenance de pays tiers, se concentre principalement dans les régions à l'économie florissante. *La croissance démographique du Luxembourg est fortement liée à sa croissance économique.*

Ainsi, le Luxembourg a connu en 1999, année de bonne performance économique, le plus fort taux d'immigration (rapport immigrants/population totale) de l'UE avec ses 3% contre 0,3% en Europe.

Son solde migratoire, facteur principal de variation démographique dans l'UE, était en 2000 à nouveau le plus élevé de l'Union européenne avec un taux de 10,9 par 1.000 habitants (moyenne européenne: 2‰).

122. Il convient d'observer que *toutes les projections démographiques* qui prévoient un Etat à 700.000 habitants en 2050 *ont été réalisées au cours et sur base d'une période de croissance économique extraordinaire.*

Selon le *Rapport intermédiaire* de la Commission spéciale „Immigration“, ces projections tablent sur une évolution économique constante au cours d'un demi-siècle et ne sont dès lors pas fiables.

123. La CEP•L partage cet avis. En matière de prévisions économiques, n'est-il en effet pas plus prudent de se projeter au maximum sur une vingtaine d'années?

Le retournement de conjoncture actuel, avec la faible croissance en 2001, 2002 et probablement 2003, rend en tout cas extrêmement difficile la production de pronostics sur les besoins économiques du pays et sur l'évolution de sa population. A l'aune de cette même conjoncture, la situation serait plutôt au pessimisme.

124. S'il doit y avoir une corrélation absolue entre immigration et croissance économique, comme les informations chiffrées supra le laissent penser, *tout ralentissement de conjoncture a par conséquent un impact immédiat sur l'immigration et l'évolution démographique.*

2. Une politique au champ d'action lacunaire

125. Ledit débat d'orientation veut avant tout porter sur les réponses à apporter aux demandes de l'économie et aux défis liés à l'intégration des étrangers dans le pays.

Dans ce dessein, la Commission restreint étonnamment son champ de réflexion en *excluant du débat les frontaliers*, qui contribuent pourtant fortement à l'expansion de la main-d'œuvre et dont le réservoir semblerait loin d'être épuisé, *et les ressortissants de pays de l'espace européen* ou en passe de le devenir.

Certes, les frontaliers sont une catégorie de migrants „non maîtrisables“ en vertu des dispositions européennes dont ils relèvent, mais peut-on toutefois faire l'impasse sur 37,5% du salariat dans le contexte particulier des phénomènes migratoires et du marché de l'emploi au Luxembourg?

126. En vue de répondre aux besoins économiques la Commission recommande d'utiliser au mieux les ressources de main-d'œuvre existantes et de promouvoir la formation continue ainsi que la (ré)orientation professionnelle des demandeurs d'emploi.

La CEP•L ne peut qu'approuver cette proposition de la Commission. Il importe en effet de ne pas marginaliser et exclure les réserves locales de main-d'œuvre en attente d'un emploi. Ces efforts réalisés en préalable par le Luxembourg ne pourront que contribuer à une meilleure acceptation des migrants.

127. D'autre part, la Commission propose de conclure des accords de main-d'œuvre avec des pays tiers dans le cadre d'une politique volontariste. Elle ciblera prioritairement les ressortissants des pays candidats, qui, jusqu'à la première vague d'adhésion à l'UE et la fin des périodes transitoires, pourraient être attirés de manière organisée et structurée afin de satisfaire les besoins de l'économie luxembourgeoise.

Pour ce qui concerne cette seconde recommandation, la CEP•L souhaite que, sur base des expériences du siècle dernier, une *analyse rigoureuse* soit menée sur l'étendue et l'impact *de l'immigration faisant suite à des accords bilatéraux* à l'instar des accords avec la Yougoslavie et le Portugal.

En outre, il conviendrait que la Commission *étudie de manière approfondie et rationnelle les répercussions* sur le marché local de l'emploi *qu'auront l'élargissement de l'UE* et l'entrée en vigueur de la clause de libre circulation en faveur des nouveaux citoyens européens ainsi que les éventuels flux migratoires qu'ils pourront provoquer.

128. Ceci aura d'autant plus son importance selon le mode opératoire choisi pour les accords de main-d'œuvre: immigration individuelle comme au début du 20e siècle pour les immigrés italiens ou plutôt de type familial comme dans les années 60 pour la communauté portugaise.

Prenons l'exemple d'une politique restrictive en cours d'élaboration sur les chauffeurs professionnels internationaux dont l'autorisation de séjour ne donnera pas droit au regroupement familial. Ne seront-ils pas tentés de se faire rejoindre illégalement par leur famille?

Dans son avis sur le projet de loi portant sur le transport routier et l'emploi de travailleurs étrangers, la CEP•L s'est d'ailleurs formellement opposée à ce morcellement familial qui ne poursuit aucune finalité, si ce n'est celle d'éviter un envahissement des populations non communautaires tout en s'assurant leur force de travail.

129. Ne pourrait-on pas par ailleurs envisager l'immigration dans une *perspective* supplémentaire *de codéveloppement* entre le pays d'origine et le pays d'accueil? Celle-ci pourrait prendre une forme d'immigration transitoire.

Lors d'une période de sa vie, le migrant qui travaille sur le territoire contribue au développement économique local, acquiert de l'expérience professionnelle et transfère des moyens financiers vers son pays d'origine avant d'y retourner finalement et de tenter d'y créer des améliorations durables. Les étudiants de pays tiers pourraient par exemple être visés par cette approche.

Ceux-ci constituent en tout cas une source d'approvisionnement pour l'Université du Luxembourg. C'est pourquoi la CEP•L invite la Commission à se pencher de manière pragmatique sur les *modalités réglementaires relatives à l'immigration estudiantine* dans l'optique de l'ouverture de la nouvelle université. Il convient de faciliter leur entrée, leur séjour et d'étudier le sort qu'il leur sera réservé à la fin de leurs études pour régler les problèmes actuels auxquels les étudiants étrangers sont confrontés en évitant les écueils tels que la participation, fût-elle minime, au pillage des réserves d'élites des pays en développement à l'image des pays anglo-saxons.

*

130. Au vu de l'histoire du Luxembourg et des interrelations entre démographie et développement économique, il apparaît que la croissance de la population est déterminée par l'économie; les flux d'immigration, mais aussi d'émigration, sont motivés par son évolution comme nous l'avons indiqué plus haut.

De ce fait, la CEP•L s'interroge sur l'utilité de mettre actuellement en chantier un large débat sur l'immigration étant donné le peu de visibilité des besoins économiques à moyen terme, le recul réel du dynamisme économique et la faible proportion de personnes concernées par rapport à l'ensemble de la population luxembourgeoise.

131. La CEP•L regrette enfin que la Commission n'aborde pas les implications de l'immigration sur des domaines multiples tels que la santé, le logement, la scolarisation ou encore l'aménagement du territoire qu'il est pourtant impératif d'étudier en amont de toute réforme législative, afin de pouvoir gérer au mieux les changements démographiques que pourraient susciter d'éventuelles nouvelles vagues d'immigration notamment occasionnées par l'élargissement de l'UE à l'Est.

132. La législation européenne se profile et semble prendre un caractère limitatif en la matière. Elle devrait exiger l'harmonisation des législations nationales à l'horizon 2004. La Commission luxembourgeoise peut-elle ignorer dans son travail cette politique européenne en gestation, par exemple en termes de normes minimales de réfugiés (proposition modifiée de directive du 3 juillet 2002) ou de droit au regroupement familial des ressortissants des pays tiers résidant sur le territoire de l'UE (proposition de directive du 2 mai 2002), qui prendra incessamment la forme de directives européennes?

Chapitre 9 – Nécessité de promouvoir le vieillissement actif

1. Objectif 2010

133. Lors du Sommet européen de Lisbonne en 2000, les chefs d'Etat et de Gouvernement des Quinze se sont fixé des objectifs pour l'année 2010 en matière de taux d'emploi global, féminin et des personnes âgées entre 55 et 64 ans.

Tableau 37: Taux d'emploi Luxembourg UE

	Objectif UE pour 2010	Moyenne UE en 2000	Luxembourg en 2000
Taux global	70%	63,1%	62,7%
Taux féminin	60%	53,8%	50,0%
Taux pour la tranche des 55-64 ans	50%	37,8%	26,7%

Source: Eurostat

Si, avec son taux d'emploi global, le Luxembourg se situe à peu de chose près dans la moyenne européenne, son taux d'emploi féminin est quant à lui nettement inférieur. Moins bien loties encore, les

personnes âgées entre 55 et 64 ans, dont le taux d'emploi est de 10 points en dessous de la moyenne UE-15.

Tableau 38: Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) – Détails par pays

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
B	22,2	21,9	22,4	22,9	21,9	22,1	22,9	24,6	26,3	...
DK	53	52	50,8	49,8	49,1	51,7	52	54,5	55,7	58
D	36,2	35,8	36,6	37,7	37,9	38,1	37,7	37,7	37,5	...
EL	39,8	39,5	40,1	41	41,2	40,9	39	39,1	38,6	38
E	35,7	34,1	32,3	32,1	33	33,5	34,8	34,9	36,8	38,9
F	29,8	29,7	29,6	29,6	29,4	29,1	28,9	29,4	30,3	...
IRL	37,9	38,4	38,8	39,2	39,7	40,3	41,7	43,7	45,3	46,8
I	...	30,3	29,3	28,4	28,7	27,9	27,7	27,6	27,7	28
L	24,9	25,4	23,5	23,7	22,9	23,9	25,1	26,4	26,7	...
NL	28,7	28,9	29,1	29,1	30,3	31,8	33,6	35,7	38,2	39,6
A	28	30,1	29,1	28,5	29	30,1	28,8	28,6
P	47	44,6	45,7	45	46,3	47,3	50	50,8	51	50,3
FIN	37,3	35	33,4	34,5	35,5	35,7	36,2	39	42	45,7
S	67,7	63,9	62,4	62,5	63,6	61,8	62,9	64,5	64,7	66,5
UK	47,6	46,8	47,4	47,5	47,7	48,3	49	49,6	50,8	52,3
EU-15	36,2	35,7	35,7	35,9	36,2	36,3	36,6	37,1	37,8	38,6

Source: Eurostat

134. Le tableau ci-dessus nous informe que le Luxembourg a déclaré, en 2000, le taux d'emploi le plus faible de l'Union européenne pour la tranche des 55-64 ans après la Belgique. Il est à noter que le taux belge a progressé de 4,1% contre 1,8% pour le Luxembourg sur la période de référence.

Bien que le taux d'emploi des 50-64 progresse, celui des hommes de cette catégorie d'âge a légèrement diminué. On peut en déduire que *la hausse du taux global est donc uniquement due à la croissance de l'emploi féminin* dans les dernières décennies.

Tableau 39: Evolution des taux d'emploi au Luxembourg 1989-1999

<i>Taux d'emploi</i>	<i>1989</i>	<i>1999</i>
Global		
15-64 ans	59,3	61,1
15-24 ans	50,8	31,7
25-49 ans	73,2	78,4
50-64 ans	35,5	40,0
Hommes		
15-64 ans	77,0	74,4
15-24 ans	52,9	33,7
25-49 ans	95,2	93,8
50-64 ans	55,1	53,7
Femmes		
15-64 ans	41,3	48,5
15-24 ans	48,6	29,5
25-49 ans	50,4	62,6
50-64 ans	16,7	26,6

Source: Eurostat

En disséquant davantage la tranche d'âge des 50 à 64, une étude du Statec a montré que le taux des 50-54 ans reste sensiblement identique sur cette période (plus de 80% pour les hommes). Celui des 55-59 ans varie entre 50 et 55%, alors que l'on constate une tendance à la baisse et un taux de 15% pour les 60-64 ans.

135. La tranche des personnes âgées *entre 60 et 64 ans* présente donc un taux d'emploi extrêmement bas. *Seule une personne et demie sur dix travaille encore* à cet âge, chiffre confirmé par l'âge moyen des assurés qui prennent leur retraite.

L'âge moyen auquel un assuré masculin luxembourgeois obtient sa pension de vieillesse est passé de 62,6 ans en 1985 à 61,2 ans en 1999.

Tableau 40: Age moyen du bénéficiaire masculin luxembourgeois au moment de l'attribution de la pension de vieillesse

	<i>AVI</i>	<i>CPEP</i>	<i>Régime général</i>
1970	62,9	63,8	–
1985	62,2	62,4	62,6
1999	61,5	60,4	61,2

Source: CPEP

136. Certes, si l'on considère à présent les préretraites, le tableau suivant révèle que le nombre de salariés en préretraite a continuellement, mais lentement, baissé depuis la fin des années 1980.

Tableau 41: Nombre des bénéficiaires de la préretraite au mois de décembre

Année	AVI	CPEP	Total	Variation en %
1987	412	206	618	
1988	868	444	1.312	112,3%
1989	1.185	583	1.768	34,8%
1990	1.140	532	1.672	- 5,4%
1991	1.041	496	1.537	- 8,1%
1992	971	482	1.453	- 5,5%
1993	962	521	1.483	2,1%
1994	926	559	1.485	0,1%
1995	894	626	1.520	2,4%
1996	858	644	1.502	- 1,2%
1997	773	644	1.417	- 5,7%
1998	688	632	1.320	- 6,8%
1999	612	641	1.253	- 5,1%
2000	549	619	1.168	- 6,8%
2001	554	689	1.243	+ 6,4%

Source: Statec

Des 1.243 salariés en préretraite en décembre 2001, 747, soit 60%, proviennent de l'ARBED. Viennent ensuite 153 anciens salariés de Goodyear et Dupont de Nemours avec 95 préretraités.

137. La tendance qui concerne l'évolution des différents taux d'emploi au Luxembourg dans les années 90 est à l'opposé de la préconisation de Lisbonne pour la catégorie des plus de 50 ans.

Des efforts particuliers doivent donc être entrepris par le Luxembourg pour réussir à, grosso modo, doubler ce taux d'emploi d'ici 2010.

Ces efforts ne devront toutefois *pas mener à une politique absolue et coercitive* en ce sens que les personnes qui ont longtemps travaillé dans des conditions pénibles et stressantes devront pouvoir, en fin de carrière, opter ou pas pour la prolongation volontaire de leur vie professionnelle.

138. Le Gouvernement a réagi en introduisant, d'une part, la *loi sur la réinsertion professionnelle* qui devrait contribuer à maintenir, voire à relever, le taux d'emploi ciblé et, d'autre part, *l'augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle* portant sur la pension de retraite.

Cette seconde mesure a été présentée comme un incitant supplémentaire au maintien de l'activité des plus de 55 ans. Comme la CEP•L l'a déjà souligné dans son avis du 26 mars 2002 sur la réforme des pensions, il est à craindre qu'elle *ne favorise pas automatiquement la poursuite de la vie active*.

Il n'est en effet pas certain que l'incitant soit financièrement assez convaincant pour les salariés en fin de carrière professionnelle. Selon le CEPS-Instead, qui se fonde sur les enquêtes relatives au budget des ménages (EBM), ces salariés consomment moins que les salariés les plus jeunes du fait de leur position dans le cycle de vie (logement propre, plus d'enfants à charge et par conséquent moins de besoins et de dépenses) et ressentent par conséquent moins de besoins pécuniaires. Le CEPS va même jusqu'à mettre en doute l'efficacité de mesures monétaires pour le maintien en activité des travailleurs âgés, si elles ne sont pas très élevées.

La CEP•L conçoit donc aisément que bon nombre de salariés pourraient avoir tendance à favoriser la retraite anticipée aux dépens d'une légère augmentation de leur pension.

139. Notre Chambre, dans son avis précité sur les pensions, avait déjà constaté le rajeunissement continu des retraités en dépit de la volonté politique de maintenir les travailleurs âgés en activité ainsi

que l'évolution du rôle de la retraite. Ceci l'avait amenée à considérer que, à terme, une politique d'ensemble relative à la *promotion d'un „vieillessement actif“* englobant travail, retraites et risques liés à la santé et à la fin de carrière sera nécessaire.

2. Nouvelle fonction de la retraite

140. La Chambre des Employés Privés partage le constat du sociologue français Xavier Gaullier qui observe que la fonction de la retraite a progressivement évolué au cours des dernières décennies:

141. „Pendant des décennies, la retraite a été définie par la *coïncidence de trois dimensions*:

- la fin de l'activité professionnelle;
- l'obtention d'une pension de retraite;
- le début des handicaps liés à la vieillesse.“

„Elle s'insérait dans un système de protection sociale où chaque risque était bien défini: maladie, famille, chômage, accidents du travail. Elle était un élément déterminant d'un cycle de vie à trois étapes: la jeunesse, l'âge adulte, la vieillesse; elle définissait le début de la vieillesse sociale et la fin de la carrière professionnelle qui constituait l'âge adulte. La retraite était une partie importante du contrat social, elle s'insérait dans un projet de société.“

142. „Ce modèle a progressivement disparu: la fin de la vie professionnelle est de plus en plus souvent avant l'âge de la retraite, et les handicaps de la vieillesse commencent bien après le début de cette retraite; *il n'y a plus coïncidence entre le vieillissement professionnel, le vieillissement social (les retraites) et le vieillissement biologique (le grand âge).*“

143. „Dans le contexte actuel, le *risque vieillesse* s'étale de 50 à 90 ans, compte tenu des cessations anticipées d'activité et de l'allongement de l'espérance de vie et se dissocie en ce qui concerne la couverture sociale entre *la retraite, le risque fin de carrière et le risque dépendance*. Le risque vieillesse se transforme, la retraite change de sens (et avec elle les autres risques sociaux), les temps de la vie se définissent autrement.“

144. „Cette dissociation entre la retraite et le *risque fin de carrière* signifie plusieurs choses pour la *définition de la retraite*. Devenant plus tardive par des réformes successives [...] et précédée d'une période de cessations anticipées d'activité [...], *sa fonction de régulation du marché du travail perd de son importance*: ce n'est plus tellement elle qui met fin au „contrat implicite“ intergénérationnel qui gérait la carrière (les avantages de l'ancienneté) et l'âge de départ de la vie professionnelle puisque la gestion des fins de carrière est modifiée.“

145. „*D'autres fonctions par contre continuent à exister ou deviennent plus importantes*: celle de la gestion du *risque viager* qui, mutualisé, réduit l'incertitude sur l'épargne à accumuler compte tenu de l'incertitude sur la durée de vie; celle d'un dispositif gérant en fin de vie une longue durée de *temps libre*; celle du *risque dépendance* [...]“ (X. GAULLIER, *Retraites, préretraites et temps de la vie*, in *Droit social*, No 2, février 2002, pp. 147-157)

3. „Vieillessement actif“: apparition d'un nouveau phénomène

146. L'on peut avancer que l'espérance de vie qui s'accroît ainsi que d'autres phénomènes sociologiques prégnants [par exemple le déficit des naissances, la nouvelle organisation des temps sociaux, le vieillissement actif et l'hétérogénéisation du groupe d'âge des seniors: les seniors mobiles (les *go-goes* de 55-70 ans), les dépendants (les *slow-goes* de 70-85 ans), les immobiles (les *no-goes* de 85 ans et plus)] et la transformation du rôle même de la retraite, rendent nécessaire la *définition d'une politique d'ensemble à l'instar de ce qui a déjà été réalisé pour la promotion du travail féminin*.

147. Suite à l'abaissement de l'âge de la retraite et à l'allongement de l'espérance de vie, on constate que la catégorie des *go-goes* prend de plus en plus de poids. A cet égard, Xavier Gaullier note que „depuis 20 ans, il s'est créé peu à peu [...] la „*décennie des fins de carrière*“, c'est-à-dire environ une dizaine d'années (ou un peu plus) entre 50 et 60 ans, pendant lesquelles les individus sont confrontés à

des situations qui peuvent être diverses et qui remettent en question non seulement la coïncidence entre fin du travail et début de la retraite, mais aussi les carrières linéaires, ascendantes et gérées à l'ancienneté ainsi que la répartition entre temps de travail à plein temps et temps libre à plein temps qui se succèdent en fin de carrière. [...]"

148. „On voit émerger un *risque fin de carrière*, où le critère de l'âge est davantage lié à des mesures concernant l'emploi qu'aux handicaps liés au vieillissement. [...] De plus en plus maintenant, [...] on constate un développement de prises en charge diversifiées correspondant à un transfert sur l'entreprise, voire l'individu. On peut parler, avec les Anglo-Saxons, d'un *Welfare mix* qui peut comprendre de l'assurance-chômage, des dispositifs d'Etat, de l'aide sociale et du RMI, de l'épargne retraite d'entreprise ou privée, des financements divers venant des entreprises et des salariés ... Evolution de la protection sociale et du marché du travail, tout se passe comme si, avec le risque de fin de carrière, se mettait en place une „assurance vieillesse bis“, en amont de la retraite.“

149. Dans ce contexte, le Conseil européen de Barcelone „souligne l'importance de la réforme des systèmes de pension des Etats membres en vue d'instaurer une *retraite progressive et flexible* qui encourage le relèvement volontaire de l'âge réel de la retraite compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie, permette une transition graduelle de la vie active à la retraite et encourage la participation active des personnes âgées à la vie publique, sociale et culturelle en vue de réaliser l'objectif du vieillissement actif“.

150. Ces propos se situent également dans la lignée de la déclaration du sommet de Lisbonne qui requiert une augmentation à 50% du taux d'emploi des personnes âgées entre 50 et 64 ans. Les recommandations de Lisbonne encouragent ainsi les Gouvernements à prendre des mesures qui favorisent la prolongation de la vie active.

151. Pour la pérennité à terme du système de retraite, il s'avérera certainement utile de valoriser l'expérience professionnelle des plus de 50 ans et de casser la dynamique des départs précoces. Cette dynamique a été générée au fil des ans par des dispositifs introduits par les gouvernements successifs pour faciliter le départ anticipé à la retraite et dont le patronat est plutôt enclin à user ou même à abuser.

152. Ceci a mené à la *situation contradictoire* que nous connaissons actuellement. Il est devenu impératif, aux yeux de l'Europe, d'allonger la vie active pour faire face au financement des retraites, alors que le raccourcissement parallèle de cette même vie professionnelle est, d'une part, souhaité par les salariés et, d'autre part, considéré nécessaire par le patronat pour le salut de la compétitivité des entreprises.

La CEP•L estime que ce paradoxe serait à résoudre avant l'ouverture d'un quelconque débat sur l'augmentation du taux d'activité des seniors.

153. Notre Chambre professionnelle note dans ce contexte que le faible taux d'emploi des plus de 50 ans résulte en partie de la *volonté de nombreuses entreprises de pousser leurs salariés à utiliser les mécanismes de préretraite ou de retraite anticipée* mais aussi du fait que *ces entreprises n'offrent guère de conditions de travail appropriées aux salariés plus âgés*.

Les employeurs, qui adoptent souvent une attitude fataliste face au vieillissement, considèrent celui-ci comme un facteur de fragilité pour l'entreprise.

154. Le sociologue Xavier Gaullier remarque à ce sujet que

„les raisons qui expliquent pourquoi les entreprises pratiquent les cessations anticipées [...] se regroupent autour de trois points qui peuvent être présents de façon diverse selon les cas.“

„La *productivité individuelle des salariés âgés* d'abord, mais qui n'est qu'un aspect même si souvent on ne pense qu'à lui, avec les problèmes d'aménagement des conditions de travail et d'horaire de travail, de formation et de motivation, de mobilité et de santé.“

„La *pyramide des âges* ensuite avec la volonté de rajeunir l'entreprise en remplaçant des salariés âgés par de jeunes moins coûteux, mieux formés et souvent en contrat à durée déterminée; avec aussi les problèmes de la gestion des âges, de la remise en question des avantages de l'ancienneté et de liens âge-rémunérations, des nouveaux rapports de génération dans la gestion des ressources humaines.“

„La productivité globale de l'entreprise enfin qui se détermine d'abord en termes financiers et globaux: coût, masse salariale, sureffectifs, avant d'envisager la situation des salariés âgés comme celle d'autres salariés.“

155. „L'utilisation des mesures d'âge par les entreprises n'est pas une „incohérence“ ou un „gâchis“, comme on le dit souvent, mais correspond à une rationalité économique liée à des carrières courtes (25-55, et même 30-50 ans), flexibles et intenses, avec une sélection permanente. Il ne s'agit pas de mesures conjoncturelles: l'amélioration de la situation économique et l'évolution de la démographie n'amènent pas *automatiquement* le maintien dans l'emploi des salariés âgés, comme on le pense souvent. On constate que les cessations anticipées d'activité continuent quand la situation de l'emploi s'améliore; l'intensification de plus en plus grande des conditions de travail n'est pas favorable aux salariés âgés [...].“

156. „La pénurie de main-d'oeuvre, elle aussi, ne favorise pas *automatiquement* les salariés âgés [...]: l'embauche peut se porter en priorité sur d'autres populations (jeunes, femmes ...) et certains secteurs peuvent préférer des travailleurs étrangers plutôt que de garder leurs salariés âgés (bâtiment ...) [...].“

157. Par ailleurs, on observe également *chez les salariés une tendance à considérer la retraite anticipée comme „l'horizon temporel de la fin de carrière professionnelle*. La valeur travail s'est dévalorisée, le temps libre est davantage recherché qu'auparavant“.

158. Au vu du tableau ci-après, on s'aperçoit que le nombre de salariés en préretraite au Luxembourg est relativement constant sur les trois dernières années. Il tourne autour de 1.200, ouvriers et employés confondus. Parmi les quatre types de préretraite existants, le nombre de préretraites progressives est tout à fait négligeable.

Ce constat est pour le moins étonnant. Avec la retraite progressive qui connaît un regain d'intérêt en France, il existe pourtant un instrument de régulation qui permettrait une sortie graduelle de la vie professionnelle ainsi qu'un transfert de savoir et de savoir-faire intergénérationnel.

Si nombre de salariés sortent souvent épuisés de leur carrière professionnelle et n'aspirent qu'à un repos bien mérité, on peut imaginer qu'une partie de ceux-ci pourraient tout de même trouver une certaine motivation dans une nouvelle mission à caractère pédagogique qui leur incomberait en fin de carrière: faire bénéficier les nouvelles recrues de leur expérience et exercer une fonction de formateur.

Tableau 42: Relevé des salariés en préretraite au Luxembourg

	<i>Ajustement</i>	<i>Travail posté</i>	<i>Solidarité</i>	<i>Progressive</i>	<i>Total</i>	<i>Total ouvriers et employés</i>
31.12.99						
Employés	458	55	126	2	641	
Ouvriers	475	84	53	0	612	1.253
31.12.00						
Employés	472	46	100	1	619	
Ouvriers	412	79	58	0	549	1.168
31.12.01						
Employés	545	43	98	2	688	
Ouvriers	432	73	49	0	554	1.242

Source: Rapports d'activité 1999, 2000, 2001 du ministère du Travail et de l'Emploi

Calculs: CEP•L

159. Les grandes entreprises adoptent le plus souvent une attitude radicale en la matière. Les petites entreprises ne peuvent habituellement pas se permettre de se séparer de leurs collaborateurs les plus expérimentés et les plus âgés qui sont difficilement remplaçables.

L'hémorragie de main-d'œuvre qui se profile aura pourtant un jour ou l'autre des conséquences pour les entreprises: dysfonctionnement interne, perte de mémoire, surenchère salariale des nouvelles recrues, etc.

La CEP•L est d'avis que *gestion des âges et amélioration des conditions de travail sont étroitement liées*. L'existence et l'ampleur des problèmes liés au vieillissement dépendent en fait largement des conditions et de l'organisation du travail.

L'analyse des contextes dans lesquels apparaissent des phénomènes de sélection par l'âge révèle le rôle de certaines caractéristiques du travail: horaires décalés, rythme et durée du travail, contraintes posturales et ergonomiques, etc. Les phénomènes liés à l'âge sont donc les révélateurs de conditions et d'organisations de travail pénibles.

L'avenir ne semble pas serein pour les salariés européens. L'enquête 2000 sur les conditions de travail de la Fondation pour l'amélioration des conditions de travail a détecté une détérioration de ces conditions par rapport aux résultats des enquêtes de 1991 et 1996.

Les salariés sont toujours soumis à des conditions physiques pénibles persistantes, à une augmentation du stress et une intensification du travail. Ainsi, 29% des travailleurs sont exposés au bruit intense, 37% à la manutention de charges lourdes, 47% à des postures douloureuses et pénibles, 56% à des cadences très élevées et 60% à des délais de travail courts.

C'est pourquoi, une proportion croissante de travailleurs fait état de problèmes de santé d'origine professionnelle qui risquent de contribuer grandement à l'amplification des effets naturels du vieillissement.

4. „Vieillesse active“: des pistes à discuter

160. La CEP•L est d'avis qu'il est trop simpliste de préconiser uniquement le relèvement du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans.

161. Elle partage l'opinion de J. Pisani qui s'exprime comme suit:

„Développer un marché du travail senior permettrait que s'opèrent des transferts entre secteurs, par exemple de l'industrie vers les services, ou des grandes entreprises vers les PME, ce qui ouvrirait à des salariés en fin de carrière la possibilité de se maintenir en activité, éventuellement à temps partiel, même si l'évolution de leur métier ou de leur entreprise rend difficile la prolongation du cursus antérieur.“ (J. PISANI, *Le plein emploi*, La documentation française, Paris, 2000, in X. GAULLIER, *op. cit.*)

162. La CEP•L s'interroge sur la possibilité de prévoir un modèle, qui s'inspirerait de la procédure de reclassement prévue dans le cadre de la nouvelle loi relative à l'incapacité de travail et à la réinsertion professionnelle, pour intégrer à nouveau dans le marché du travail les salariés âgés dont se seraient séparées les entreprises luxembourgeoises.

163. Cette contribution à l'augmentation du taux d'emploi des seniors pourrait être par exemple encouragée par une *bonification d'impôts* pour les entreprises qui continueraient à employer leurs salariés atteints par la première limite d'âge autorisant le départ à la retraite.

164. La CEP•L souligne que ce modèle de réinsertion ou encore l'augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle ne sont que de premières pistes de réflexion et constituent les balbutiements d'une politique tenant compte du vieillissement actif.

165. Notre Chambre considère que la réflexion sur cette politique globale devra dépasser la simple solution de prolongation du contrat de travail chez l'employeur comme relevé ci-avant et également considérer la *reformulation des dispositions anticumul* qui permettent de coupler retraite et salaire. Ceci vaut entre autres pour la pension de vieillesse anticipée.

166. La CEP•L estime que, d'une manière générale, il importe d'aller au-delà de mesures ponctuelles et isolées dans ce domaine, et ce dans le cadre d'un *dialogue social à tous les niveaux*.

Luxembourg, le 19 novembre 2002

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOWIL

