

N° 6200<sup>1B</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI****concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2011**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(11.11.2010)

**TABLE DES MATIERES**

|  | <i>page</i> |
|--|-------------|
| Résumé   | 2           |
| 1. Faut-il applaudir le Gouvernement pour sa politique budgétaire?   | 7           |
| 1.1. Les principales caractéristiques du projet de budget 2011   | 7           |
| 1.1.1. Grande discipline budgétaire ...?   | 7           |
| 1.1.2. Grande importance réservée à la politique sociale et familiale: oui, mais ...                             | 9           |
| 1.1.3. Niveau élevé des investissements publics ...?   | 9           |
| 1.1.4. Politique fiscale attractive ...?   | 10          |
| 1.2. Mesures de consolidation des finances publiques   | 11          |
| 1.2.1. La trajectoire d'ajustement constitue un pas dans la bonne direction                                      | 11          |
| 1.2.2. Un paquet de mesures d'assainissement déséquilibré et unilatéral  | 13          |
| 2. Le modèle économique luxembourgeois: une „success story“ touchant à sa fin ...?                               | 14          |
| 2.1. Le modèle luxembourgeois est soumis à rude épreuve  | 16          |
| 2.1.1. Une croissance économique sur une pente descendante   | 16          |
| 2.1.2. Un chômage qui atteint des niveaux record   | 17          |
| 2.1.3. Des finances publiques qui sombrent dans le déficit   | 18          |
| 2.1.4. Une perte de compétitivité flagrante par rapport aux pays voisins   | 18          |
| 2.2. Le modèle économique luxembourgeois actuel est-il viable?   | 27          |
| 2.3. Des réformes structurelles sont nécessaires pour adapter le modèle aux nouvelles réalités                   | 30          |
| 2.3.1. Rétablir la santé des finances publiques  | 30          |
| 2.3.2. Renforcer la compétitivité pour préserver la cohésion sociale   | 36          |
| 2.3.3. Système de santé: contrôler la croissance exponentielle des dépenses et éviter une hausse des cotisations | 42          |
| 2.3.4. Pensions: des réformes cosmétiques ne suffiront pas   | 44          |
| 2.3.5. Améliorer la gouvernance dans le domaine de la politique budgétaire                                       | 46          |
| Conclusions: Initier un „Agenda de réforme 2020“   | 47          |

## RESUME

### 1. Faut-il applaudir le Gouvernement pour sa politique budgétaire?

D'après le Gouvernement le projet de budget 2011 présente 4 caractéristiques majeures: une grande discipline budgétaire, la grande importance réservée à la politique sociale et familiale, un niveau élevé des investissements publics et une politique fiscale attractive.

#### 1.1. Grande discipline budgétaire ...?

A première vue la déclaration selon laquelle le Gouvernement ferait preuve d'une grande discipline budgétaire semble être vérifiée dans les faits, alors que les dépenses de l'administration centrale ne progressent „que“ de 3,6%.

La Chambre des Métiers ne partage pas cette vue des choses.

En effet, il faut garder à l'esprit que l'on compare les dépenses prévues pour l'exercice 2011 à celles de l'année 2010, dont le volume avait été dopé par l'incidence des mesures contenues dans le plan de soutien du Gouvernement, ce dernier visant la stabilisation de la situation économique.

Ensuite, l'augmentation moins prononcée des dépenses publiques en général est principalement imputable à la baisse importante des investissements publics.

Finalement, afin de réduire le déficit public, les responsables politiques augmentent la pression fiscale sur les ménages et les entreprises.

La preuve que le projet de budget n'observe pas une discipline budgétaire suffisante peut être illustrée par l'exemple des frais de fonctionnement. La baisse de ceux-ci peut être qualifiée de symbolique.

En ce qui concerne le volet des recettes, le Gouvernement table pour l'année 2011 sur une croissance du PIB de 3%. Au vu des incertitudes caractérisant l'environnement économique international et la fragilité de la reprise, la Chambre des Métiers se demande si cette estimation n'est pas trop optimiste.

#### 1.2. Grande importance réservée à la politique sociale et familiale: oui, mais ...

Une des missions essentielles de l'Etat consiste à opérer une redistribution de revenus en aidant les plus démunis. Or, la politique sociale, malgré certains efforts réalisés au cours des dernières années, reste largement marquée par un niveau de prestations très généreux comparé à celui de l'étranger et le principe de l'arrosoir, attribuant à chaque ménage les mêmes prestations sans considération de revenu.

Toutefois, dans un contexte de dégradation des finances publiques une réorientation de cette politique s'impose encore plus.

#### 1.3. Niveau élevé des investissements publics ...?

Si la déclaration sur l'état de la nation de 2010 prévoyait pour l'exercice 2011 le gel de ces dépenses au niveau de l'année 2009, le projet de budget affiche des dépenses en capital prévues en 2011 qui excèdent même le volume de ceux réalisés en 2009.

Or, la Chambre des Métiers se doit de rappeler que d'année en année une part non négligeable des investissements projetés n'est pas réalisée pour diverses raisons. D'après ses calculs le taux de réalisation effectif pour l'exercice 2009 s'élève à seulement 77%. En appliquant ce taux aux investissements projetés pour l'année 2011, leur volume réel serait même de 108 millions d'euros inférieur à celui de l'année 2009, ce qui contredit les affirmations du Gouvernement.

#### 1.4. Politique fiscale attractive ...?

La déclaration selon laquelle la politique fiscale du Gouvernement serait „attractive“ semble osée, alors que le Ministre des Finances a déposé un projet de loi visant justement l'opposé, à savoir une augmentation de la charge fiscale dans le chef des ménages et des entreprises. Le paquet révisé, et

hormis la mesure concernant les SOPARFI dont l'impact sera nul en 2011, devrait avoir une incidence de 236 millions d'euros.

### **1.5. Des mesures d'assainissement déséquilibrées et unilatérales**

Si la Chambre des Métiers approuve la démarche du Gouvernement de ficeler un paquet de mesures visant à consolider les finances publiques et de réduire le déficit, elle se doit néanmoins de critiquer le contenu de celui-ci.

Tout d'abord les mesures ayant pour objectif d'augmenter les recettes publiques, à travers une hausse de la charge fiscale à supporter par les ménages et les entreprises, sont en volume beaucoup plus importantes (33%) que celles concernant le volet des dépenses hors réductions des investissements (17%). Or, le déséquilibre des finances publiques est principalement imputable à une hausse effrénée et incontrôlée des dépenses publiques; un accroissement qui ne s'explique pas uniquement par la mise en oeuvre de mesures conjoncturelles visant à stabiliser l'économie nationale, mais également par la progression „normale“ des dépenses courantes en général.

Du côté des dépenses, le Gouvernement choisit la solution de facilité en réduisant avant tout le volume des investissements publics, par une réduction de ces dépenses à un niveau inférieur à celui de l'année 2009.

Il est plus que regrettable que, craignant l'opposition de l'opinion publique et des syndicats, le Gouvernement ne s'attaque qu'avec une grande hésitation à la part la plus importante des dépenses budgétaires, à savoir le budget social.

De même, la réduction des dépenses de fonctionnement ne se fait que par doses homéopathiques.

Dans un contexte plus large, il faut se demander si les difficultés actuelles sont de nature conjoncturelle, en ce sens qu'elles seraient le résultat de la crise économique ou s'il s'agit plutôt de problèmes structurels, de sorte que même une reprise ne pourrait y remédier.

## **2. Le modèle économique luxembourgeois: une „success story“ touchant à sa fin ...?**

Le succès du modèle luxembourgeois repose sur l'exploitation de niches de souveraineté. A titre d'exemple on peut citer le secret bancaire au niveau du secteur financier, un différentiel de taux d'accises sur les produits pétroliers favorable par rapport aux pays voisins sur le plan de la vente de carburants aux non-résidents et le taux de TVA normal le plus faible de l'Union européenne dans le domaine du commerce électronique.

Le faible niveau des coûts non salariaux – cotisations sociales et impôt sur le revenu – comparé à l'étranger, a par ailleurs facilité le paiement de salaires attractifs, et par là d'attirer une main-d'oeuvre étrangère (immigrée et frontalière) sans laquelle l'expansion économique n'aurait pas été possible.

Ce modèle a permis d'améliorer constamment le niveau de vie de la population à travers l'augmentation des salaires et la redistribution de revenus opérée par l'Etat, les recettes fiscales importantes ayant favorisé une politique sociale de plus en plus généreuse.

Toutefois, le modèle connaît un désavantage majeur: il nécessite une croissance du PIB très élevée pour assurer sa pérennité.

Une analyse de certains paramètres fondamentaux révèle cependant que la position du Grand-Duché s'est déjà détériorée à partir de l'année 2000.

### **2.1. Notre modèle économique est soumis à rude épreuve**

Contrairement aux affirmations de certains, la situation du Luxembourg est préoccupante à plusieurs égards. Divers indicateurs montrent que le pays était confronté à des problèmes structurels bien avant la survenance de la récession:

- La croissance économique se trouve sur une pente descendante: si le PIB augmentait de 6,1% entre 1996 et 2000, la hausse n'atteint plus que 3,6% sur la période 2001-2005 et 2,4% entre 2006-2010.
- Le chômage atteint des niveaux record: entre janvier 2000 et septembre 2010 il passe de 3,6% à 7,8%.

- Les finances publiques sombrent dans le déficit: depuis 2002, le solde de l'administration centrale est négatif, à une exception près.
- La compétitivité est engagée dans un processus de dégradation continue: depuis 2000, les coûts salariaux unitaires augmentent plus rapidement que dans les pays voisins.

### *2.2. Quelles sont les raisons de ces signes d'essoufflement?*

La question qui se pose est pourquoi le modèle semble s'essouffler, indépendamment de la crise économique que traverse le pays, et plus fondamentalement si ce modèle est viable à plus long terme. Ainsi, une analyse même sommaire permet de constater que l'exploitation des niches de souveraineté traditionnelles, en grande partie responsables de la prospérité du pays, s'avérera toujours plus difficile à mettre en oeuvre à l'avenir. Les raisons sont à rechercher dans les mutations structurelles du contexte international: le processus d'intégration européenne, la mondialisation de l'économie et les effets décalés de la crise économique.

Bien avant la récession déjà le Luxembourg a subi des pressions, notamment de la part de l'écrasante majorité des Etats membres de l'Union européenne, afin de substituer le régime du secret bancaire par un échange automatique d'informations. Le déclenchement de la crise et l'apparition de déficits publics substantiels dans beaucoup de pays ont offert l'occasion d'accroître ces pressions.

Au niveau des droits d'accises sur les produits pétroliers, des problèmes se posent alors que cette politique semble difficilement conciliable avec les impératifs d'une politique de développement durable. Toutefois, un abandon de la politique actuelle donnerait lieu à d'importantes „pertes“ sur le plan des recettes fiscales dans un contexte où le Gouvernement devra prendre des mesures de consolidation pour réduire progressivement le déficit public.

En ce qui concerne le commerce électronique, un changement de la règle du lieu d'imposition de ces services entraînera un recul des revenus de TVA à partir de 2015 et la perte totale de ceux-ci au terme de la période de transition au 1.1.2019.

Dans l'ensemble des dossiers précités on s'aperçoit donc que le Luxembourg est en train de perdre du terrain.

### *2.3. Le modèle économique luxembourgeois actuel est-il viable?*

Les signes d'essoufflement du modèle économique luxembourgeois sont déjà tangibles depuis des années. Dans ce contexte, deux questions fondamentales se posent.

1. Est-il réaliste de s'attendre sur le long terme à des taux de croissance nettement supérieurs à 4%, nécessaires pour assurer la survie du modèle actuel?
2. La réalisation de tels taux de croissance engendrant des répercussions défavorables à bien des égards, notamment sur l'environnement, est-elle vraiment souhaitable?

Afin d'apporter une réponse à la première question, il faut remarquer qu'à politique inchangée, l'économie nationale a besoin d'une croissance d'au moins 6% pour réduire durablement le chômage, rétablir l'équilibre des finances publiques, de même que celui de l'assurance maladie. Il semble évident que de telles performances économiques sur le long terme sont absolument irréalistes.

Pour répondre à la deuxième question posée ci-avant, il faut noter que la réalisation de ces taux de croissance impliquerait des répercussions défavorables à tel point que la poursuite de cette politique serait diamétralement opposée à une politique de développement durable.

**Selon la Chambre des Métiers la continuation du modèle économique actuel n'est ni réaliste, ni souhaitable. La seule solution à envisager consiste à l'ajuster, la transition évoquée devant inévitablement passer par des réformes structurelles.**

### *2.4. Ajuster le modèle: rétablir la santé des finances publiques*

La Chambre des Métiers est d'avis que les mesures de consolidation, et notamment la trajectoire d'ajustement des finances publiques, ne sont pas assez ambitieuses, en ce que l'administration centrale accusera toujours un besoin de financement en 2014. Ce déficit devant être financé par le recours à l'emprunt, la dette publique continuera à augmenter même au-delà de 2014.

Des efforts supplémentaires sont donc indispensables pour corriger l'évolution des finances publiques. La Chambre des Métiers propose plusieurs pistes permettant d'atteindre l'objectif d'une baisse plus rigoureuse du déficit de l'administration centrale.

#### *Comprimer les dépenses de fonctionnement*

Des mesures d'assainissement plus ambitieuses devraient tout d'abord viser les dépenses de train de vie de l'administration centrale, en ce qu'elles représentent 30% des dépenses courantes hors dotations des fonds de réserve.

Selon la Chambre des Métiers, une réduction beaucoup plus significative que celle qui est proposée devra être envisagée, alors qu'elle semble parfaitement réalisable comme le démontre l'approche suivie par la Ville de Luxembourg. Elle demande au Gouvernement de réaliser une démarche structurée de compression des coûts en effectuant un screening de l'ensemble des dépenses.

Les rémunérations représentant 80% des dépenses de fonctionnement, il devient impératif de freiner leur évolution, d'autant plus qu'il existe un important fossé entre les salaires du secteur privé et ceux de la fonction publique. Parmi des mesures structurelles à prendre, la Chambre des Métiers réitère sa revendication consistant à ajuster le niveau des rémunérations de début de carrière des nouveaux entrants dans la fonction publique.

#### *Introduire plus de sélectivité dans le budget social*

Tout d'abord, la Chambre des Métiers estime qu'il faut s'assurer que les transferts alloués aux plus démunis ne soient pas touchés par les mesures d'assainissement à envisager.

Le revirement consisterait plutôt à abandonner la politique de redistribution horizontale, communément qualifiée de politique de l'arrosoir, en faveur d'une politique sociale plus sélective. Il s'agit de ne plus allouer ou de réduire les transferts attribués à la frange de la population la mieux lotie en termes de revenus, et pour laquelle la perte (partielle) de cet avantage n'entrave guère le niveau de vie. En clair, il conviendrait de s'attaquer à ce qu'en allemand on désigne par „Mitnahmeeffekte“.

D'après la Chambre des Métiers, il faudrait p. ex. introduire des critères sociaux au niveau de l'octroi des prestations familiales.

#### *Investir de manière plus efficiente*

A enveloppe financière constante, le Gouvernement pourrait exécuter un plus grand nombre de projets en modifiant les modes de construction.

La première piste permettant d'économiser des montants significatifs consisterait à réaliser des projets qui consommeraient moins de terrains et de surfaces. Cette démarche présente trois avantages considérables: un coût d'investissement moins élevé, des frais d'exploitation et d'entretien plus modérés, et enfin la mise en oeuvre d'une telle politique respecterait mieux les principes du développement durable.

Des finitions moins „luxueuses“ que celles caractérisant les immeubles érigés par le passé permettrait également une baisse notable des coûts.

En outre, la Chambre des Métiers est d'avis qu'une optimisation des processus de définition des besoins, de conception et de programmation ainsi qu'une meilleure collaboration de tous les acteurs permettrait d'augmenter la productivité sur les chantiers, et partant de réduire les frais.

#### *Repenser diverses subventions*

La Chambre des Métiers est convaincue que si les transports en commun sont appelés à être développés davantage dans les années à venir, il y aurait lieu de compresser les coûts y relatifs, afin d'assurer à l'avenir le financement de cette politique expansive.

Cet objectif pourrait être atteint à travers un recours plus prononcé aux prestations des entreprises privées, ces dernières assurant le même service que les acteurs publics à un coût moindre. En outre, elle exige des audits réguliers sur l'utilisation des divers modes de transports publics et des lignes desservies pour entamer sur base de ces données la suppression de lignes peu fréquentées.

## **2.5. Renforcer la compétitivité pour préserver la cohésion sociale**

La perte de compétitivité sur les 10 dernières années met en péril la cohésion sociale. Il devient urgent de redresser la situation.

### *Diminuer le chômage par une meilleure qualification*

La qualification de la population résidente, en ce qu'elle constitue la seule ressource propre du pays, devra être améliorée pour assurer la prospérité d'une économie de services à salaires élevés, largement ouverte sur le monde extérieur.

### *Freiner l'évolution du coût salarial: réformer l'échelle mobile des salaires (EMS)*

En période de crise économique et lors d'une phase de dégradation continue de la compétitivité, les responsables politiques devront prendre leurs responsabilités pour freiner les augmentations excessives des coûts salariaux comparées à l'étranger.

La Chambre des Métiers exige que le Gouvernement prévoit un moratoire de deux ans quant à l'application du mécanisme d'indexation des salaires et le non-ajustement du SSM pendant une certaine période. En outre, il conviendrait de réfléchir à l'introduction d'un délai minimum entre l'application de deux tranches indiciaires successives et à une modification du panier de biens sur lequel repose l'EMS.

### *Eviter la faillite à plus long terme des régimes de pension et santé*

Le modèle luxembourgeois ne génère plus la croissance économique, et partant les recettes publiques, nécessaires pour assurer à terme le financement des régimes de sécurité sociale. Par conséquent, il devient de plus en plus urgent d'entamer des réformes structurelles en vue d'endiguer la dynamique des dépenses caractérisant les deux systèmes.

### *Améliorer la gouvernance dans le domaine de la politique budgétaire*

Afin d'améliorer la gouvernance au niveau de la politique budgétaire, qui restera soumise à des contraintes financières rigoureuses, la Chambre des Métiers estime nécessaire de prévoir certains mécanismes tendant à accroître la transparence, à éviter des dérapages budgétaires et à garantir la santé des finances publiques à plus long terme.

Pour endiguer la hausse incontrôlée des dépenses, la Chambre des Métiers recommande l'introduction d'une norme de croissance des dépenses publiques.

Si elle accueille favorablement la décision du Gouvernement de vouloir limiter la dette publique, cette déclaration ne revêt pas un caractère contraignant, de sorte qu'il serait préférable de formaliser une telle règle. L'Allemagne a introduit un mécanisme de limitation de la dette publique, appelé „Schuldenbremse“ dont le Luxembourg pourrait utilement s'inspirer.

Dans ce même pays, la „Bundeshaushaltsordnung (BHO)“ contraint les responsables politiques de respecter lors de l'établissement et de l'exécution du budget les principes d'économicité. Ceci implique une évaluation tendant à déterminer si des missions étatiques ne peuvent pas être sous-traitées ou privatisées et l'introduction, dans les domaines appropriés, d'une analyse coût-bénéfice. Selon la Chambre des Métiers, le Luxembourg devrait également soumettre les dépenses publiques à de tels tests d'efficience.

## **1. FAUT-IL APPLAUDIR LE GOUVERNEMENT POUR SA POLITIQUE BUDGETAIRE?**

### **1.1. Les principales caractéristiques du projet de budget 2011**

Signe d'un „important effort collectif pour préparer l'avenir du pays“, le projet de budget 2011 répond, selon le Ministre des Finances à „l'objectif du gouvernement d'arriver à moyen et long terme à une situation saine au niveau des finances publiques, avec un niveau d'endettement limité“. D'après lui „c'est un premier pas pour sortir de la crise et pour rétablir l'équilibre budgétaire“. Selon ses propos, le budget 2011 présente 4 caractéristiques majeures:

- une grande discipline budgétaire;
- la grande importance réservée à la politique sociale et familiale;
- un niveau élevé des investissements publics;
- une politique fiscale attractive.

#### **1.1.1. Grande discipline budgétaire ...?**

A première vue la déclaration du Ministre des Finances selon laquelle le Gouvernement ferait preuve d'une grande discipline budgétaire semble être vérifiée dans les faits, alors que les dépenses de l'administration centrale ne progressent „que“ de 3,6%.

La Chambre des Métiers ne partage pas cette vue des choses.

En effet, il faut garder à l'esprit que l'on compare les dépenses prévues pour l'exercice 2011 à celles de l'année 2010, dont le volume avait été dopé par l'incidence des mesures contenues dans le plan de soutien du Gouvernement ayant comme objectif la stabilisation de la situation économique. Parler dans ce contexte de maîtrise des dépenses semble quelque peu osé.

Ensuite, les mesures d'assainissement budgétaire du côté des dépenses s'élèvent à 482 millions d'euros, dont 361 millions d'euros, soit 75% du montant total, s'explique par une réduction du volume des investissements publics prévu pour l'année 2011. L'augmentation moins prononcée des dépenses publiques en général est donc principalement imputable à la baisse importante des dépenses en capital nécessaires pour la préparation de l'avenir du pays et qu'il faudra un jour réaliser.

Les problèmes structurels, comme le financement à long terme des pensions et du système de santé ne sont pas traités, ou seulement de manière marginale. Craignant l'opposition de l'électorat et des syndicats, le Gouvernement choisit la solution de facilité en baissant le niveau des dépenses en capital et en ne réduisant les dépenses courantes que par doses homéopathiques.

Afin de réduire le déficit public, les responsables politiques, à côté de la diminution des investissements, augmentent la pression fiscale sur les ménages et les entreprises.

La preuve que le projet de budget n'observe pas une discipline budgétaire suffisante peut être illustrée par l'exemple des frais de fonctionnement. La baisse de ceux-ci, annoncée par le Gouvernement, en ce qu'elle ne représente que 1,5% des dépenses de fonctionnement de 2010 n'est qu'un leurre.

En ce qui concerne le volet des recettes, le Gouvernement table pour l'année 2011 sur une croissance du PIB de 3%. Au vu des incertitudes caractérisant l'environnement économique international et la fragilité de la reprise, la Chambre des Métiers se demande si cette estimation n'est pas trop optimiste.

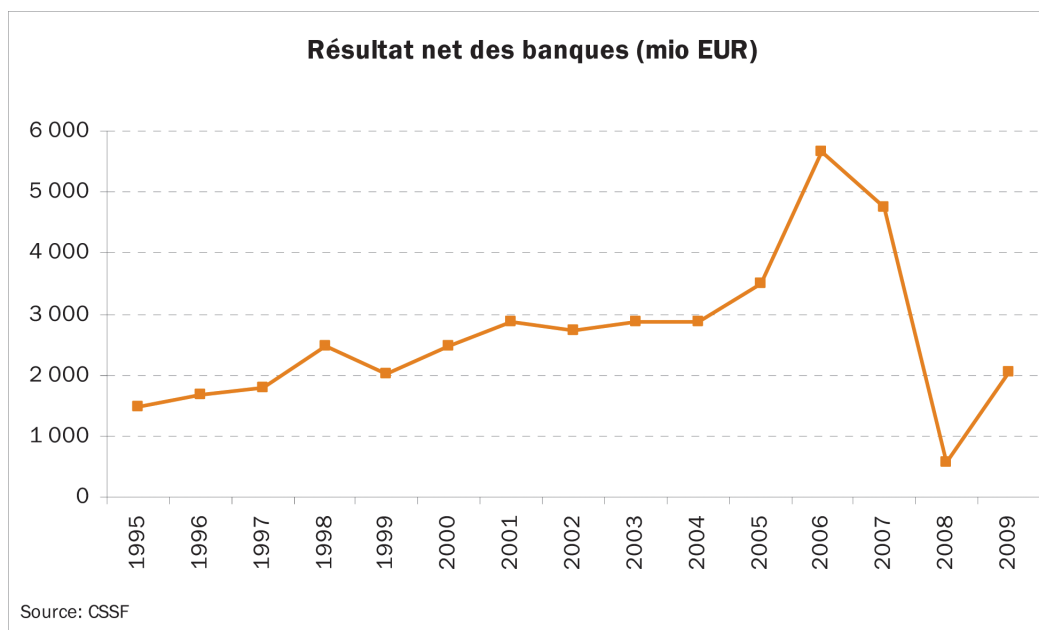
*Evolution des principales recettes de l'administration centrale*

*Unité: mio EUR*

|                                | 2008          | 2009          | 2010          |                  | 2011          | Variation 2010-11   |                     |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------|---------------|---------------------|---------------------|
|                                | <i>Compte</i> | <i>Compte</i> | <i>Budget</i> | <i>Prévision</i> | <i>Budget</i> | <i>(budg. 2010)</i> | <i>(prév. 2010)</i> |
| Assiette                       | 400           | 479           | 450           | 530              | 530           | 80                  | 0                   |
| Collectivités                  | 1.368         | 1.417         | 1.200         | 1.480            | 1.450         | 250                 | -30                 |
| Salaires                       | 2.124         | 1.996         | 2.055         | 2.100            | 2.260         | 205                 | 160                 |
| Capitaux                       | 250           | 261           | 200           | 220              | 220           | 20                  | 0                   |
| Impôt de solidarité            | 122           | 122           | 114           | 129              | 202           | 88                  | 73                  |
| Impôt sur la fortune           | 169           | 211           | 150           | 180              | 180           | 30                  | 0                   |
| Part ds recettes communes UEBL | 991           | 954           | 940           | 940              | 950           | 10                  | 10                  |
| Droits d'enregistrement        | 223           | 107           | 100           | 100              | 160           | 60                  | 60                  |
| TVA (montant net)              | 1.945         | 1.886         | 1.900         | 1.961            | 2.100         | 200                 | 140                 |
| Taxe d'abonnement              | 616           | 479           | 550           | 530              | 630           | 80                  | 100                 |

Source: Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers

L'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) est largement fonction des bénéfices du secteur financier. Or, le résultat net des banques était en chute libre en 2008 et, malgré la progression de l'année suivante, celui de 2009 atteint seulement le niveau du résultat de 1999. En raison du décalage entre la réalisation des bénéfices et leur imposition, la Chambre des Métiers est d'avis que l'impact de cette évolution sur l'IRC devrait se manifester au cours des prochaines années.



Comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) dépend, entre autres, de la création d'emploi, il est clair que si la croissance de 3% pour 2011 devrait s'avérer trop optimiste, l'IRPP en ressentirait les conséquences, toutes autres choses restant égales par ailleurs.

La Chambre des Métiers voudrait également faire part de son inquiétude quant à la fiabilité générale des estimations des rentrées fiscales surtout lorsqu'une administration fiscale est d'avis que la recette principale dont son administration assure la perception serait surestimée au niveau du projet de budget 2011.

En dernier lieu, l'estimation des recettes au titre de la taxe d'abonnement, dont l'évolution est liée à celle des marchés boursiers, tablant sur une hausse de l'ordre de 100 millions par rapport aux prévi-



sions pour l'exercice 2010 semble optimiste, en ce sens que cette recette dépasserait ainsi le niveau de 2008.

### 1.1.2. Grande importance réservée à la politique sociale et familiale: oui, mais ...

Si la Chambre des Métiers concède qu'une des missions essentielles de l'Etat consiste à opérer une redistribution de revenus en aidant les plus démunis, la politique sociale, malgré certains efforts réalisés au cours des dernières années, reste toujours marquée par un niveau de prestations très généreux comparé à celui de l'étranger et le principe de l'arrosoir, attribuant à chaque ménage les mêmes prestations sans considération de revenu.

Or, dans un contexte de dégradation des finances publiques une réorientation de cette politique s'impose encore plus.

### 1.1.3. Niveau élevé des investissements publics ...?

Lors de la présentation du projet de budget sous avis, le Ministre des Finances déclarait ce qui suit au sujet de la politique des investissements publics:

*„Mir ginn elo 1,6 Milliarden aus. Mir ginn also 500 Milliounen manner aus wéi initialement virgesi war, mä mir ginn nach ëmmer méi aus wéi 2009, a mir gi liicht manner aus wéi 2010. En fait gi mir d'nächst Joer 120 Milliounen manner aus wéi d'äst Joer, mä mir ginn nach 280 Milliounen méi aus wéi 2009. An dat ass déi Sortie de crise, dat intelligent Spueren, wat mir wëllen am Investitiounsberäich maachen.*

*Eng staark, eng enorm staark Ënnerstëtzung fir d'Entreprises hei am Land. Kee brauch also ze fäerten, datt e misst Leit ofbauen, well mir an den Investitiounen op en Niveau falen, deem ënner deem wier vun 2009. Mir sinn in etwa um Niveau tëscht 2009 an 2010.“*

Son appréciation d'après laquelle les investissements publics seraient maintenus à un niveau élevé est sujet à caution et dépend de l'angle de vue qu'on adopte.

#### Investissements de l'administration centrale

|  | 2009  | 2010  | 2011  |
|--|-------|-------|-------|
| <b>Formation de capital (Investissements directs)</b>            |       |       |       |
| – prévisions d'octobre 2009                                      | 892   | 1.107 | 1.305 |
| – nouveau programme  | 735   | 1.030 | 944   |
| – différence   | -157  | -77   | -361  |
| <b>Transferts en capital à payer (Investissements indirects)</b> |       |       |       |
| – prévisions d'octobre 2009                                      | 793   | 767   | 890   |
| – nouveau programme  | 674   | 785   | 744   |
| – différence   | -119  | 18    | -145  |
| <b>Total</b>   |       |       |       |
| – prévisions d'octobre 2009                                      | 1.686 | 1.874 | 2.194 |
| – nouveau programme  | 1.409 | 1.815 | 1.689 |
| – différence   | -276  | -60   | -506  |

Note: Les chiffres sont exprimés en millions d'euros

Si l'on part de la déclaration sur l'état de la nation de 2010, discours lors duquel le Premier Ministre avait annoncé pour l'exercice 2011 le gel de ces dépenses au niveau de l'année 2009, il faut constater que les dépenses en capital prévues en 2011 excèdent le volume de ceux réalisés en 2009.

Or, la Chambre des Métiers se doit de rappeler que d'année en année une part non négligeable des investissements projetés n'est pas réalisée pour diverses raisons: goulots d'étranglement au niveau de l'administration compétente, retards dans les procédures d'autorisation, difficultés sur le plan de l'ac-

quisition de terrains, etc. D'après ses calculs le taux de réalisation pour l'exercice 2009 s'élève à 77%<sup>1</sup>. En d'autres termes, sur 100 euros prévus pour les investissements publics, 23 euros, donc près d'un quart, n'ont pas été dépensés.

*Taux de réalisation des investissements publics en 2009*

Unité: mio euros

|   | <i>Dépenses prévues</i> | <i>Dépenses réalisées</i> | <i>Variation prévu-réalisé</i> | <i>Taux de réalisation</i> |
|---|-------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------|
|   | (1)                     | (2)                       | (3)=(1)-(2)                    | (4)=[(2):(1)]×100          |
| <b>Investissements en gros oeuvre</b>             |                         |                           |                                |                            |
| Fonds „monuments historiques“                     | 19                      | 9                         | 10                             | 49%                        |
| Fonds „gestion de l'eau“                          | 80                      | 44                        | 36                             | 55%                        |
| Fonds „équipement sportif national“               | 33                      | 16                        | 17                             | 48%                        |
| Fonds „investissements sociofamiliaux“            | 100                     | 74                        | 26                             | 74%                        |
| Fonds „invest. publics sanitaires et sociaux“     | 19                      | 10                        | 9                              | 53%                        |
| Fonds „investissements hospitaliers“              | 70                      | 55                        | 15                             | 79%                        |
| Fonds „investissements publics administratifs“    | 113                     | 75                        | 38                             | 66%                        |
| Fonds „investissements publics scolaires“         | 76                      | 71                        | 5                              | 94%                        |
| Fonds „entretien et rénovation“                   | 57                      | 58                        | -1                             | 102%                       |
| Construction de bâtiments                         | 8                       | 16                        | -8                             | 198%                       |
| <b>Total des investissements en gros oeuvre</b>   | <b>575</b>              | <b>428</b>                | <b>147</b>                     | <b>74%</b>                 |
| <b>Investissements en génie civil</b>             |                         |                           |                                |                            |
| Fonds des routes                                  | 135                     | 103                       | 33                             | 76%                        |
| Fonds du rail                                     | 390                     | 312                       | 79                             | 80%                        |
| Réalisation d'ouvrages de génie civil             | 90                      | 80                        | 10                             | 89%                        |
| <b>Total des investissements en génie civil</b>   | <b>616</b>              | <b>494</b>                | <b>122</b>                     | <b>80%</b>                 |
| <b>Total général (gros oeuvre et génie civil)</b> | <b>1.191</b>            | <b>922</b>                | <b>269</b>                     | <b>77%</b>                 |

Source: Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers

En appliquant le même taux aux investissements projetés pour l'année 2011, leur volume réel passerait de 1.689 mio à 1.301 mio d'euros, de sorte que le niveau de l'investissement public en 2011 serait même de 108 millions d'euros inférieur à celui de l'année 2009.

*Investissements: volume corrigé des dépenses*

Unité: mio euros

|  | 2009  | 2010  | 2011  |
|--|-------|-------|-------|
| nouveau programme d'investissements                          | 1.409 | 1.815 | 1.689 |
| invest. en prenant en compte un taux de non-exécution de 23% | 1.409 | 1.398 | 1.301 |
| variation 2011 par rapport à 2010                            |       |       | -97   |
| variation 2011 par rapport à 2009                            |       |       | -108  |

Source: Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers

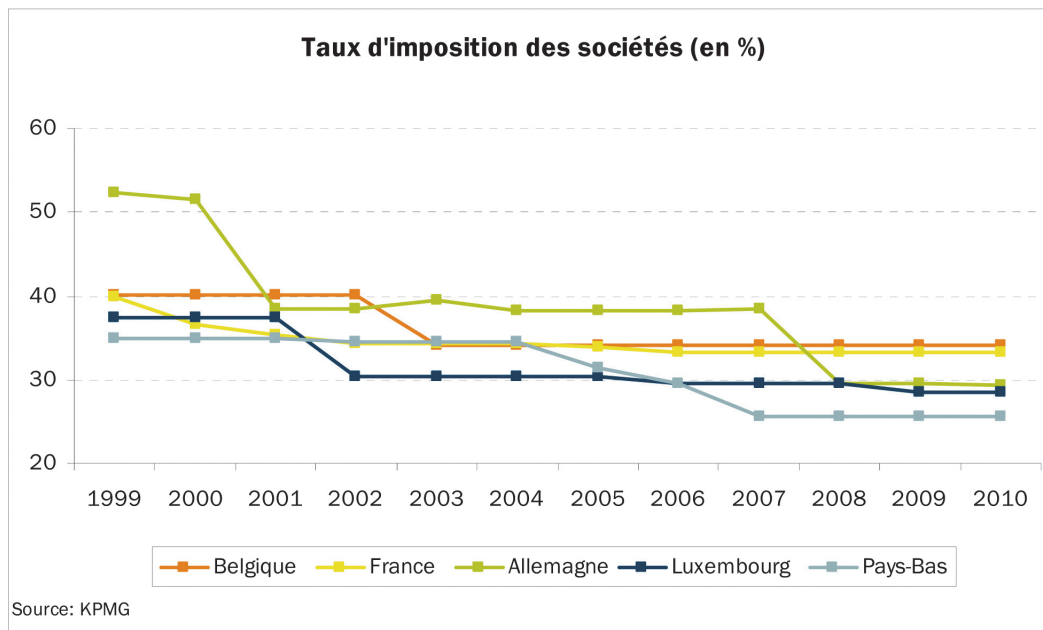
**1.1.4. Politique fiscale attractive ...?**

La déclaration selon laquelle la politique fiscale du Gouvernement serait „attractive“ semble osée, alors qu'il a déposé un projet de loi visant justement l'opposé, à savoir une augmentation de la charge

<sup>1</sup> Pour simplifier les calculs, la Chambre des Métiers n'a considéré que les blocs de dépenses les plus significatifs.

fiscale dans le chef des ménages et des entreprises. Le paquet révisé, et hormis la mesure concernant les SOPARFI dont l'impact sera nul en 2011, devrait avoir une incidence de 236 millions d'euros.

Au niveau de la fiscalité des entreprises, la Chambre des Métiers se doit de relever que les comparaisons internationales mettent en exergue des taux d'imposition de plus en plus défavorables pour le Luxembourg. En effet, si le taux d'imposition global du Grand-Duché se situait en 1999 à 3,3 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de l'Union européenne, l'écart s'établit à 5,4 points de pourcentage en 2009.



La Chambre des Métiers considère donc qu'il y a besoin d'améliorer l'attractivité du Luxembourg sur ce point, en introduisant par exemple une réserve immunisée d'impôt, exonérant les bénéfices mis en réserve sous condition que ces fonds seront réinvestis au courant d'une certaine période de référence.

A côté de l'analyse des chiffres-clés du projet de budget de l'exercice 2011, la Chambre des Métiers voudrait également évaluer la stratégie budgétaire du Gouvernement pour les années à venir qui seront marquées par un effort de consolidation des finances publiques.

## 1.2. Mesures de consolidation des finances publiques

### 1.2.1. La trajectoire d'ajustement constitue un pas dans la bonne direction

Pour la Chambre des Métiers, il ne fait pas de doute qu'il faut corriger la trajectoire des finances publiques afin d'éviter à plus long terme le piège de la dette. A force de s'endetter, le pays risque de perdre de plus en plus de sa marge de manoeuvre au niveau de la politique budgétaire du fait qu'une part croissante des fonds devra être consacrée au service de la dette (remboursement du principal et paiement des intérêts). A ceci s'ajoute que si cette dernière atteint un niveau excessif, les agences de notation attribueront une notation moins favorable au Luxembourg, ce qui aura pour conséquence une augmentation des taux d'intérêts. Il suffit de rappeler à cet égard les problèmes auxquels était confrontés la Grèce au cours de cette année.

Il faut également relever que des problèmes structurels se sont manifestés au niveau des finances publiques bien avant la crise économique, difficultés que cette dernière a amplifiées. Depuis l'exercice 2002, l'administration centrale se trouve, à une exception près, toujours en position déficitaire. Ce n'est que l'excédent de la sécurité sociale qui a permis, respectivement d'atteindre un surplus ou d'atténuer le déficit au niveau de l'administration publique. Or, lorsqu'on garde à l'esprit que la situation financière actuelle, apparemment „avantageuse“, de la sécurité sociale va basculer progressivement sous l'effet du vieillissement de la population (régime de pension) et que le régime de santé est d'ores et

déjà confronté à des problèmes de financement, on se rend compte de l'ampleur des problèmes auxquels le pays devra faire face et de l'urgence de mettre en oeuvre des réformes structurelles.

A „politique inchangée“, les finances publiques connaîtront une détérioration importante à moyen terme. Ainsi le solde de financement de l'administration publique restera déficitaire au cours de toute la période 2011-2014 et le déficit se maintiendra à un niveau supérieur à la limite de 3% du PIB autorisée par le pacte de stabilité et de croissance.

*Administration publique – scénario à politique inchangée<sup>2</sup>*

|                                       | 2009    | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|---------------------------------------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Déficit en mio. €                     | -401    | -1.539 | -2.051 | -1.993 | -1.946 | -1.477 |
| Déficit en % du PIB                   | -1,1    | -3,9   | -5,0   | -4,6   | -4,3   | -3,1   |
| Dettes en mio. €                      | 5.615,8 | 7.166  | 9.871  | 12.622 | 15.342 | 17.735 |
| Dettes en % du PIB                    | 14,9    | 18,3   | 23,9   | 29,3   | 34,1   | 37,4   |
| Variation de la dette brute en mio. € | 303,6   | 1.550  | 2.704  | 2.752  | 2.719  | 2.393  |

A cause de déficits budgétaires récurrents importants, la dette publique passera de 18,3% du PIB en 2010 à 37,4% du PIB en 2014. Une telle évolution représenterait une augmentation de plus de 500% du niveau de la dette publique par rapport au niveau d'avant la crise, à savoir 6,6% en 2007. Le service de la dette suivra cette dynamique en passant d'un coût de 0,3% du PIB en 2007 à 1% en 2014, limitant ainsi encore davantage les marges de manoeuvre de la politique budgétaire.

Pour éviter une telle dégradation brutale, la 11e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 prévoit un ajustement des finances publiques dont la trajectoire est reprise par le tableau ci-après.

*Administration publique – trajectoire d'ajustement<sup>3</sup>*

|   | 2009 | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|---|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Déficit en mio. €                                 | -401 | -1.539 | -1.239 | -905   | -495   | 0      |
| Déficit en % du PIB                               | -1,1 | -3,9   | -3,0   | -2,1   | -1,1   | 0,0    |
| Effort de réduction du déficit en mio. €          | ...  | ...    | 300    | 334    | 410    | 495    |
| Effort de réduction du déficit en % du PIB        | ...  | ...    | 0,9    | 0,9    | 1,0    | 1,1    |
| Effort cumulé de réduction du déficit en mio. €   | ...  | ...    | 300    | 634    | 1.044  | 1.539  |
| Effort cumulé de réduction du déficit en % du PIB | ...  | ...    | 0,9    | 1,8    | 2,8    | 3,9    |
| Dettes en mio. €                                  | ...  | ...    | 9.071  | 10.722 | 11.992 | 12.885 |
| Dettes en % du PIB                                | ...  | ...    | 22,0   | 24,9   | 26,7   | 27,2   |
| Variation de la dette brute en mio. €             | ...  | ...    | 1.904  | 1.652  | 1.269  | 893    |

L'objectif affiché par le Gouvernement en matière d'assainissement des finances publiques est le rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique en 2014. Ceci nécessite un effort de réduction annuel du déficit qui varie entre 300 et 495 millions d'euros sur la période 2011-2014, soit la somme de 1.539 millions d'euros.

Si cet objectif semble a priori ambitieux, une analyse plus détaillée révèle cependant que nombre de problèmes subsisteront au terme de la période de référence:

<sup>2</sup> Source: 11e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 (janvier 2010)

<sup>3</sup> Idem

- Après ces efforts de consolidation au niveau des trois composantes de l'administration publique, l'administration centrale, sur laquelle se concentrera la majeure partie de l'effort, continuera à éprouver un déficit budgétaire de l'ordre de 1.200 mio. € en 2014.
- Ce déficit au niveau de l'administration centrale impliquera dès lors un besoin de financement brut au niveau de l'administration publique du même ordre de grandeur, c'est-à-dire la dette publique continuera à augmenter au-delà de 2014.

La Chambre des Métiers voudrait rappeler que le nouvel objectif budgétaire à moyen terme (OMT) est fixé à +0,5% du PIB en termes structurels, c'est-à-dire corrigé des variations liées au cycle, au lieu des -0,8%.

Dans ce contexte, elle fait sienne le point de vue du CES selon lequel „*cela implique certes une réduction de la flexibilité pour mener la politique budgétaire, mais la réalisation de cet objectif budgétaire à moyen terme et la mise en réserve des excédents budgétaires dégagés devraient, selon le PSC, permettre de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040.*

*Le groupe patronal et les représentants directement nommés par le Gouvernement sont d'avis qu'il est utile de fixer des objectifs de moyen terme plus ambitieux de manière à garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques en vue du maintien de la compétitivité et de la cohésion sociale.*<sup>4</sup>

Pour l'exercice 2011, le Gouvernement a présenté un paquet de mesures d'assainissement que la Chambre des Métiers voudrait brièvement commenter et évaluer.

### 1.2.2. Un paquet de mesures d'assainissement déséquilibré et unilatéral

Si la Chambre des Métiers approuve la démarche du Gouvernement de ficeler un paquet de mesures visant à consolider les finances publiques et de réduire le déficit de l'administration publique, elle se doit néanmoins de critiquer le contenu de celui-ci.

#### *Administration centrale: incidence des mesures d'assainissement budgétaire pour 2011*

|  |             |
|--|-------------|
| <b>A) Au niveau des dépenses</b>   |             |
| 1) Frais de fonctionnement de l'administration centrale*   | -34         |
| 2) Réaménagement des modalités d'intervention de l'Etat en faveur des étudiants                            | -33         |
| 3) Ajustement des pensions   | -37         |
| 4) Transferts en capitaux, y compris les subventions en capital aux entreprises*                           | -17         |
| 5) Dépenses d'investissement**   | -361        |
| <b>6) Sous-total</b>   | <b>-482</b> |
| <b>B) Au niveau des recettes</b>   |             |
| 1) Relèvement du taux de la dernière tranche de l'impôt sur le revenu                                      | +27         |
| 2) Impôt de solidarité:  |             |
| – Personnes physiques (2,5% à 4,0%)  | +52         |
| – Collectivités (4,0% à 5,0%)  | +14         |
| 3) Prélèvement de crise  | +73         |
| 4) Modification du régime fiscal en matière de droits d'enregistrement des actes d'acquisition d'immeubles | +70         |
| <b>6) Sous-total</b>   | <b>+236</b> |

Note: – Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

– \* Economies par rapport au budget voté de 2010.

– \*\* Economies par rapport au budget de 2010 (programme pluriannuel 2009-2013).

Tout d'abord les mesures ayant pour objectif d'augmenter les recettes publiques, à travers une hausse de la charge fiscale à supporter par les ménages et les entreprises, sont en volume beaucoup plus importantes (33% de l'impact total) que celles concernant le volet des dépenses hors réductions des investissements (17%). Or, comme la Chambre des Métiers l'avait déjà formulée dans son avis sur le budget de l'Etat relatif à l'année 2010, le déséquilibre des finances publiques est principalement imputable à une hausse effrénée et incontrôlée des dépenses publiques; un accroissement qui ne s'explique pas uniquement par la mise en œuvre de mesures conjoncturelles visant à stabiliser l'économie nationale, mais également par la progression „normale“ des dépenses courantes en général.

Du côté des dépenses, le Gouvernement choisit la solution de facilité en réduisant avant tout le volume des investissements publics, par une réduction de ces dépenses à un niveau inférieur à celui de l'année 2009. Or, même si des économies peuvent être réalisées sur le plan des modes de construction des infrastructures publiques et de l'organisation des processus, il faut rappeler que nombre d'investissements publics sont susceptibles de maintenir, voire d'améliorer la compétitivité du pays et que les dépenses en capital influencent directement le niveau d'activité et d'emploi de certains secteurs.

La Chambre des Métiers se doit aussi de préciser que la réalisation de projets d'investissement répond à un besoin réel de la collectivité et ne devra pas être présentée par les responsables politiques comme une faveur à destination d'une branche économique spécifique.

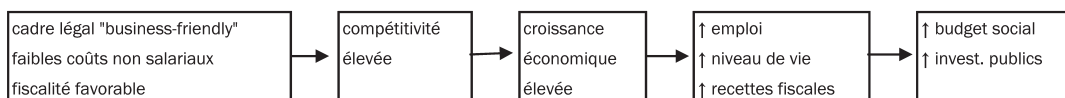
Il est plus que regrettable que, craignant l'opposition de l'opinion publique et des syndicats, le Gouvernement ne s'attaque qu'avec une grande hésitation à la part la plus importante des dépenses budgétaires, à savoir le budget social. L'exemple des prestations familiales permet d'illustrer ces propos. En 2011, les dépenses de la Caisse nationale des prestations familiales (allocations familiales, boni pour enfants, indemnités pour le congé parental) sont de l'ordre de 1.082 millions d'euros. La seule mesure du paquet gouvernemental y relative concerne la suppression des allocations familiales et du boni pour enfant à partir de l'âge de 18 ans et la modification de la politique d'attribution des bourses et des prêts pour universitaires. L'incidence budgétaire nette de ces deux mesures est de l'ordre de 44 millions d'euros. Par rapport à 2010, les dépenses de la CNPF ne reculent que de 2%!

De même, la réduction des dépenses de fonctionnement doit être qualifiée de symbolique, la Chambre des Métiers se permettant de développer plus amplement ce point dans la suite du présent avis.

\*

## 2. LE MODELE ECONOMIQUE LUXEMBOURGEOIS: UNE „SUCCESS STORY“ TOUCHANT A SA FIN ...?

Le Grand-Duché a connu depuis le milieu des années 1980 une période de prospérité exemplaire qui a permis de développer progressivement l'Etat providence. Le succès de ce modèle repose essentiellement sur l'exploitation de niches de souveraineté.



D'une façon quelque peu simplifiée, on pourrait présenter la situation comme suit:

L'essor du secteur bancaire est pour une part non négligeable imputable au secret bancaire, ancré dans la législation luxembourgeoise. La transposition rapide et pragmatique d'une directive européenne en droit national a permis de développer l'industrie des fonds d'investissement.

Un différentiel de taux d'accises sur les produits pétroliers favorable par rapport aux pays voisins génère des recettes fiscales notables à travers la vente de ces produits aux non-résidents.

Le fait que le Luxembourg applique le taux de TVA normal le plus faible de l'Union européenne a contribué à l'implantation sur son territoire d'entreprises actives dans le commerce électronique.

Le faible niveau des coûts non salariaux, à savoir les cotisations sociales et la charge fiscale des personnes physiques, comparé à l'étranger, a facilité le paiement de salaires attractifs, et par là d'attirer une main-d'oeuvre étrangère (immigrée et frontalière) sans laquelle l'expansion économique n'aurait pas été possible.

Cet environnement qu'on peut qualifier de „business-friendly“ a de toute évidence contribué à maintenir et à améliorer la compétitivité du pays. La résultante a été une croissance économique significativement plus élevée que dans les pays voisins qui a généré une hausse de l'emploi, des rémunérations et des recettes publiques. Celles-ci ont pour une large part été utilisées pour organiser une formidable redistribution de revenus à travers le budget social.

Or, l'augmentation du nombre de travailleurs et d'habitants a accru les besoins en infrastructures publiques, ce qui explique que le taux d'investissement luxembourgeois soit des plus importants. En outre, la bonne santé des finances publiques, se manifestant notamment à travers des excédents budgétaires substantiels, a rendu possible une politique sociale de plus en plus généreuse au fil des années. Le niveau de vie général s'est par conséquent constamment amélioré. Ces dépenses revêtant un caractère difficilement compressible réduisent cependant d'autant la marge de manoeuvre des responsables politiques.

Cependant, le modèle luxembourgeois connaît un désavantage majeur. Ainsi, il est souvent avancé que le Grand-Duché nécessiterait une croissance du PIB supérieure à 4% pour assurer à plus long terme le financement de son système de sécurité sociale. En d'autres termes, le modèle dépend d'un dynamisme économique élevé qui devrait être assuré quasi indéfiniment.

La question qui se pose, indépendamment de la crise économique que traverse le pays, est si ce modèle est viable à plus long terme et si des signes de déclin ne sont pas d'ores et déjà visibles depuis l'année 2000. Ainsi, l'exploitation des niches de souveraineté traditionnelles, en grande partie responsables de la prospérité du pays, s'avérera toujours plus difficile à mettre en oeuvre à l'avenir. Les raisons sont à rechercher dans les mutations structurelles du contexte international: le processus d'intégration européenne, la mondialisation de l'économie et les effets décalés de la crise économique.

| <i>Exploitation de niches au niveau du ...</i> | <i>... défiée par les évolutions suivantes</i>  |
|--|---|
| secteur financier                              | attaques contre le secret bancaire<br>pressions pour un échange automatique d'informations<br>nouvelle directive sur les fonds d'investissement |
| ventes de carburants aux non-résidents         | engagements internationaux en vue de réduire les émissions de CO <sub>2</sub>   |
| commerce électronique                          | changement des règles en matière de TVA   |
| coûts non salariaux peu élevés                 | déficit au niveau de l'assurance-maladie<br>financement du régime pension (vieillesse de la population)   |

En ce qui concerne le secteur financier au niveau international, lequel a été au coeur des événements qui ont précipité le monde dans la récession, il est clair que son mode de fonctionnement devra changer si on veut éviter à l'avenir des crises d'une ampleur telle que nous connaissons aujourd'hui. Les questions essentielles gravitent autour de la réglementation de celui-ci et de l'organisation des autorités de surveillance. Or, ces changements étant décidés au sein d'institutions comme le G-20, l'influence du Grand-Duché est forcément très faible, voire nulle.

Bien avant la crise déjà le Luxembourg a subi des pressions, notamment de la part de l'écrasante majorité des Etats membres de l'Union européenne, afin de substituer le régime du secret bancaire par un échange automatique d'informations. Le déclenchement de la crise et l'apparition de déficits publics substantiels dans beaucoup de pays a offert l'occasion d'accroître ces pressions.

Au niveau des droits d'accises sur les produits pétroliers, des problèmes se posent alors que cette politique semble difficilement conciliable avec les impératifs d'une politique de développement durable. Toutefois, un abandon de la politique actuelle donnerait lieu à d'importantes „pertes“ sur le plan des recettes fiscales dans un contexte où le Gouvernement devra prendre des mesures de consolidation pour réduire progressivement le déficit public. En 2011, elles représentent 950 millions d'euros.

En ce qui concerne le commerce électronique, un changement de la règle du lieu d'imposition de ces services entraînera un recul des revenus de TVA à partir de 2015 et la perte totale de ceux-ci au terme de la période de transition au 1er janvier 2019.

Dans l'ensemble des dossiers précités on s'aperçoit que le Luxembourg est en train de perdre du terrain.

Or, l'analyse de certains paramètres fondamentaux révèle que la position du Grand-Duché s'est déjà détériorée bien avant la crise. Contrairement aux affirmations de certains, la situation du Luxembourg est préoccupante à plusieurs égards.

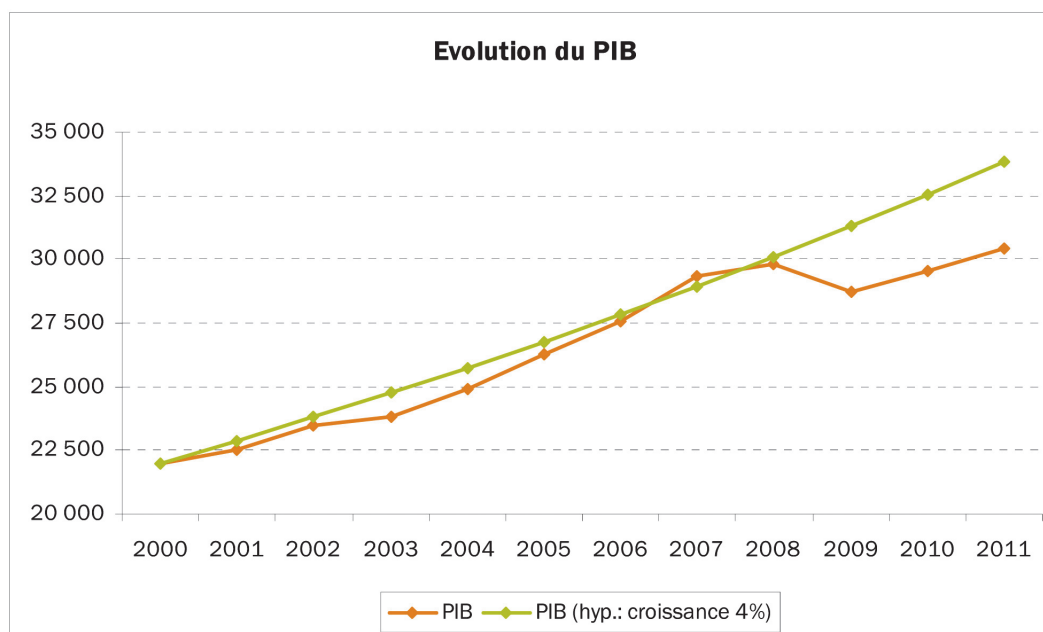
Dans ce même contexte, les syndicats, de même que certains représentants du monde politique tentent de convaincre l'opinion publique que les effets de la crise économique ont perdu en intensité et que dès lors il n'y aurait plus de raison à mener une politique tendant à consolider les finances publiques et à améliorer la compétitivité. C'est faire peu de cas de la réalité.

La Chambre des Métiers voudrait se limiter à quelques indicateurs seulement pour démontrer la gravité de la situation à laquelle se trouve confrontée le pays.

## 2.1. Le modèle luxembourgeois est soumis à rude épreuve

### 2.1.1. Une croissance économique sur une pente descendante

Si la croissance économique semble, avec un taux de +3%, être de retour en 2010, il convient cependant de placer ce résultat dans un contexte plus large.



Premièrement le PIB en 2010 n'atteint qu'un niveau légèrement supérieur à celui de 2007, l'année précédent le déclenchement de la crise économique et financière. Cette évolution s'explique évidemment par le recul de la croissance en 2008 et la récession économique de l'année 2009. Pour 2010 et 2011, on s'attend à une croissance de 3%.

Deuxièmement, la croissance de 3% est largement en-dessous de la moyenne historique. Il faut rappeler que sur la période 1985-2009 la croissance annuelle moyenne s'établit à 4,9%<sup>5</sup>. De surcroît le taux 4% qui est généralement avancé comme étant nécessaire pour assurer le financement à long terme du système de sécurité sociale n'est pas atteint pendant la 4<sup>e</sup> année consécutive. En fait, le retard de croissance sur cette période par rapport à l'objectif de 4% se monte à 10%.

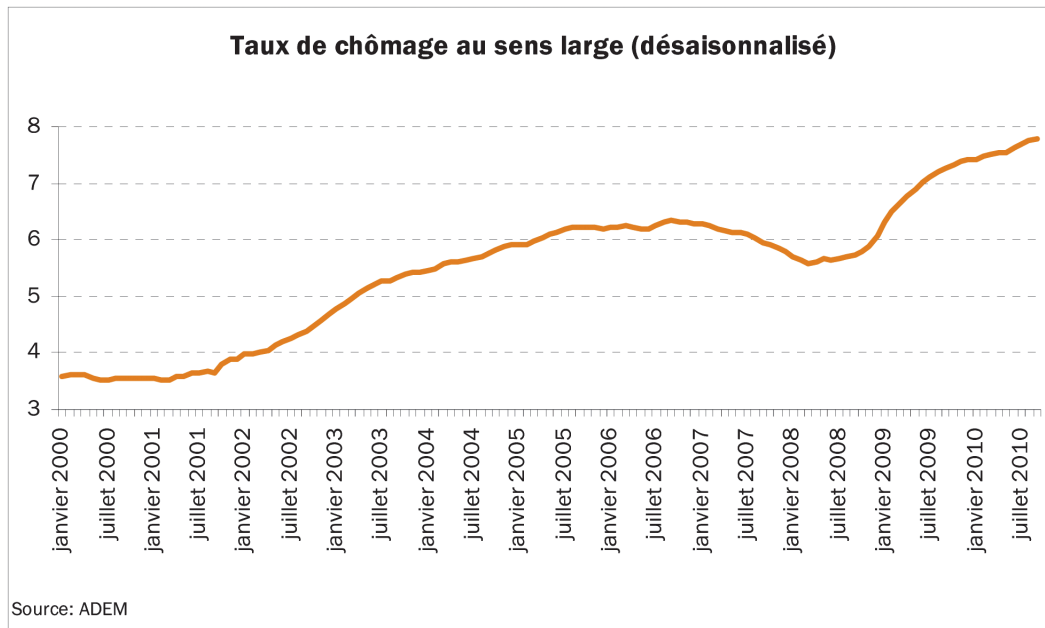
Troisièmement, des analyses montrent que même un taux de 4% n'est pas suffisant pour atteindre l'équilibre des finances publiques et d'assurer le financement de l'assurance-maladie. La Chambre des Métiers y reviendra dans la suite du présent avis.

<sup>5</sup> Note de conjoncture 1\_2010; STATEC; p. 93

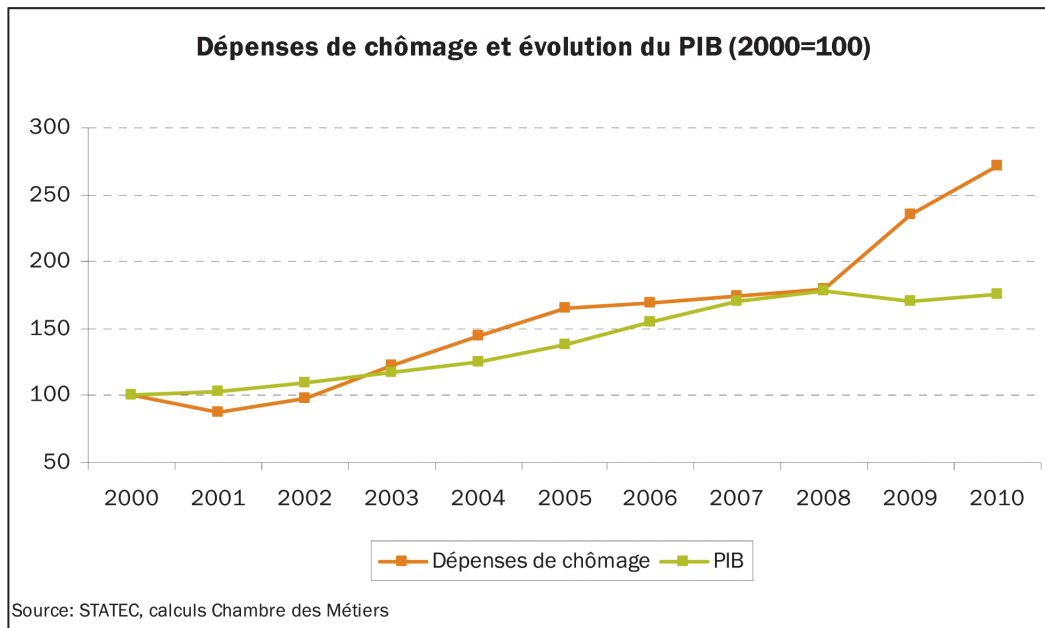


### 2.1.2. Un chômage qui atteint des niveaux record

Un problème particulier préoccupe la Chambre des Métiers: la montée du chômage par paliers. Il faut en effet constater qu'au cours de chaque cycle de ralentissement ou de récession économique, le taux de chômage s'accroît significativement sans toutefois connaître de baisse notable sur le cycle d'expansion qui suit. En d'autres termes, le chômage structurel augmente et les périodes de croissance économique n'arrivent pas à résorber le supplément de demandeurs d'emplois dû au creux conjoncturel antérieur.



Si le fait d'être sans emploi constitue un drame pour les personnes concernées, il ne faut pas oublier qu'avec la recrudescence du chômage, le coût de celui-ci augmente également et nécessite de plus en plus de ressources financières qui pourraient être utilisées à d'autres fins. Ainsi, elles pourraient par exemple servir à soutenir davantage la recherche et l'innovation, source d'une croissance future.

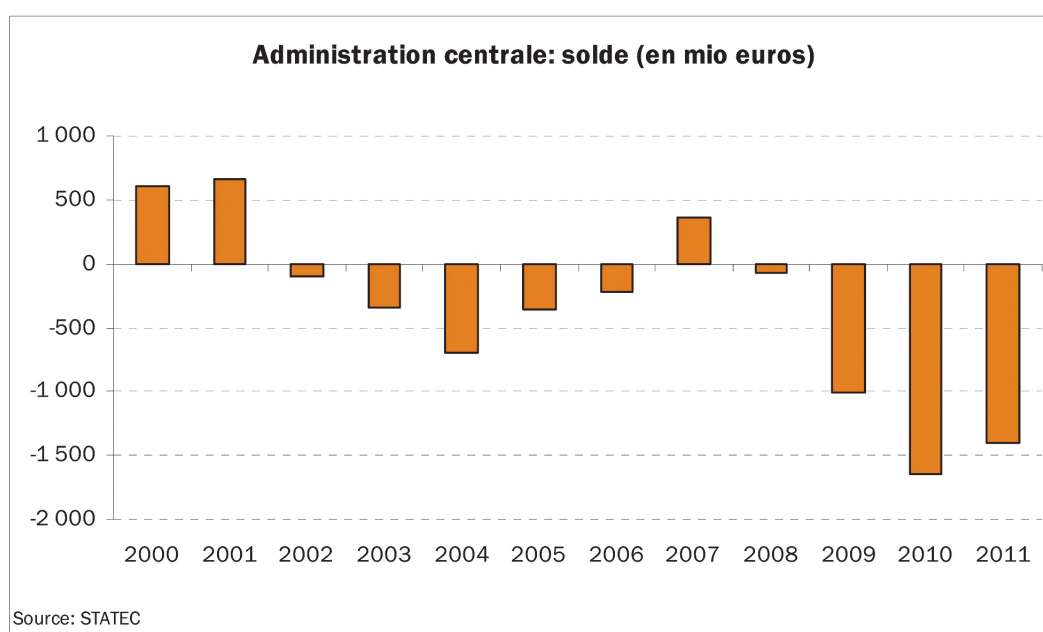


Le graphique reproduit ci-avant montre qu'après l'éclatement de la bulle Internet, les coûts liés au chômage montent plus rapidement que le PIB. Ce n'est que lors de la phase 2006-2007 caractérisée par une croissance économique vigoureuse que l'évolution à la hausse du PIB vient rattraper la courbe représentant les dépenses du chômage, qui quant à lui stagne. Or, les répercussions de la récente crise induisent un effet ciseaux très prononcé: alors que la croissance économique stagne, voire recule, les coûts du chômage explosent littéralement.

Pour la Chambre des Métiers, la lutte contre le chômage devra, à côté de la consolidation des finances publiques et de l'amélioration de la compétitivité, constituer une des priorités politiques du Gouvernement.

### 2.1.3. Des finances publiques qui sombrent dans le déficit

Si la reprise économique est quelque peu plus vigoureuse qu'initialement prévue et que les recettes fiscales réelles dépassent le niveau des recettes budgétisées, la mise en oeuvre d'une politique de consolidation des finances publiques reste de gueur.



Entre 2000 et 2011, le solde de l'administration centrale a été déficitaire à 9 reprises et positif sur 3 exercices seulement.

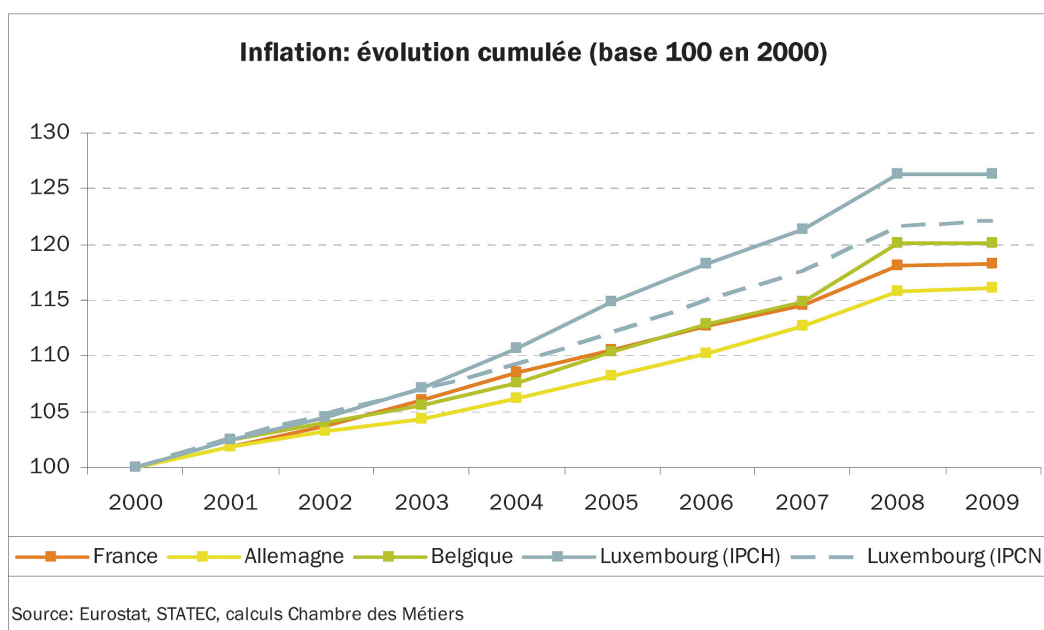
Le fait que même une croissance du PIB de 3%, taux pour lequel nombre de pays européens envierait le Luxembourg, induit un déficit public de 1,6 milliard d'euros (4,1 en % du PIB) démontre à suffisance la présence d'un problème structurel sur le plan des finances publiques.

Si certains critiquent le plan d'ajustement des finances publiques présenté par le Gouvernement lors de la 11e actualisation du pacte de stabilité, qu'ils assimilent délibérément à une politique d'austérité, la Chambre des Métiers se doit de constater que celui-ci pourrait même être qualifié de peu ambitieux, alors qu'il ne se donne pour objectif que l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique. Or, même si ce but a été atteint, le solde de l'administration centrale demeure déficitaire, le besoin de financement devant être financé par le biais d'emprunts.

### 2.1.4. Une perte de compétitivité flagrante par rapport aux pays voisins

Dans le présent avis, la Chambre des Métiers s'est efforcée de montrer que la compétitivité de l'économie est une condition nécessaire pour la préservation d'un modèle social développé. Or, celle-ci s'est fortement dégradée au fil des années et rendra incontournable des modifications importantes et douloureuses du système social si l'on ne parvient pas à inverser cette tendance dans les meilleurs délais.

Un problème fondamental réside dans le différentiel d'inflation défavorable au Luxembourg lorsqu'on compare la tendance des prix entre le Grand-Duché et les pays voisins.



Ainsi, l'inflation nationale affiche une progression beaucoup plus dynamique qu'en Belgique, en France et surtout en Allemagne. Il apparaît que la hausse de l'indice harmonisé européen du Luxembourg (IPCH) est encore plus prononcée que celle de l'indice national (IPCN), ceci en raison d'une pondération plus élevée des produits pétroliers dans l'IPCH qui comprend les achats des non-résidents sur le territoire national.

Entre 2000 et 2009 l'évolution a été la suivante:

- Luxembourg (IPCH): 26%
- Luxembourg (IPCN): 22%
- Belgique: 20%
- France: 18%
- Allemagne: 16%

Le différentiel d'inflation entre le Luxembourg et l'Allemagne se situe donc à 6 points de pourcentage en prenant comme référence l'IPCN, et même à 10 points de pourcentage pour l'IPCH.

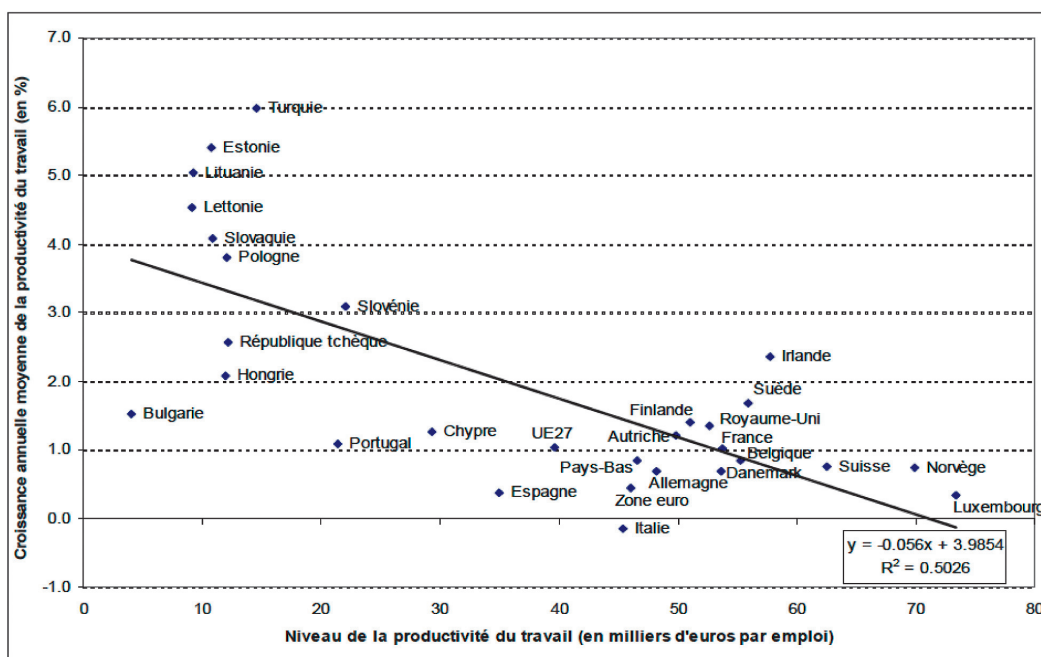
On peut se demander quel est le lien entre l'inflation au Grand-Duché et sa position compétitive. La réponse réside dans l'existence du mécanisme de l'indexation. Ainsi, une augmentation des prix plus prononcée au Luxembourg que chez ses concurrents implique, à travers l'échelle mobile des salaires et toutes autres choses restant égales par ailleurs, une hausse plus dynamique des coûts salariaux nationaux.

Dans la suite la Chambre des Métiers analysera la tendance des principaux paramètres de la compétitivité, en la comparant aux pays voisins.

#### 2.1.4.1. L'économie luxembourgeoise est en train de jouer son avenir

Le graphique repris ci-après montre qu'en ce qui concerne la productivité du travail, le Grand-Duché connaît le niveau le plus élevé de l'ensemble des pays étudiés. Or, exception faite de l'Italie, sa croissance annuelle moyenne est en même temps la plus faible. Il s'ensuit que le Luxembourg dispose d'un avantage compétitif à cet égard, mais celui-ci est en train de s'étioler.

Niveau et évolution de la productivité du travail



Source: Statec, 1995-2009

D'après les données statistiques, la productivité nominale au Luxembourg, pour l'ensemble de l'économie, l'industrie et le secteur financier, augmente plus rapidement que dans les pays voisins ou la zone euro. Or, en passant à la productivité réelle, l'image est une toute autre. L'économie nationale connaît la hausse la plus faible de cet indicateur. Au niveau de l'intermédiation financière, seul l'Allemagne a une progression moindre de sa productivité que le Grand-Duché.

Variation moyenne de la productivité (1998-2008; en %)<sup>6</sup>

|           | Economie totale |        |            | Industrie manufacturière |        |            | Intermédiation financière |        |            |
|-----------|-----------------|--------|------------|--------------------------|--------|------------|---------------------------|--------|------------|
|           | Productivité    |        |            | Productivité             |        |            | Productivité              |        |            |
|           | nominale        | réelle | différence | nominale                 | réelle | différence | nominale                  | réelle | différence |
| Zone EURO | 2,9             | 0,8    | 2,0        | 3,3                      | 2,4    | 1,0        | 3,8                       | 2,5    | 1,3        |
| BE        | 3,0             | 1,0    | 2,0        | 3,0                      | 2,7    | 0,2        | 3,6                       | 4,0    | -0,5       |
| DE        | 1,8             | 1,1    | 0,7        | 3,2                      | 2,9    | 0,3        | 1,1                       | 0,7    | 0,4        |
| FR        | 3,2             | 1,0    | 2,1        | 2,3                      | 2,9    | -0,6       | 2,8                       | 2,5    | 0,3        |
| LU        | 4,6             | 0,7    | 3,9        | 3,6                      | 1,4    | 2,3        | 7,8                       | 1,1    | 6,7        |

Source: Statec, Eurostat

La différence notable des performances du Luxembourg en ce qui concerne la productivité nominale et réelle s'explique par l'évolution du déflateur de la valeur ajoutée. L'importante hausse en termes nominaux a par conséquent été dopée par les augmentations de prix plus conséquentes au Grand-Duché que dans les autres pays étudiés.

Si cette tendance ne pose a priori pas de lourd problème en période de forte croissance économique, il en est tout autrement lorsque la situation s'inverse, comme l'exprime très justement la BCL: „Dans le contexte d'une demande externe dynamique, ces augmentations de prix ont permis aux employeurs

<sup>6</sup> Bulletin 2010-1; BCL; p. 90

*de payer des salaires dont l'évolution a excédé celle de la productivité. Cependant, les augmentations de salaires supportées par une hausse soutenue des prix et non par des hausses de productivité constituent une lourde hypothèque lorsque la demande internationale diminue.*<sup>7</sup>

Si l'on considère l'évolution de la productivité totale des facteurs (PTF), mesurée en tenant compte des trois types de facteurs de production capital, travail et consommations intermédiaires (matières premières, services et énergie), on constate que la performance du Luxembourg peut, avec une hausse moyenne de 0,5% sur la période 1996-2008, être qualifiée de médiocre. En revanche la PTF de l'Allemagne et de la France affiche une augmentation de 1%, soit le double.

*Evolution de la productivité totale des facteurs*

| Pays        | 1996-2008 |             |      |
|-------------|-----------|-------------|------|
|             | PTF       | Gains d'eff | PT   |
| Finlande    | 1,2       | 0,9         | 0,3  |
| Autriche    | 1,1       | 0,1         | 1,1  |
| Allemagne   | 1,0       | 0,4         | 0,6  |
| France      | 1,0       | -0,1        | 1,1  |
| Suède       | 0,9       | 1,5         | -0,7 |
| Belgique    | 0,6       | -0,4        | 1,0  |
| Etats-Unis  | 0,7       | 0,0         | 0,6  |
| Pays-Bas    | 0,7       | 0,0         | 0,7  |
| Belgique    | 0,6       | -0,4        | 1,0  |
| Luxembourg  | 0,5       | 0,0         | 0,5  |
| Danemark    | -0,8      | 0,0         | -0,8 |
| Grèce       | -1,0      | 0,2         | -1,2 |
| Espagne     | -1,3      | -1,7        | 0,4  |
| Irlande     | -1,4      | -0,2        | -1,2 |
| Royaume-Uni | -1,4      | 0,3         | -1,8 |
| Italie      | -1,5      | -1,5        | 0,1  |
| Portugal    | -4,2      | -2,2        | -2,1 |

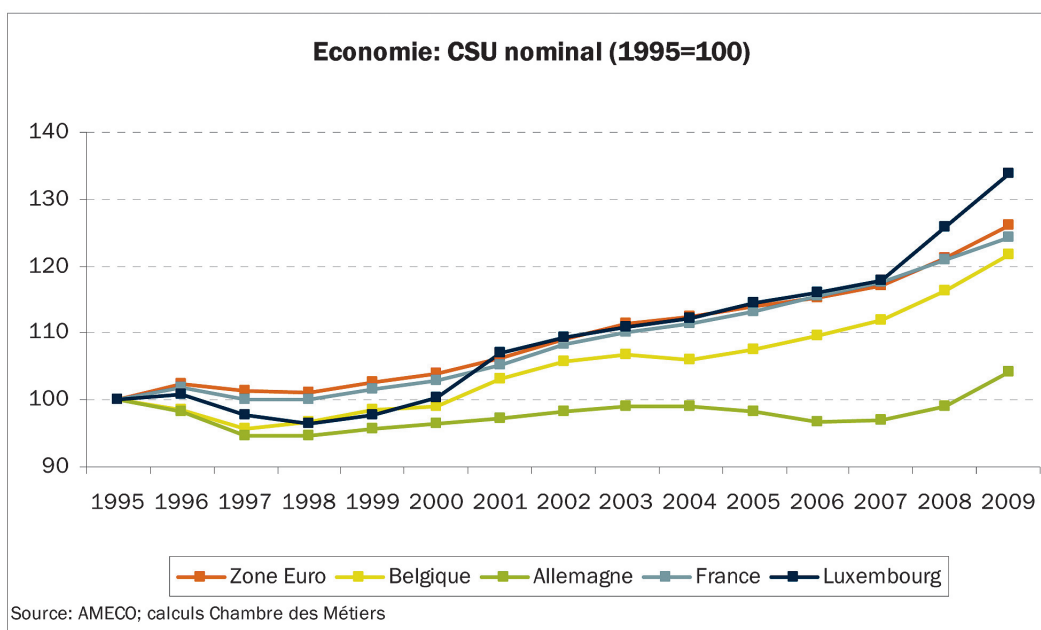
Source: Productivité et compétitivité du Luxembourg: Une comparaison par pays et par branches Rapport Luxklems 2010 (6 mai 2010)

Un autre indicateur-clé permettant d'apprécier la position compétitive d'un pays est le coût salarial unitaire (CSU) nominal qui compare la masse salariale et l'évolution de la valeur ajoutée en volume. Une hausse du CSU est synonyme d'une détérioration de la compétitivité. L'inverse est vrai pour une diminution de ce paramètre.

Le graphique repris ci-dessous montre la perte de compétitivité de l'économie luxembourgeoise en ce qui concerne le CSU nominal. Entre 1995 et 2009 il s'est accru de façon beaucoup plus prononcée que dans les pays voisins ou encore dans la zone euro:

- Luxembourg: +34%
- Zone euro: +26%
- France: +24%
- Belgique: +22%
- Allemagne: +4%.

7 Bulletin BCL 2010-1; BCL; p. 91



Si sur la période 1995-2000, le Grand-Duché tire son épingle du jeu, sa compétitivité se dégrade tout d'abord vis-à-vis de l'Allemagne (en particulier depuis 1999), puis de la Belgique (à partir de 2000) et enfin par rapport à la France (depuis 2008).

Il est clair qu'à plus long terme une telle évolution est intenable et des ajustements devront être réalisés pour rattraper le retard que le Luxembourg accuse sur les pays voisins.

Une analyse effectuée par la BCL permet de dégager des conclusions similaires<sup>8</sup>.

En prenant comme référence le CSU réel, qui compare la masse salariale à la valeur ajoutée nominale, la position compétitive du Luxembourg semble confortable. Avec une baisse moyenne annuelle de 1,1%, il occupe la première position des pays analysés et réalise de meilleures performances que la Belgique, la France et même l'Allemagne.

*Evolution moyenne annuelle du CSU et de ses composantes (1998-2008)*

|           | <i>CSU réel</i> | <i>CSU nominal</i> | <i>Rémunération par tête</i> | <i>Productivité du travail</i> | <i>VA nominale/emploi total</i> | <i>Déflateur de la VA</i> |
|-----------|-----------------|--------------------|------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
|           | (1)             | (2)                | (3)                          | (4)                            | (5)                             | (6)                       |
| Zone EURO | -0,3            | 1,7                | 2,5                          | 0,8                            | 2,9                             | 2,0                       |
| BE        | -0,1            | 1,9                | 2,9                          | 1,0                            | 3,0                             | 2,0                       |
| DE        | -0,5            | 0,2                | 1,3                          | 1,1                            | 1,8                             | 0,7                       |
| IRL       | 0,6             | 3,6                | 5,8                          | 2,2                            | 5,2                             | 2,9                       |
| GR        | -0,2            | 2,8                | 5,5                          | 2,6                            | 5,7                             | 3,1                       |
| SP        | -0,6            | 3,2                | 3,4                          | 0,2                            | 4,0                             | 3,8                       |
| FR        | -0,1            | 1,9                | 2,9                          | 1,0                            | 3,0                             | 2,0                       |
| LU        | -1,1            | 2,7                | 3,4                          | 0,7                            | 4,6                             | 3,9                       |
| PT        | 0,0             | 2,8                | 3,9                          | 1,1                            | 4,0                             | 2,9                       |

Source: Eurostat

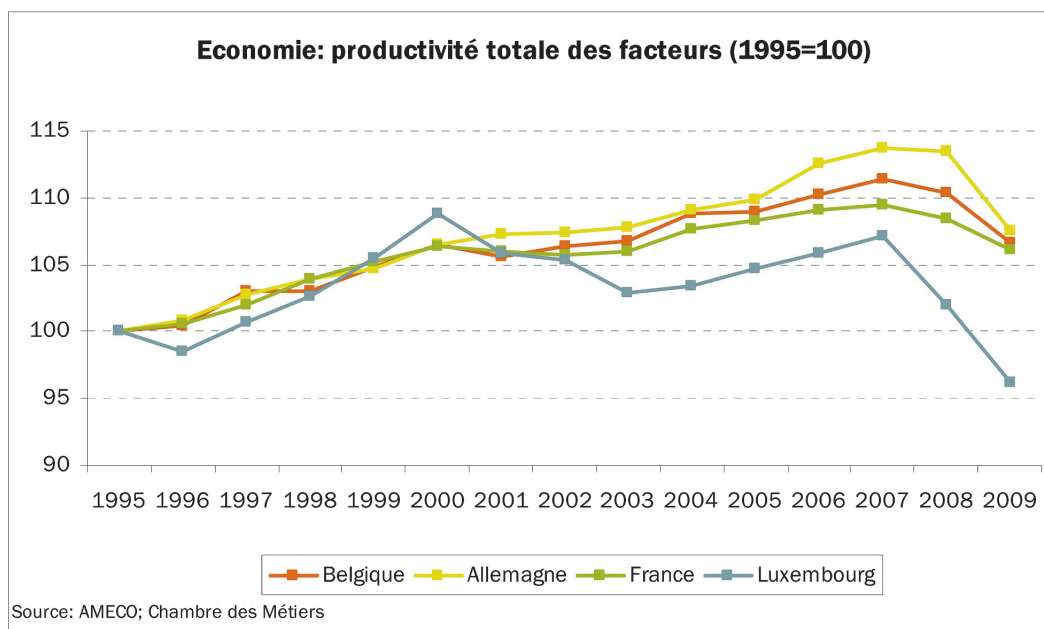
<sup>8</sup> BCL; Bulletin BCL 2010-1; p. 45

Or, l'évolution du CSU nominal, mettant en relation la masse salariale et la valeur ajoutée réelle, est une toute autre. Pour le Luxembourg cet indicateur affiche en moyenne une hausse de 2,7% par an, soit beaucoup plus que pour la France et la Belgique (+1,9%); par rapport à l'Allemagne (+0,2%) le différentiel est encore plus significatif.

Le lecteur non averti se pose inévitablement la question quant à la raison qui explique des évolutions aussi divergentes entre le CSU nominal et réel. La réponse réside dans l'évolution du prix de la valeur ajoutée. C'est elle qui a dopé la valeur ajoutée nominale du Grand-Duché et qui a induit une évolution apparemment favorable du CSU réel.

L'avertissement de la BCL à cet égard est sans ambiguïté:

*„Ceci soulève des questions quant à la soutenabilité de l'évolution salariale au Luxembourg, puisqu'il serait risqué de supposer qu'à l'avenir, le déflateur de la valeur ajoutée – donc les prix de vente de la production domestique – se développeront au même rythme que par le passé. Pire encore: si à l'avenir la demande internationale pour la production domestique (services financiers aussi bien que biens manufacturés) baissait, donc si le volet compétitivité-prix gagnait en importance, les augmentations salariales du passé pourraient lourdement hypothéquer l'activité économique. Par conséquent, la modération salariale est requise, surtout dans un moment où se pose concrètement la question de savoir si le modèle économique luxembourgeois pourra être maintenu en l'état.“<sup>9</sup>*



Concernant la productivité totale des facteurs, le Luxembourg connaît une évolution favorable, en phase avec celle des pays voisins jusqu'en 2000. Sur la période qui suit la PTF du Grand-Duché évolue par paliers à la baisse, de sorte qu'il est décroché par la Belgique, la France et l'Allemagne.

Au lieu de la renforcer, certaines mesures décidées par le Gouvernement pour consolider les finances publiques et assurer le financement de la sécurité sociale auront pour effet de dégrader davantage la compétitivité de l'économie nationale:

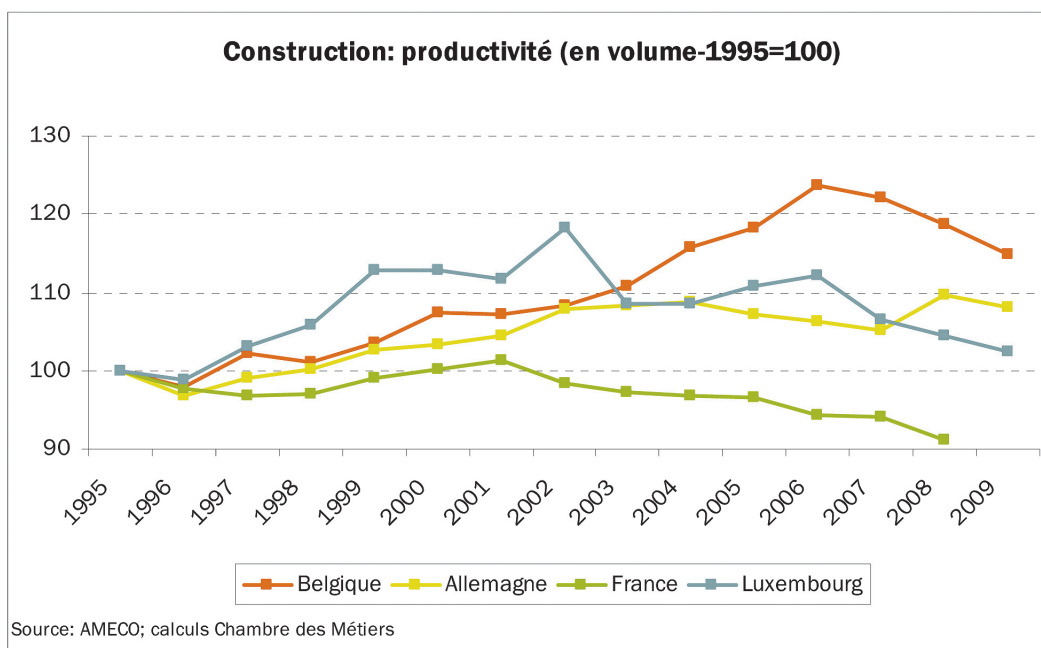
- hausse de l'impôt de solidarité des entreprises de 1 point de pourcentage: coût de 14 millions d'euros;
- l'impôt sur les sociétés ne sera pas réduit comme prévu;
- introduction d'une imposition minimale pour les SOPARFI;
- assurance-maladie: relèvement du taux des cotisations sociales patronales.

<sup>9</sup> Idem

### 2.1.4.2. La compétitivité de la construction se dégrade au fil du temps

Après avoir passé en revue l'évolution de l'économie dans son ensemble, la Chambre des Métiers a analysé les mêmes paramètres pour le secteur de la construction, en les comparant aux pays voisins.

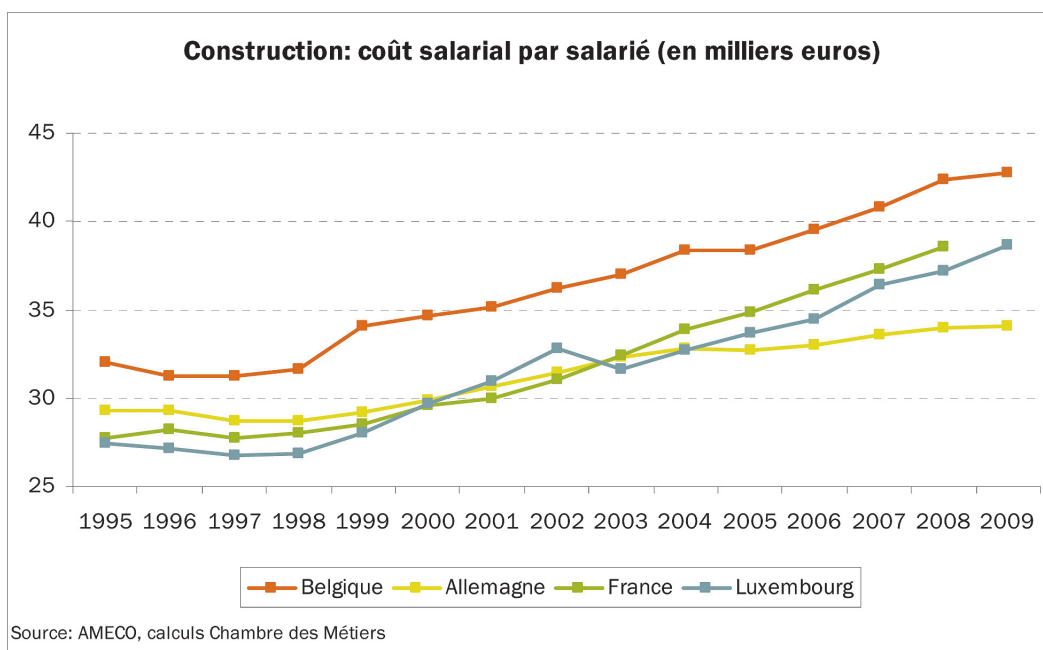
Un indicateur-clé de la compétitivité est la productivité. Elle représente la valeur ajoutée générée par personne occupée. Pour le Luxembourg l'évolution est contrastée: si entre 1995 et 2002, la productivité augmente progressivement pour dépasser celle des pays voisins, l'inverse se produit sur la période 2003-2009. L'indicateur accuse une baisse en 2003, de même que sur les années 2007-2009.



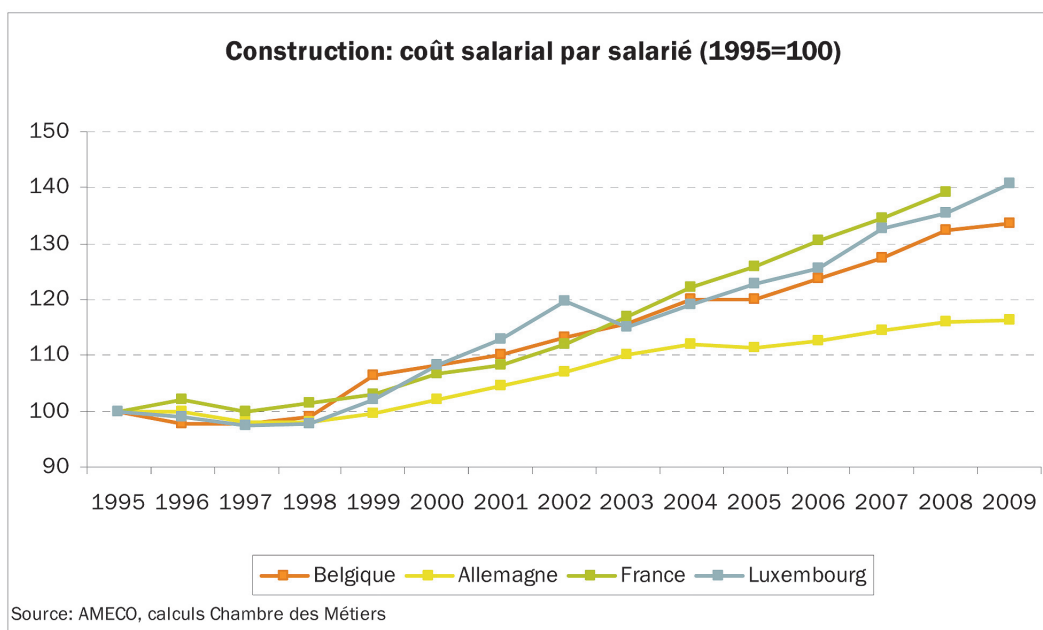
En 2008 et 2009, le Grand-Duché n'occupe plus que la 3e position derrière la Belgique et l'Allemagne. Seul la France enregistre une performance moindre, sa productivité étant en déclin depuis 2001.

Si la productivité constitue un indicateur important pour apprécier la compétitivité d'une économie ou d'un secteur économique, le coût salarial par salarié, et surtout son évolution, devra également être considéré.





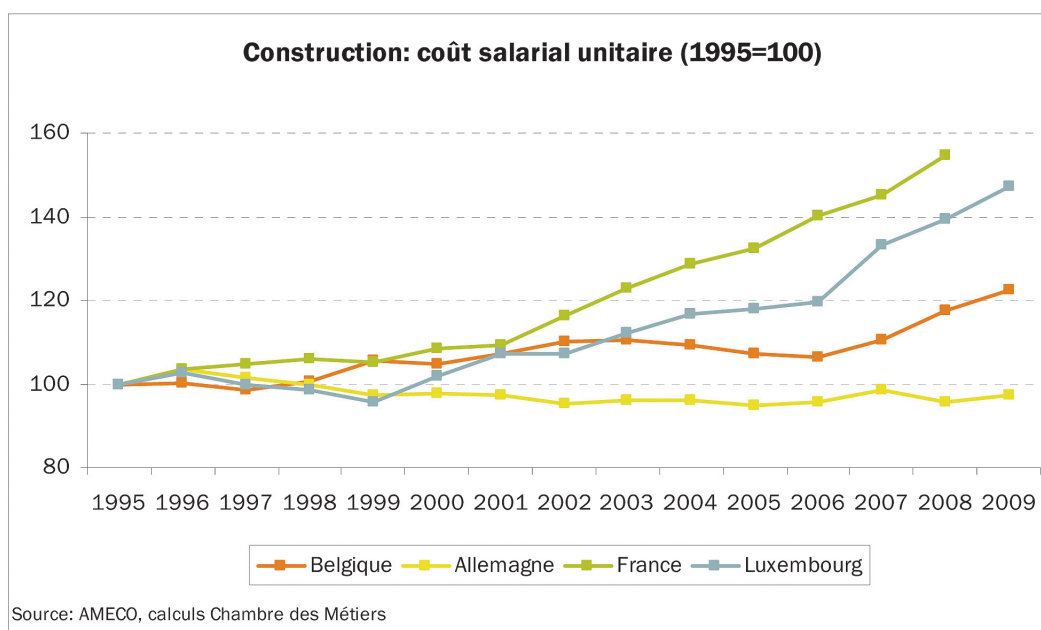
Le graphique ci-avant montre qu'entre 1995 et 1999, le Luxembourg avait le coût salarial le plus avantageux, ce qui est également dû à des coûts non salariaux (cotisations sociales, impôts) inférieurs à ceux des pays voisins. Après 2004, la politique de modération salariale allemande porte ses fruits, alors que ce pays se caractérise désormais par les coûts salariaux les moins élevés. En d'autres termes, le Grand-Duché subit une perte de compétitivité très nette par rapport à l'Allemagne en ce qui concerne le coût salarial. En revanche, la Belgique est moins compétitive sur ce plan que le Luxembourg.



Les données statistiques indiquent en effet que le Luxembourg connaît avec 41% la progression la plus forte de ces coûts.

Afin d'analyser en parallèle les deux paramètres précédents, il paraît intéressant de se rabattre sur le coût salarial unitaire (CSU) nominal qui constitue un indicateur de synthèse comparant l'évolution du coût salarial moyen par salarié avec la productivité en volume.

Une hausse du CSU est associée à une perte de compétitivité, l'inverse étant vrai pour une baisse de ce paramètre.



En analysant le graphique repris ci-avant, il devient apparent que le CSU de l'Allemagne reste sur quasiment l'ensemble de la période concernée en-dessous de la barre de 100 points. Ceci signifie que la productivité y augmente légèrement plus rapidement que le coût salarial. Tel n'est manifestement pas le cas pour le Grand-Duché.

La Belgique, la France et le Luxembourg enregistrent des hausses significatives du CSU entre 1995 et 2009:

- France: +55% (donnée se rapportant à l'année 2008)
- Luxembourg: +47%
- Belgique: +22%
- Allemagne: -3%.

Si pour le Grand-Duché l'évolution du CSU était assez favorable sur la période 1995-1999, il affiche cependant entre 2000 et 2009 l'augmentation la plus importante après la France.

Pour conclure et résumer les constats relatifs à l'évolution des divers paramètres, la Chambre des Métiers voudrait soulever que la perte de compétitivité du secteur de la construction luxembourgeois est flagrante par rapport à la Belgique, mais surtout en comparaison avec l'Allemagne, soit son principal concurrent.

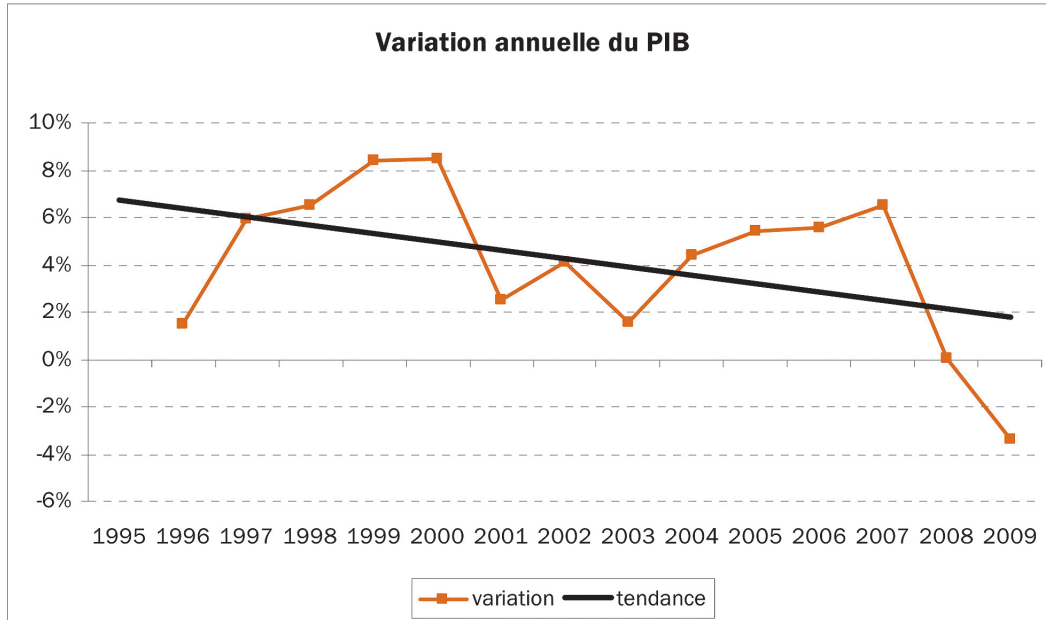
De ce qui précède, il ressort donc clairement que le modèle économique luxembourgeois actuel a atteint ses limites. Au cours des dernières décennies, il a apporté au pays une période de prospérité sans précédent. Basé sur un cadre légal et réglementaire très attrayant et des coûts non salariaux peu élevés comparés aux principaux concurrents, il a contribué à l'essor de la place financière qui fut indéniablement depuis les années 80 le moteur de l'économie.

Cette création de richesse a permis au Luxembourg d'améliorer constamment le niveau de vie des ménages et de créer un système social de plus en plus généreux. C'est ainsi que s'est installé au fil du temps une dépendance accrue vis-à-vis d'un modèle générant des taux de croissance élevés, bien supérieurs à ceux des autres économies développées.

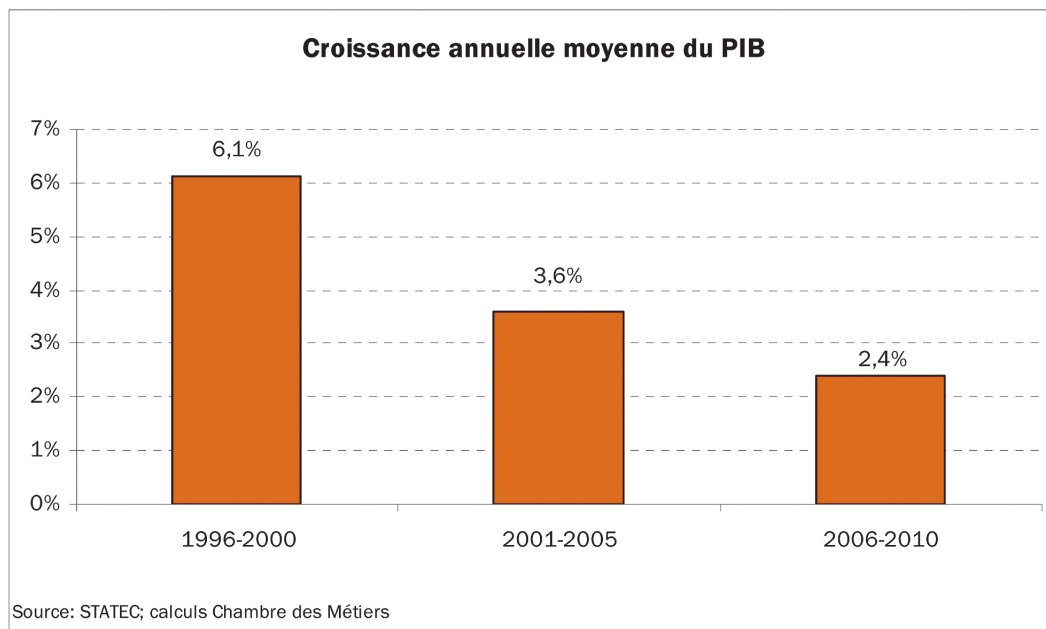
Or, même en l'absence d'une crise économique, il faut se demander si ce modèle est viable à plus long terme.

## 2.2. Le modèle économique luxembourgeois actuel est-il viable?

Une analyse concernant la période 1995-2010 montre en effet qu'au cours des années, la tendance lourde du PIB se trouve sur une pente descendante.



Ce constat devient encore plus frappant lorsqu'on compare l'évolution par périodes quinquennales. Alors que la croissance annuelle moyenne entre 1996-2000 s'établit encore à 6,1%, celle de la période 2006-2010 ne se monte plus qu'à 2,4%.



Par conséquent, si la crise économique a renforcé la tendance de taux de croissance moins dynamiques que par le passé, les signes d'essoufflement du modèle économique luxembourgeois étaient déjà tangibles bien avant celle-ci.

Lorsqu'on garde à l'esprit que le Luxembourg a besoin d'une croissance d'au moins 4% sur le long terme pour que la survie du modèle soit assurée, on se rend compte de la nature et de l'ampleur du problème auquel le pays est confronté.

Les risques étaient prévisibles, mais les signaux d'alarme des milieux professionnels ont été ignorés, sinon ridiculisés. Les défenseurs d'une approche attentiste se sont focalisés sur les taux de croissance extraordinaires des années fastes pour prôner et justifier l'inertie, des taux de croissance qui ont toutefois masqué les problèmes structurels sous-jacents. De façon générale, il faut cependant savoir que plus on avance sur la courbe des performances économiques exponentielles qu'il faut accomplir pour assurer la stabilité du système, plus on devra faire des efforts pour atteindre année par année cet objectif de croissance très ambitieux. Les signes que le modèle luxembourgeois a commencé à s'essouffler sont donc manifestes.

Deux questions fondamentales se posent.

1. Est-il réaliste de s'attendre sur le long terme à des taux de croissance supérieurs à 4%, nécessaires pour assurer la survie du modèle actuel?
2. La réalisation de tels taux de croissance engendrant des répercussions défavorables à bien des égards, notamment sur l'environnement, est-elle vraiment souhaitable?

Pour répondre à la première question, la Chambre des Métiers voudrait citer une publication de l'UEL<sup>10</sup> de laquelle il ressort qu'à politique inchangée, l'économie luxembourgeoise a actuellement besoin de:

- au moins 6% de croissance du PIB réel par an pour réduire durablement le chômage;
- au moins 6% de croissance du PIB réel par an pour rétablir l'équilibre des finances publiques;
- au moins 5% de croissance du PIB réel par an pour rétablir l'équilibre financier de l'assurance maladie.

Ainsi, même une croissance de 4% serait insuffisante pour rétablir les équilibres.

Selon la BCL, le Luxembourg devrait atteindre une croissance de 5,2% pour que son modèle économique actuel puisse survivre, un scénario qui impliquerait la disponibilité d'un million de travailleurs frontaliers<sup>11</sup>.

D'après la Chambre des Métiers, il devrait exister au sein de la société luxembourgeoise un consensus que la réalisation de telles performances économiques sur le long terme est absolument irréaliste.

Il faut également relever que la crise a précipité au niveau de la politique économique internationale des mouvements qui s'annoncent depuis plus longtemps et dont l'impact sur le secteur financier, véritable locomotive de l'économie luxembourgeoise, est incertain. En clair, il s'agit notamment des pressions exercées en faveur d'une abolition du secret bancaire et de l'introduction, en parallèle, d'un système d'échange d'informations automatique, de l'extension du champ d'application de la directive réglant l'imposition des revenus de l'épargne et du réajustement de l'architecture en matière de surveillance du secteur financier. Or, certains dossiers présentent tant des opportunités que des menaces. Ainsi, une abolition du secret bancaire conduira certainement à la perte d'un segment de clientèle spécifique, mais en parallèle elle pourra, à travers une amélioration de l'image de marque de la place financière ouvrir la porte vers de nouvelles opportunités.

Un avis du Conseil économique et social rappelle la problématique à laquelle le secteur financier luxembourgeois est confronté:

*„Une pression accrue sur les coûts, couplée à une diminution des revenus, peut évidemment aussi avoir des conséquences négatives sur le développement de l'emploi. Le Luxembourg, son économie et son budget d'Etat, devra s'adapter à un futur où sa place financière risque fort de ne plus générer les chiffres de croissance que nous avons connus ces dernières années – ni sera le principal moteur de l'emploi, comme ce fût le cas auparavant.“<sup>12</sup>*

10 Source: Annuaire de la compétitivité 2010; UEL; p. 78

11 The Luxembourg experience, resistance to reform and main avenues for change in Europe; Speech by Mr. Yves Mersch, Governor, Banque centrale du Luxembourg (17 January 2008)

12 Evolution économique, sociale et financière du pays 2010; CES (15 avril 2010); p. 32

De ce fait, on ne pourra pas raisonnablement s'attendre à la réalisation, année par année, des performances économiques extraordinaires qui seraient nécessaires pour assurer la viabilité du modèle luxembourgeois actuel. C'est pour cette raison que, d'après la Chambre des Métiers, des réformes structurelles s'imposent. En d'autres termes, il faut un changement de politique permettant d'ajuster le système socio-économique à des taux de croissance moindres.

Pour répondre à la deuxième question posée ci-avant, la Chambre des Métiers est persuadée que la réalisation des taux de croissance nécessaires pour réduire le chômage et garantir l'équilibre des finances publiques et de la sécurité sociale impliquerait des répercussions défavorables à tel point que la continuation de cette politique serait diamétralement opposée à une politique de développement durable.

Un indicateur particulier permet de montrer le caractère intenable d'une évolution du modèle luxembourgeois à politique inchangée. En matière de financement du régime de pension à long terme, la BCL avait déterminé qu'avec une croissance économique de 4% le nombre de frontaliers devrait atteindre un million de personnes sur la fin de la période de projection<sup>13</sup>. L'irréalisme de cette approche devient plus percutant lorsqu'on s'imagine les besoins en infrastructures de transport et les répercussions sur l'environnement que la matérialisation d'un tel scénario entraînerait. Avec „seulement“ 500.000 frontaliers travaillant au Grand-Duché le nombre de kilomètres parcourus équivaldrait déjà approximativement au double de celui qui a été déterminé pour 2002.<sup>14</sup> Le modèle actuel, s'il était viable d'un point de vue économique, générera donc des problèmes significatifs au niveau de la mobilité – accroissement de l'ampleur et de la fréquence des embouteillages – et de la pollution atmosphérique.

Une autre conséquence négative d'une croissance économique importante se situe au niveau de la consommation de sols. Entre 1970 et 1990 la surface bâtie a augmentée de 40 km<sup>2</sup>, alors que pour la période 1990-2010 ce chiffre devrait s'établir à 150 km<sup>2</sup>. Un des objectifs du plan de développement durable prévoit de stabiliser la consommation de sols et de la réduire jusqu'en 2020 à 1 ha par jour (3,65 km<sup>2</sup> par an). Vu que la consommation en 2007 et 2008 s'élevait à environ 1,5 ha par jour, la réalisation de cet objectif équivaut à une baisse d'un tiers.<sup>15</sup>

Pour conclure, la Chambre des Métiers se permet d'affirmer que la continuation du modèle économique luxembourgeois n'est ni réaliste, ni souhaitable.

La seule solution à envisager consiste à ajuster le modèle économique de sorte que les objectifs politiques d'un marché de travail porteur (création d'emplois et réduction du chômage structurel) et de finances publiques saines puissent être atteints avec des taux de croissance inférieurs à la moyenne de long terme. La transition évoquée passera inévitablement par des réformes structurelles.

Ainsi, pour la Chambre des Métiers il s'agit

- de réformer la sécurité sociale, tant le régime des pensions que l'assurance-maladie
- de consolider les finances publiques en
  - ♦ améliorant la sélectivité dans le budget social
  - ♦ réduisant les dépenses de fonctionnement de l'Etat
  - ♦ investissant de manière plus intelligente que par le passé
- de renforcer la compétitivité de l'économie par
  - ♦ une amélioration du système éducatif et de la formation professionnelle
  - ♦ un cadre légal et réglementaire promouvant la recherche et l'innovation
  - ♦ des infrastructures publiques performantes
  - ♦ une amélioration de la compétitivité-coût.

En parallèle, il ne faut pas négliger l'importance de la diversification de l'économie luxembourgeoise en vue de réduire sa dépendance vis-à-vis d'un seul secteur.

<sup>13</sup> Source: The transition from PAYG to funding: application to the Luxembourg private sector pension system; Working Paper 23 (July 2006); BCL

<sup>14</sup> Sichert ein Wirtschaftswachstum von 4% eine nachhaltige Entwicklung in Luxemburg?; Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln; Dieter Ewringmann (Mai 2010)

<sup>15</sup> Idem

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers voudrait saisir l'opportunité pour honorer les efforts de diversification entrepris jusqu'à présent par divers membres du Gouvernement, ce d'autant plus que cette tâche est rendue toujours plus ardue sous l'effet de la mondialisation et d'une concurrence acharnée entre les pays pour attirer les activités économiques. Elle est d'avis que cette politique devra être continuée, voire intensifiée.

Il convient également de rappeler l'importance pour l'artisanat du maintien d'un tissu industriel performant, en ce sens que la demande qui lui est adressée par ce dernier secteur ne doit pas être sous-estimée.

### 2.3. Des réformes structurelles sont nécessaires pour adapter le modèle aux nouvelles réalités

#### 2.3.1. Rétablir la santé des finances publiques

La Chambre des Métiers est d'avis que les mesures de consolidation, et notamment la trajectoire d'ajustement, ne sont pas assez ambitieuses, en ce que l'administration centrale accusera toujours un besoin de financement en 2014. Ce déficit devant être financé par le recours à l'emprunt, la dette publique continuera à augmenter même au-delà de 2014.

Des efforts supplémentaires sont donc indispensables pour corriger l'évolution des finances publiques. Dans la suite du présent chapitre, la Chambre des Métiers s'efforce de proposer quelques pistes permettant d'atteindre l'objectif d'une baisse plus rigoureuse du déficit de l'administration centrale.

##### 2.3.1.1. Comprimer les dépenses de fonctionnement

Tout d'abord, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que pour rétablir les équilibres budgétaires, on ne peut recourir à une mesure unique, mais qu'au contraire la politique de consolidation financière doit se baser sur tout un train de mesures. Une piste à suivre dans ce contexte réside certainement dans une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'Etat. Ainsi, les mesures d'assainissement devraient également viser les dépenses de train de vie de l'administration centrale, en ce qu'elles représentent 30% des dépenses courantes hors dotations des fonds de réserve.

Lors de la présentation du projet de budget sous avis, le Ministre des Finances déclare ce qui suit:

*„D'Entwécklung vun den Depensë war nach ni esou am Grëff, wéi mir dat bei dësem Budget gemaach hunn, an dësem Budget hu misse maachen, soen ech, fir datt mir den Defizit konnte reduzéieren.*

*An an deem Kontext war et och besonnesch wichteg, d'Fonctionnementskäschte vum Staat ze reduzéieren. Och do duerch e kollektiven Effort vun alle Ministeren hu mir et fäerdegbruecht d'Fonctionnementskäschten, hors d'Païen, beim Staat ëm 3,7% ze reduzéieren.“<sup>16</sup>*

Plusieurs remarques s'imposent à cet égard.

La référence aux dépenses de fonctionnement hors salaires est absolument non pertinente, alors que les salaires représentent la part de lion de cette catégorie de dépenses, à savoir 81%.

##### Dépenses de fonctionnement

|   | 2009  | 2010  | 2011  |
|---|-------|-------|-------|
| Dépenses non ventilées                          | 2%    | 2%    | 2%    |
| Salaires et charges sociales                    | 80%   | 81%   | 81%   |
| Achat de biens non durables et de services      | 17%   | 17%   | 16%   |
| Rép. et entretien d'ouvrages de génie civil ... | 1%    | 1%    | 1%    |
| Total des dépenses de fonctionnement            | 100%  | 100%  | 100%  |
| Dép. de foct dans dép. courantes hors dotations | 29,1% | 30,4% | 30,2% |

Source: Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers

<sup>16</sup> Source: Discours à l'occasion de la présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2011 (5 octobre 2010)

*Dépenses de fonctionnement**Unité: mio euros sauf indication contraire*

|  | 2009  | 2010  | 2011  | var 10-11 |
|--|-------|-------|-------|-----------|
| Dépenses non ventilées                           | 44    | 42    | 42    | 1,5%      |
| Salaires et charges sociales                     | 1.682 | 1.887 | 1.978 | 4,8%      |
| Achat de biens non durables et de services       | 363   | 389   | 391   | 0,7%      |
| Rép. et entretien d'ouvrages de génie civil ...  | 22    | 22    | 23    | 3,4%      |
| Total des dépenses de fonctionnement             | 2.111 | 2.340 | 2.435 | 4,1%      |
| Total des dépenses courantes                     | 8.566 | 8.851 | 9.377 | 5,9%      |
| Dotations de fonds de réserve                    | 1.305 | 1.158 | 1.329 | 14,7%     |
| Total des dépenses courantes hors dot. des fonds | 7.262 | 7.692 | 8.048 | 4,6%      |

Source: Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers

En tout, les dépenses de fonctionnement augmentent de 4,1% et leur part dans le total des dépenses courantes reste à peu près stable.

Selon la Chambre des Métiers, une compression beaucoup plus ambitieuse de cette catégorie de dépenses devra être envisagée, alors qu'elle semble parfaitement réalisable comme le démontre la démarche de la Ville de Luxembourg. Dès le printemps 2008 un systématique exercice de screening des dépenses de fonctionnement a été engagé, ce qui a permis non seulement de réduire pour l'exercice 2010 le budget ordinaire hors frais de personnel de quelque 13% par rapport au budget 2009, mais d'économiser, dès l'année 2009 quelque 30,3 millions d'euros par rapport au budget voté. Par contre, la Ville de Luxembourg n'a pas réduit, ni en 2009, ni en 2010 son budget d'investissement, bien au contraire, celui-ci a même considérablement augmenté.<sup>17</sup>

La réalisation d'une économie de 30 mio sur un budget inférieur à 1 milliard d'euros pour la Ville de Luxembourg contre une économie de seulement 34 mio sur un budget d'environ 13 milliards pour l'Etat laisse présumer un fort potentiel d'économies supplémentaires au niveau de l'administration centrale qui devrait être exploité au maximum.

Par conséquent, la Chambre des Métiers se permet d'affirmer que le Gouvernement maîtrise de manière insuffisante et insatisfaisante l'évolution des dépenses de fonctionnement, même s'il faut concéder que cet exercice est plus complexe à mettre en oeuvre pour les administrations étatiques que pour une administration communale.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement de réaliser une démarche structurée et effective de compression des coûts, et ce à l'instar de l'approche suivie par la Ville de Luxembourg qui a abouti à des résultats probants. Cet exercice pourrait englober les étapes suivantes:

- simulation de différents scénarii concernant l'évolution des recettes et des dépenses globales
- „screening“ des dépenses de chaque ministère et administration. Celui-ci se déclinerait en plusieurs étapes:
  - ♦ définition des „produits“ ou services internes (à destination d'une autre entité publique) et externes (à destination des ménages et des entreprises) offerts par les services publics
  - ♦ analyse de ces services, suivi d'un classement de ceux-ci dans les catégories suivantes:
    - services indispensables
    - services utiles
    - services „nice to have“
  - ♦ analyse des frais générés par chacun de ces services
- définition sur base de ce „screening“ d'un projet de „programme d'économies“
- proposition d'un objectif global de réduction de dépenses auquel le Gouvernement devrait adhérer

<sup>17</sup> Source: Allocution prononcée par Monsieur Paul Helminger, Bourgmestre de la Ville de Luxembourg lors de la cérémonie d'ouverture de la Foire Internationale de Luxembourg – Automne 2010

- déclinaison de l'objectif global en objectifs de réduction des coûts par ministère et administration
- choix des mesures d'économies à réaliser parmi celles dégagées par le „screening“ quid à réaliser des arbitrages à l'intérieur de cette enveloppe.

A titre d'illustration, les responsables politiques et administratifs pourraient convenir d'allonger la durée d'utilisation du parc de véhicules ou du matériel informatique.

Au niveau de la politique des ressources humaines en général, il y aurait lieu de réorganiser les services publics de manière à rationaliser les procédures par une utilisation plus intense des nouvelles technologies. Il serait par exemple imaginable que l'Administration des contributions directes ne contrôle pas systématiquement l'ensemble des déclarations fiscales, mais qu'elle utilise un logiciel qui sur base d'un certain nombre de critères, comme par exemple la variation des revenus d'une année à l'autre, identifie les contribuables dont les données seraient à vérifier. De surcroît, une simplification des charges administratives digne de ce nom, et notamment des procédures d'autorisation, en éliminant systématiquement les doubles, voire triples emplois, diminuerait, toutes autres choses restant égales par ailleurs, les besoins en personnel. Il serait de ce fait possible de transférer les agents en surnombre vers des services en manque de personnel.

A titre d'exemple, et même si cet élément n'a pas d'incidence directe sur l'administration centrale, la Chambre des Métiers se pose la question quant à la nécessité de maintenir un réseau de 18 agences de la Caisse Nationale de Santé. Une réduction notable de celui-ci semble opportune, alors que le personnel en surnombre pourrait être transféré vers la Caisse nationale des prestations familiales, en manque chronique de ressources humaines.

Les rémunérations constituant 81% des dépenses de fonctionnement, il devient impératif de freiner leur évolution, d'autant plus qu'il existe un important fossé entre les salaires du secteur privé et ceux de la fonction publique.

Si le Gouvernement déclare vouloir pratiquer à l'égard des agents publics une politique salariale qui tiendra compte de la situation économique du pays et de la situation financière de l'Etat, ceci devrait signifier que, du moins au cours des années marquées par les effets de la crise économique, il ne pourra pas y avoir d'augmentation du point indiciaire.

Ainsi, il faut rappeler que, même en l'absence d'une telle hausse, les dépenses publiques au titre des salaires progressent automatiquement par le biais d'effets structurels. Les traitements sont adaptés par des avancements dans la carrière liés à l'ancienneté („avancement en échelon“) et aux promotions. De la sorte, le clivage entre rémunérations dans le secteur public et le secteur privé devrait subsister et se creuser davantage.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers salue la non-adaptation pour l'année 2010 du point indiciaire.

Encore faut-il constater que les salaires progressent de 4,8% entre l'exercice 2010 et 2011, soit même légèrement plus que l'ensemble des dépenses courantes hors dotations des fonds de réserve.

Parmi des mesures structurelles à prendre, la Chambre des Métiers réitère sa revendication consistant à ajuster le niveau des rémunérations de début de carrière des nouveaux entrants dans la fonction publique, conformément aux propositions du parti ayant remporté les élections législatives du 7 juin 2009. Outre un freinage des dépenses publiques, cette mesure aurait pour effet de diminuer le débauchage par le secteur public de salariés du secteur privé. Or, il convient de noter que le programme gouvernemental est sujet à interprétation, alors qu'il ne mentionne qu'un examen de ces rémunérations dont le niveau fera l'objet de négociations.

Toujours est-il que cette mesure n'aura que peu d'impact sur les finances publiques à court terme. L'effet ne se fera sentir que progressivement, alors que la mesure agit sur le „flux“ des nouveaux entrants et non pas sur le „stock“ des personnes actuellement engagées sous ce statut.

De ce fait, la mesure structurelle devrait être flanquée d'autres mesures réduisant l'effet quasi automatique des adaptations liées à la seule ancienneté.

### *2.3.1.2. Introduire plus de sélectivité dans le budget social*

Les transferts sociaux, hors transferts à la sécurité sociale, représentent une part non négligeable de l'ensemble des dépenses courantes, de sorte qu'une politique de consolidation des finances publiques ne pourra passer outre cette catégorie.



Dans les propositions qui suivent, le Chambre des Métiers a pris soin d'assurer que les transferts alloués aux plus démunis ne soient pas touchés par les mesures d'assainissement à envisager. Au contraire, il s'agit de ne plus allouer ou de réduire les transferts attribués à la frange de la population la mieux lotie en termes de revenus, et pour laquelle la perte (partielle) de cet avantage n'entrave guère le niveau de vie. En clair, il s'agit de s'attaquer à ce qu'en allemand on désigne par „Mitnahmeeffekte“.

Le revirement consiste donc à abandonner la politique de redistribution horizontale, communément qualifiée de politique de l'arrosoir, en faveur d'une politique sociale plus sélective.

#### Politique familiale

La Chambre des Métiers constate que les prestations versées par la Caisse nationale des prestations familiales généreront en 2011 un coût de 1,082 milliard d'euros, représentant ainsi 11,5% des dépenses courantes. Or, la majorité des transferts versés répondent à une logique de redistribution horizontale; en d'autres termes, le même montant est versé à l'ensemble des ménages ayant des enfants à charge sans considération de leur situation financière. D'après la Chambre des Métiers, il faudrait introduire des critères sociaux au niveau du paiement des transferts concernés, par exemple en les liant au revenu des bénéficiaires.

#### Fonds National de Solidarité – forfait d'éducation

Le forfait d'éducation répond par le fait que le montant brut, déduction faite des cotisations pour l'assurance maladie et l'assurance dépendance, est soumis à l'impôt sur le revenu du moins implicitement au critère de sélectivité. Or, selon la Chambre des Métiers cet effet pourrait être développé davantage en passant d'un mécanisme prévoyant l'imposition de ce transfert vers un mécanisme liant son obtention à une condition de revenu, avec à la clé des économies dues à la suppression du „Mitnahmeeffekt“.

En 2009, les dépenses du Fonds National de Solidarité au titre du forfait d'éducation s'élèvent à 74 millions d'euros<sup>18</sup>.

#### 2.3.1.3. *Investir de manière plus efficiente*

Durant les dernières décennies, les gouvernements successifs ont investi une part non négligeable du budget de l'Etat dans la création et la modernisation des infrastructures publiques. La Chambre des Métiers a toujours soutenu cette politique en ce sens que la mise à disposition d'équipements collectifs performants était une condition nécessaire, bien que non suffisante, pour accompagner le développement économique extrêmement rapide du Luxembourg; il est vrai aussi qu'à côté des investissements matériels, les investissements immatériels, dans la recherche, l'innovation et la qualification de la main-d'oeuvre ne doivent pas être passés sous silence.

Or, entre-temps les choses ont changé. Tandis que les besoins en infrastructures demeurent élevés, l'Etat ne dispose plus des capacités financières suffisantes pour exécuter les investissements selon le programme pluriannuel initialement prévu. De ce fait, la Chambre des Métiers voudrait mettre en évidence quelques pistes de réflexion visant à engager une politique d'investissements plus efficiente au regard de ressources budgétaires plus limitées.

Elle se permet également de mettre en garde les responsables politiques contre la solution consistant à diminuer brutalement le niveau des investissements publics pour réaliser des économies budgétaires, en ce qu'elle comporte des inconvénients majeurs.

Premièrement, une baisse des dépenses en capital, en réduisant l'attractivité du site d'implantation, risque, à terme de détériorer sérieusement la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

<sup>18</sup> Rapport d'activités du Ministère de la Famille et de l'intégration 2009; p. 172

*Ecart dans les prévisions concernant les investissements à réaliser en 2011*

*Unité: mio euros sauf indication contraire*

|   | <i>Investissements 2011 selon</i>        |  |                                 |                             |
|---|--|--|---------------------------------|-----------------------------|
|   | <i>Prog.<br/>Pluriann.<br/>2009-2013</i> | <i>Prog.<br/>Pluriann.<br/>2010-2014</i> | <i>Variation<br/>(mio euro)</i> | <i>Variation<br/>(en %)</i> |
| monuments historiques                             | 11                                       | 20                                       | 9                               | 77%                         |
| investissements publics (adm., scol., sanitaires) | 282                                      | 188                                      | -94                             | -33%                        |
| * <i>administratifs</i>                           | 138                                      | 113                                      | -25                             | -18%                        |
| * <i>scolaires</i>                                | 118                                      | 60                                       | -58                             | -49%                        |
| * <i>sanitaires et sociaux</i>                    | 26                                       | 15                                       | -11                             | -43%                        |
| fonds des routes                                  | 166                                      | 122                                      | -44                             | -26%                        |
| gestion de l'eau                                  | 98                                       | 87                                       | -11                             | -11%                        |
| investissements sociofamiliaux                    | 85                                       | 85                                       | 0                               | 0%                          |
| investissements hospitaliers                      | 83                                       | 56                                       | -27                             | -32%                        |
| rail  | 353                                      | 314                                      | -39                             | -11%                        |
| entretien et rénovation                           | 60                                       | 53                                       | -7                              | -11%                        |
| total général                                     | 1.138                                    | 925                                      | -212                            | -19%                        |

*Source: Ministère des Finances, calculs Chambre des Métiers*

Deuxièmement, une réduction des investissements publics de l'administration centrale risque d'avoir des conséquences directes sur le plan économique et social. Cet effet sera amplifié si parallèlement à l'Etat, les communes, en prévision d'une régression de leurs recettes, diminueront également le volume de leurs dépenses en capital. Il est à craindre que la demande privée n'arrivera pas à compenser la perte du chiffre d'affaires émanant du secteur public.

Finalement, il faut souligner que les investissements sont réalisés en première ligne pour satisfaire des besoins collectifs, par exemple sur le plan de la mobilité, et non pas pour soutenir un secteur économique. Or, la réduction des investissements sur l'année 2011 ne signifie aucunement que le pays n'aurait pas besoin des infrastructures concernées par ces mesures d'assainissement budgétaire. En fait, il ne s'agit que d'un simple report de ces projets dans le temps, de sorte qu'en adoptant une vue pluriannuelle, l'effet sur les finances publiques est à peu près neutre et l'effet de consolidation nul. L'unique avantage d'une telle politique consiste à surmonter des difficultés financières passagères. En présence de problèmes structurels le report ne fait guère de sens; ce qui constitue donc un argument de taille pour donner la préférence à des économies significatives à opérer sur le plan des dépenses courantes par rapport à des baisses des dépenses en capital.

Conscient de la situation précaire des finances publiques, la Chambre des Métiers voudrait émettre quelques propositions qui tiennent compte des nouvelles contraintes financières.

La première piste permettant d'économiser des montants significatifs consisterait à réaliser des projets qui consommeraient moins de terrains et de surfaces. Cette démarche présente trois avantages considérables:

- un coût d'investissement moins élevé, du fait que les frais d'acquisition des terrains, ainsi que les dépenses de construction liées au volume bâti réduit seraient moindres;
- des frais d'exploitation et d'entretien plus modérées. Ainsi, en raison des surfaces plus restreintes la consommation d'énergie serait moins élevée. En partant de l'hypothèse réaliste que les frais de réparation sont proportionnels à la surface de l'immeuble, des économies devraient également être réalisées à ce niveau;
- une telle politique respecte mieux les principes du développement durable, notamment celui d'une réduction de la consommation des sols.

Un exemple concret traduisant les déficiences de la politique actuelle en la matière est la construction du Lycée de Rédange, qui devrait en plus servir de modèle pour les futurs établissements scolaires à bâtir.

A l'issue du processus de certification „DGNB“<sup>19</sup>, cet immeuble a obtenu une note de 0 sur 10 pour le critère de la consommation de surfaces („Flächeninanspruchnahme“).

Or, en appliquant une méthode de construction plus économe en espace et en prévoyant des finitions moins „luxueuses“ que pour l'immeuble précité, il serait possible d'ériger un établissement scolaire ayant une capacité identique en termes d'élèves et doté des mêmes fonctionnalités que le précité lycée à des coûts largement inférieurs.

Une comparaison relative aux types d'espaces, à leur utilisation et à leur surface entre différents lycées luxembourgeois et des lycées étrangers de même type a permis de dégager des différences importantes. Par exemple, certains lycées anglais offrent beaucoup moins de superficies mais paradoxalement disposent d'une diversité de salles plus importante permettant des approches pédagogiques plus variées.

Cette étude a démontré qu'une utilisation plus efficiente des espaces non dédiés aux cours permettrait de réduire de manière significative les besoins en surfaces. Ainsi il devient possible de créer de nouveaux espaces variés à vocations pédagogiques.

En outre, la Chambre des Métiers est d'avis que nombre de bâtiments publics érigés par le passé auraient pu être construits à des coûts moindres en adoptant des méthodes de construction plus structurées, en puisant dans les enseignements de la chaîne d'approvisionnement utilisée essentiellement par l'industrie. Il s'agit d'optimiser les processus de définition des besoins, de conception et de programmation ainsi que de la construction par une meilleure collaboration de tous les acteurs (maître d'ouvrage, maîtres d'oeuvre et opérateurs économiques), ce qui permettrait d'augmenter la productivité.

Une forme d'organisation qui permet d'optimiser les processus et la collaboration entre tous les intervenants consiste dans le partenariat public-privé (PPP). Cette forme, si elle est bien conçue, comme celle utilisée pour la construction du Campus Geesekneppchen ou celle récemment mise sur les rails pour les deux lycées à Mersch permettra de doter le pays d'infrastructures à un coût optimal et sans incidence immédiate sur les finances publiques.

Par conséquent, la Chambre des Métiers est d'avis que le niveau des investissements publics devra être maintenu à un haut niveau pour les raisons évoquées ci-avant et que l'application de standards de construction moins „sommptueux“ permettrait de réaliser, à budget inchangé, un plus grand nombre de projets.

#### 2.3.1.4. *Repenser diverses subventions*

La Chambre des Métiers constate que parmi les „subventions d'exploitation“ 47% sont alloués à la seule CFL à titre de financement des services publics d'autobus et ferroviaires. 32% sont perçus par des entreprises privées assurant des services publics d'autobus. Par conséquent, la majorité des dépenses prévues par cette catégorie sont imputables aux transports en commun. La Chambre des Métiers est d'avis que si ce mode de transport est appelé à être développé davantage dans les années à venir, il y aurait lieu de comprimer les coûts, afin d'assurer à l'avenir le financement de cette politique expansive.

Cet objectif pourrait être atteint à travers un recours plus prononcé aux prestations des entreprises privées, ces dernières assurant le même service que les acteurs publics à un coût moindre. Pour les entités publiques oeuvrant dans ce domaine des économies pourraient être réalisées à travers le freinage des frais de personnel et un choix plus judicieux lors de l'acquisition de matériel en accordant une priorité aux critères de la consommation d'énergie et aux frais d'entretien probables y liés.

La Chambre des Métiers estime qu'il faudrait également revoir les tarifs déterminés par les conventions conclues avec les entreprises de transport privées, alors que les données statistiques renseignent pour les „transports réguliers de voyageurs“ un excédent brut d'exploitation rapporté à la valeur ajoutée de 33% en 2007, alors que pour les „transports ferroviaires“, une activité nécessitant pourtant des investissements très lourds, ce taux ne se situe qu'à 19%.

En outre, elle exige des audits réguliers sur l'utilisation des divers modes de transports publics et des lignes desservies pour entamer sur base de ces données la suppression de lignes peu fréquentées.

<sup>19</sup> DGNB (Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen): Il s'agit d'un certificat attestant que l'immeuble satisfait aux modes de construction durable.

### 2.3.2. Renforcer la compétitivité pour préserver la cohésion sociale

Dans le présent avis, la Chambre des Métiers a mis en évidence la perte flagrante de compétitivité de l'économie en général, et du secteur de la construction en particulier par rapport aux pays voisins. Au cas où cette tendance ne pourrait pas être inversée, des ajustements très incisifs et douloureux devraient être opérés sur le plan économique et social. Pour éviter la matérialisation d'un tel scénario la Chambre des Métiers recommande de suivre les pistes suivantes.

#### *Augmenter la productivité et diminuer le chômage par une meilleure qualification*

La qualification de la population résidente, en ce qu'elle constitue la seule ressource propre du pays, devra être améliorée pour assurer la prospérité d'une économie de services à salaires élevés, largement ouverte sur le monde extérieur.

En effet, plusieurs indices démontrent la médiocrité du niveau de formation de la main-d'oeuvre résidente.

Parmi les demandeurs d'emploi 49% sont sans qualification ou alors n'ont qu'une qualification faible<sup>20</sup>. A la décharge du régime scolaire national, il faut toutefois concéder que l'ensemble de ces personnes n'est pas passé par le système éducatif luxembourgeois.

Dans les tests et études de l'OCDE, les résultats scolaires du Grand-Duché sont inférieurs à la moyenne des pays membres de cette organisation. Il s'avère que les mauvaises performances se concentrent au niveau des ménages socialement défavorisés et des familles d'immigrants.

La proportion des élèves abandonnant leurs études sans diplôme, ce qui réduit évidemment leurs chances de trouver un emploi sur le marché de travail, est élevée.

Or, l'intégration des marchés de l'emploi nationaux de la Grande-Région met en concurrence les travailleurs résidents et frontaliers.

Pour l'OCDE les principaux problèmes auxquels se trouve confronté le système éducatif luxembourgeois sont les suivants:

- Difficulté pour les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés ou de familles d'immigrants à maîtriser les trois langues officielles, et possibilités limitées pour les élèves de suivre la majeure partie de leur enseignement dans la langue officielle qu'ils parlent le mieux.
- Précocité de l'orientation scolaire, étroitesse des critères utilisés pour cette orientation et imperméabilité entre les différentes filières.
- Insuffisance de systèmes permettant de donner une deuxième chance aux élèves qui quittent le système scolaire sans qualifications, et inadaptation des incitations financières offertes par le système de protection sociale pour la sortie du système scolaire.
- Importantes barrières culturelles entre les enseignants et les enfants d'immigrants; une forte proportion d'enseignants du secondaire ne sont pas certifiés et les systèmes de rémunération des enseignants récompensent l'ancienneté et non la performance.
- Inadaptation des programmes d'enseignement, qui n'aident pas les étudiants à acquérir les qualifications les plus demandées sur le marché du travail.
- Manque de responsabilité et d'autonomie des établissements scolaires, et manque de participation des parents dans le choix des établissements et dans les décisions d'orientation.<sup>21</sup>

Si les responsables politiques ont engagé des réformes pour pallier à ces défis, notamment au niveau des programmes d'enseignement et par des aménagements destinés à réduire les déficits linguistiques des élèves issus de familles immigrées, des progrès restent à réaliser sur le plan des autres difficultés énumérées ci-avant.

#### *Freiner l'évolution du coût salarial: l'indexation apporte plus de mal que de bien*

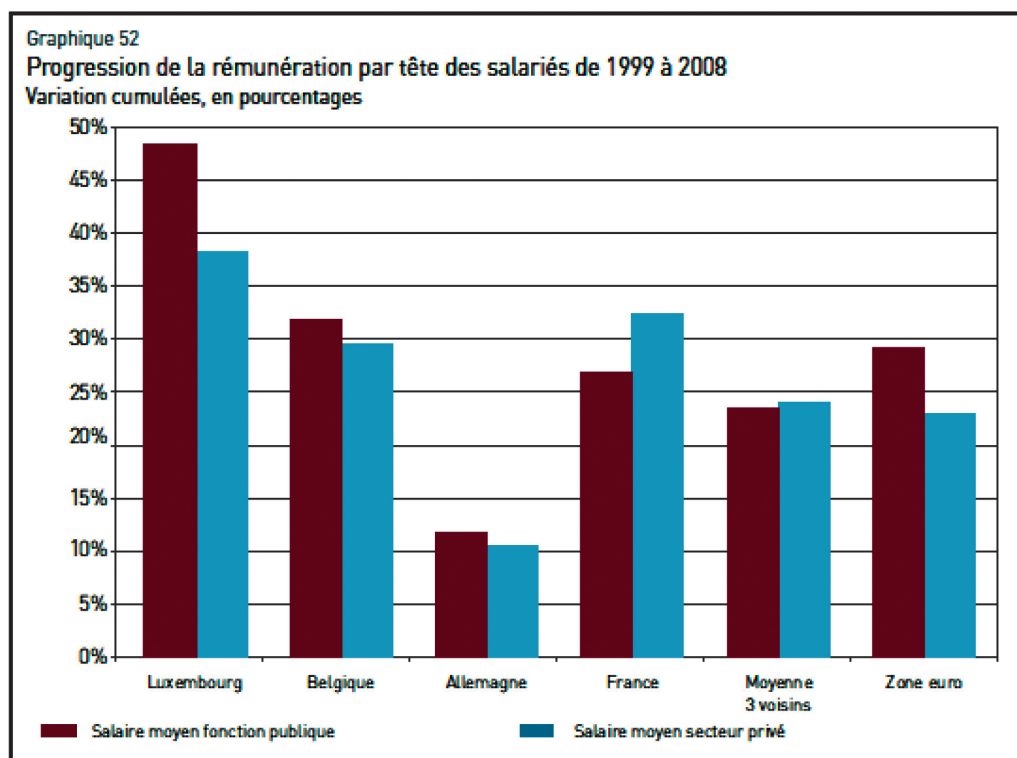
Les salaires constituent un élément-clé de la compétitivité-coût pour une économie de services. Les données statistiques relatives à la progression de la rémunération par tête des salariés sur la période

<sup>20</sup> Source: ADEM (données août 2010); Niveau de formation inférieur = scolarité obligatoire (9 années d'études)

<sup>21</sup> Etudes économiques de l'OCDE; OCDE (mai 2010); p. 75

1999-2008 montrent très clairement que la hausse des salaires au Luxembourg a été beaucoup plus dynamique que chez ses principaux concurrents.

*Progression de la rémunération par tête des salariés de 1999 à 2008<sup>22</sup>*



Source: BCE, Commission européenne

Si dans le secteur privé, les salaires au Luxembourg ont affiché une hausse de 38%, ils n'ont augmenté que de 32% en France, 29% en Belgique et de seulement 10% en Allemagne.

La situation est pire au niveau de la fonction publique. Face à une progression des traitements de 48% au Grand-Duché, on note une hausse de 32% en Belgique, 27% en France et 12% en Allemagne.

Pour la Chambre des Métiers une telle tendance n'est plus tenable à l'avenir, d'autant plus que l'évolution de la productivité, comme il a été exposé ci-avant, ne suit pas. Il est clair également que le système de l'échelle mobile des salaires en ce qu'il induit des augmentations automatiques et généralisées des salaires si la moyenne semestrielle de l'indice des prix à la consommation augmente de 2,5% n'y est pas innocent. En fait, ce mécanisme renferme un certain nombre d'inconvénients qui risquent de peser autrement plus lourds que ses „avantages“.

#### L'indexation détruit des emplois

La plupart des entreprises implantées au Grand-Duché et relevant du secteur financier ou industriel font partie d'un groupe international, ce qui signifie que les décisions stratégiques sont prises au sein des maisons-mères à l'étranger. Or, très souvent l'évolution des coûts, et notamment des frais de personnel, est déterminée par celles-ci, par exemple en fixant un plafond qu'il ne s'agit pas de dépasser. L'échéance d'une tranche indiciaire peut donc amener la filiale luxembourgeoise à revoir ses effectifs vers le bas pour éviter d'excéder l'objectif de coût. Tel est particulièrement le cas si la maison-mère a imposé au groupe un processus de restructuration afin de juguler les effets de la crise financière.

<sup>22</sup> Bulletin 2010-1; BCL; p. 94

En outre, lorsqu'il s'avère que le site d'implantation au Grand-Duché est plus onéreux et moins efficace que des sites comparables à l'étranger, le risque de délocalisation des activités devient réel.

D'aucuns avancent que ces hausses de salaires de 2,5% ne suffisent pas à elles seules pour entamer la compétitivité des entreprises. C'est faire peu de cas de la logique économique! En fait, les grilles des salaires déterminées dans les différentes conventions collectives prévoient dans la plupart des cas des avancements à l'ancienneté, et partant automatiques. L'EMS a donc pour effet de renforcer davantage la rigidité de la formation des salaires.

#### L'échelle mobile récompense la médiocrité

En général, les responsables d'entreprise désirent promouvoir et récompenser au niveau de la rémunération leurs collaborateurs méritants. Or, les conventions collectives ont, à travers l'importance qui revient au critère de l'ancienneté, pour effet de rétrécir de façon non négligeable la marge de manoeuvre des chefs d'entreprise. L'échéance de tranches indiciaires et l'ajustement du salaire social minimum ne font qu'amplifier ce phénomène et ne contribuent donc guère à renforcer la motivation des salariés pour développer leurs potentialités au travail. Le mécanisme de l'indexation en reflétant le principe de l'arrosage se trouve donc à contre-courant de l'esprit d'innovation et d'entreprise à l'intérieur de la société.

#### L'argument que l'EMS stimule la consommation ne tient pas la route

Certains prétendent que l'échelle mobile des salaires serait loin d'entraîner des effets défavorables pour l'économie, alors qu'elle stimulerait la consommation des ménages et partant la demande intérieure. C'est oublier que le Luxembourg se caractérise par une économie de taille réduite et largement ouverte sur l'extérieur.

Ainsi, les exportations de biens et services représentent plus que le quintuple de la consommation finale des ménages, ce qui démontre le poids des exportations dans l'économie nationale si besoin en était. Si l'EMS a certes un effet sur la consommation, son poids est toutefois faible au niveau macroéconomique et cet argument ne tient par conséquent pas la route.

En outre, il faut garder à l'esprit qu'en stimulant la consommation des ménages, on augmente également les importations, alors que la majorité des biens et services consommés au Luxembourg sont importés de l'étranger. Une telle politique de „relance de la demande intérieure“ a pour conséquence de détériorer la balance des paiements, un fait que d'aucuns passent délibérément sous silence.

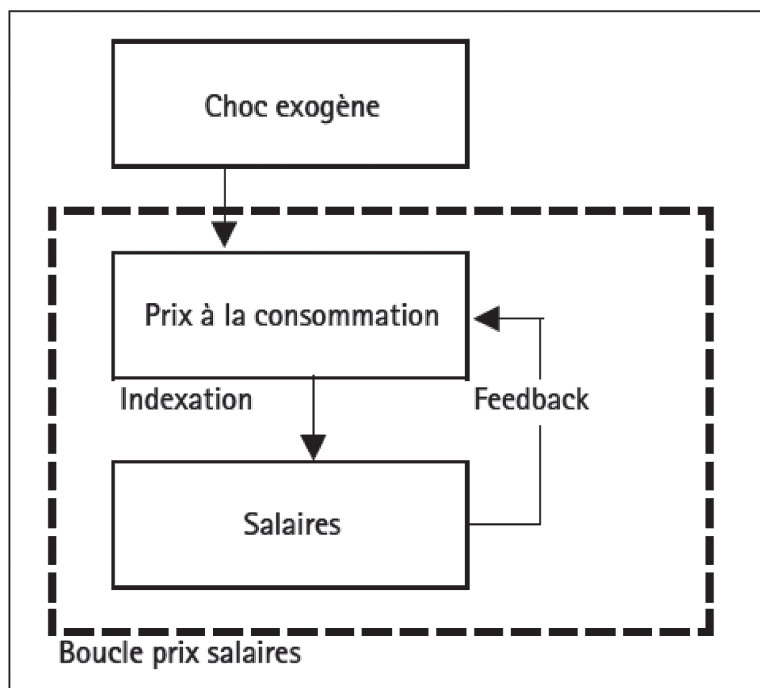
#### L'échéance d'une tranche indiciaire alimente l'inflation

Le phénomène de la spirale salaire-prix est à sa base relativement simple. Une hausse des salaires conduit à une augmentation des prix, qui induit, de son côté, une nouvelle hausse des rémunérations, etc.

Une variante spécifique de cette spirale, à voir en rapport avec le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, est connue sous le nom d'auto-allumage. Le terme „se résume à l'effet „feed-back“ que peut avoir un choc inflationniste exogène sur l'inflation, à la suite du mécanisme d'indexation, toutes choses étant égales par ailleurs. Cette inflation supplémentaire contribue elle-même à alimenter les hausses des coûts de production et donc des prix. Le danger existe donc que le mécanisme d'indexation automatique génère suffisamment d'inflation dans une deuxième phase, suite à un choc exogène, pour accélérer plus ou moins l'échéance des tranches indiciaires.“<sup>23</sup>

<sup>23</sup> STATEC; Bulletin du Statec No 2/2002; Le phénomène d'auto-allumage dans le contexte de l'indexation des salaires; p. 115

Illustration simplifiée de l'auto-allumage dans une économie à indexation salariale<sup>24</sup>



L'effet de la hausse des salaires, et donc implicitement de l'échéance d'une tranche indiciaire de l'échelle mobile des salaires sur l'inflation est scientifiquement établi.

Ainsi, une étude a mis en exergue le lien de causalité entre les salaires et l'indice des prix au Luxembourg. Elle révèle qu'une modification du niveau des salaires exerce une influence durable sur les prix. Ainsi, si les salaires augmentent de 1% les prix quant à eux montent de 0,125%.

L'échéance d'une tranche indiciaire impliquant une hausse des salaires de 2,5%, aurait par conséquent pour effet d'augmenter le niveau des prix de 0,312%.

*„Zusammenfassend kann für Luxemburg festgehalten werden, dass ein signifikanter Einfluss der Löhne auf die Inflationsrate festgestellt werden kann. Dieser Effekt ist positiv (eine Erhöhung der Löhne führt zu einer Erhöhung der Preise) und ist über die Zeit persistent“<sup>25</sup>.*

Au vu de ses multiples inconvénients, la Chambre des Métiers est convaincue qu'il faut réformer le système de l'échelle mobile des salaires afin d'améliorer une compétitivité qui s'est au fil des dernières années détériorée de manière préoccupante.

Plusieurs organisations tant nationales qu'internationales ont étudié les implications d'une modulation du mécanisme de l'indexation sur la masse salariale et ont proposé des changements quant à son mode de fonctionnement.

#### Proposition de l'OCDE

*„En indexant les salaires sur la hausse tendancielle des prix à la consommation (hors alimentation et énergie), l'effet des chocs temporaires sur les prix de l'énergie et d'autres variations idiosyncratiques des prix ne se répercuterait pas automatiquement sur les coûts et le niveau des prix.“<sup>26</sup>*

<sup>24</sup> Idem

<sup>25</sup> Wirtschaftliche Auswirkungen der Lohnindexierung; Univ. Prof. Dr. Reinhard Hujer; J.W.Goethe Universität Frankfurt/M.

<sup>26</sup> Etudes économiques de l'OCDE; OCDE (mai 2010); p. 85

## Simulation de l'effet de différentes modulations de l'EMS par le STATEC

Dans une étude spécifique le STATEC a analysé l'incidence de plusieurs modulations du système d'indexation sur la masse salariale<sup>27</sup>.

En ce qui concerne la composition du panier, les cas suivants ont été retenus:

- aucune modification du panier de référence
- exclusion des carburants
- exclusion des produits pétroliers
- panier tel que défini pour l'inflation sous-jacente
- exclusion des boissons alcoolisées et du tabac
- exclusion des produits pétroliers, des boissons alcoolisées et du tabac.

En plus, plusieurs variantes concernent la règle d'application des tranches déclenchées:

- décalage de respectivement 1, 3 et 6 mois entre le déclenchement et l'application de la tranche
- délai minimum de 12, 14 et 16 mois entre l'application de deux tranches successives.

Les résultats sont comparés à la situation théorique, représentée par le scénario de base, qui ne tient pas compte des modulations opérées entre 2006 et 2009.

## Simulation de l'effet de différentes modulations de l'EMS sur les salaires

|  | Scénario de base | Situation observée | Exclusion          |       |                | Décalage |        | Délais minimum |         |         |
|--|------------------|--------------------|--------------------|-------|----------------|----------|--------|----------------|---------|---------|
|  |                  |                    | condition de seuil | sans  | avec           | 3 mois   | 6 mois | 12 mois        | 14 mois | 16 mois |
|  |                  |                    |                    | avec  | seuil = 60 USD |          |        |                |         |         |
| Simulations sur données observées sur la période janvier 2003 à mai 2010       |                  |                    |                    |       |                |          |        |                |         |         |
| <b>Aucune modification du panier de référence</b>                              |                  |                    |                    |       |                |          |        |                |         |         |
| Nombre de tranches   | 6                | 6                  |                    |       |                | 6        | 6      | 6              | 6       | 5       |
| Décalage moyen des tranches (en mois) par rapport au scénario de base          | 0.0              | 2.5                |                    |       |                | 2.0      | 5.0    | 1.2            | 3.8     | 8.4     |
| Variation du niveau d'un salaire par rapport au scénario de base               | 0.0%             | -0.4%              |                    |       |                | -0.3%    | -0.8%  | -0.2%          | -0.7%   | -1.8%   |
| Variation du niveau d'un salaire par rapport à la situation observée           | 0.4%             | 0.0%               |                    |       |                | 0.1%     | -0.4%  | 0.2%           | -0.2%   | -1.4%   |
| <b>Exclusion des carburants (mazout chauffage reste dans le panier)</b>        |                  |                    |                    |       |                |          |        |                |         |         |
| Nombre de tranches   |                  |                    | 6                  | 6     | 6              | 6        | 6      | 6              | 6       | 5       |
| Décalage moyen des tranches (en mois) par rapport au scénario de base          |                  |                    | 1.5                | 0.8   | -0.5           | 3.5      | 6.5    | 2.2            | 4.7     | 8.4     |
| Variation du niveau d'un salaire par rapport au scénario de base               |                  |                    | -0.3%              | -0.1% | 0.1%           | -0.6%    | -1.1%  | -0.4%          | -0.8%   | -1.8%   |
| Variation du niveau d'un salaire par rapport à la situation observée           |                  |                    | 0.2%               | 0.3%  | 0.5%           | -0.2%    | -0.6%  | 0.1%           | -0.4%   | -1.4%   |
| <b>Exclusion des produits pétroliers (mazout chauffage exclu du panier)</b>    |                  |                    |                    |       |                |          |        |                |         |         |
| Nombre de tranches   |                  |                    | 6                  | 5     | 6              | 6        | 6      | 6              | 6       | 5       |
| Décalage moyen des tranches (en mois) par rapport au scénario de base          |                  |                    | 4.5                | 2.0   | -0.3           | 6.5      | 9.5    | 4.5            | 6.0     | 8.4     |
| Variation du niveau d'un salaire par rapport au scénario de base               |                  |                    | -0.8%              | -1.0% | 0.1%           | -1.1%    | -1.6%  | -0.8%          | -1.0%   | -1.8%   |
| Variation du niveau d'un salaire par rapport à la situation observée           |                  |                    | -0.3%              | -0.5% | 0.5%           | -0.7%    | -1.2%  | -0.3%          | -0.6%   | -1.4%   |
| <b>Exclusion des produits pétroliers, des boissons alcoolisées et du tabac</b> |                  |                    |                    |       |                |          |        |                |         |         |
| Nombre de tranches   |                  |                    | 6                  | 5     | 6              | 6        | 6      | 6              | 6       | 5       |
| Décalage moyen des tranches (en mois) par rapport au scénario de base          |                  |                    | 5.5                | 2.0   | -0.3           | 7.5      | 10.5   | 5.5            | 6.8     | 8.4     |
| Variation du niveau d'un salaire par rapport au scénario de base               |                  |                    | -0.9%              | -1.0% | 0.1%           | -1.3%    | -1.8%  | -0.9%          | -1.2%   | -1.8%   |
| Variation du niveau d'un salaire par rapport à la situation observée           |                  |                    | -0.5%              | -0.5% | 0.5%           | -0.8%    | -1.3%  | -0.5%          | -0.7%   | -1.4%   |

Il ressort de cette étude que l'application d'un délai minimum de 16 mois entre l'application de deux tranches indiciaires exerce l'impact le plus significatif sur la masse salariale qui aurait baissé de 1,8% par rapport au scénario de base.

## Simulations de la BCL

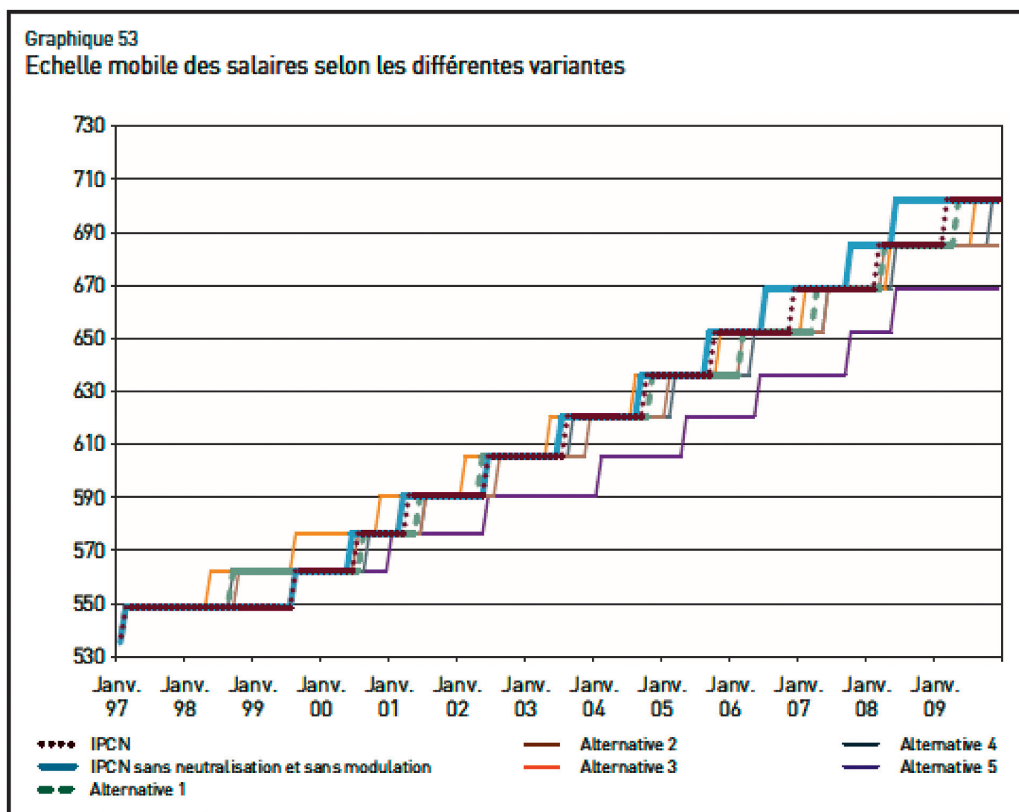
Comme le STATEC, la BCL a également procédé à la simulation de l'impact de diverses modulations de l'échelle mobile des salaires (EMS). Les différentes variantes d'indices de prix simulées en lieu et place de l'IPCN sur la période 1997-2009 sont les suivantes:

- indice IPCN sans les neutralisations et sans la modulation du mécanisme automatique applicable de 2006 à 2009
- indice IPCN excluant l'énergie, mais incluant le gaz

<sup>27</sup> Les modulations du mécanisme d'indexation automatique des salaires; Economie et Statistiques (No 43; août 2010); STATEC



- indice IPCH de la zone euro
- progression linéaire de 2%
- indice IPCN excluant l'énergie, mais incluant le gaz, et excluant l'alcool et le tabac
- moyenne de l'indice IPCH des trois pays voisins.



Le graphique reproduit ci-avant montre que pour l'ensemble des variantes étudiées, à l'exception de la dernière, le salaire serait à peu près le même en fin de période. Les seules variations qui apparaissent sont dues aux décalages temporaires des ajustements.

La divergence entre ces scénarii et celui se basant sur la moyenne de l'indice IPCH des trois pays voisins semble avant tout être imputable à une faiblesse structurelle de l'inflation allemande.

Propositions de la Chambre des Métiers: introduction d'un moratoire de 24 mois

Les coûts salariaux au Luxembourg ont progressé beaucoup plus rapidement que dans les pays voisins ou la zone euro. Or, le Gouvernement a une part de responsabilité dans cette évolution en ce qu'il intervient de façon directe et indirecte dans la formation des salaires par:

- la négociation des traitements applicables dans la fonction publique, la forte hausse de ceux-ci influençant également les négociations salariales dans le secteur privé,
- l'application du mécanisme de l'échelle mobile des salaires (EMS),
- la fixation du salaire social minimum qui est réévalué à travers le mécanisme de
  - ♦ l'EMS,
  - ♦ l'ajustement du SSM à l'évolution des salaires réels.

Pour la Chambre des Métiers, il ne fait pas de doute qu'en période de crise économique et lors d'une phase de dégradation continue de la compétitivité, les responsables politiques devront prendre leurs responsabilités pour freiner les augmentations excessives des coûts salariaux. En l'absence de mesures de leur part, l'économie risque d'être engagée dans un processus de détérioration continue.

La Chambre des Métiers pour sa part exige que le Gouvernement prévoit un moratoire de deux ans quant à l'application du mécanisme d'indexation des salaires et le non-ajustement du SSM pendant une certaine période. En outre, il conviendrait de réfléchir à l'introduction d'un délai minimum entre l'application de deux tranches indiciaires successives et à une modification du panier de biens sur lequel repose l'EMS.

### ***2.3.3. Système de santé: contrôler la croissance exponentielle des dépenses et éviter une hausse des cotisations***

Si la Chambre des Métiers est attachée à un régime d'assurance maladie de qualité et accessible à tous, sa pérennité n'est envisageable qu'à la seule condition d'en garantir l'équilibre financier à long terme. Pour y parvenir, la Chambre des Métiers réfute le recours à des rectifications ponctuelles et revendique la mise en place de réformes structurelles indispensables à la soutenabilité du régime.

Réforme en profondeur du système de soins de santé selon la devise „Soigner mieux en dépensant moins“.

A l'avenir, le Luxembourg devra faire face à un défi démographique majeur: celui du vieillissement des assurés résidents et non-résidents. Ceci aura des conséquences financières très importantes que le système de soins de santé, tel qu'il est actuellement conçu, ne pourra pas assumer.

Cette évolution doit être gérée dès à présent, étant donné que le système de soins de santé actuel connaît un niveau de dépenses pour soins de santé par habitant parmi les plus élevées du monde.

Le solde financier du système de soins de santé aura au cours des 10 prochaines années une incidence très importante sur l'équilibre des finances de l'ensemble des administrations publiques.

Alors que les finances publiques devront en outre faire face au „mur des pensions“ dans une dizaine d'années, il convient de ne pas retarder davantage la réforme en profondeur du système de soins de santé.

A politique inchangée le fardeau que représentera le déficit cumulé de l'assurance maladie à l'horizon 2020 pour les finances publiques sera colossal et nécessitera un recours massif à l'emprunt.

La réforme du système de soins de santé, annoncée lors de la réunion quadripartite de l'automne 2009 a été matérialisée à ce stade sous la forme d'un projet de loi. Si l'approche relatée dans celui-ci s'inscrit en effet dans une logique de maîtrise des coûts, il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de mesures y préconisées ne sont pas assez incisives.

La Chambre des Métiers ne peut donc, en dépit d'un certain nombre de mesures tendant à augmenter l'efficacité et la transparence du système, se rallier au projet de loi dans sa teneur actuelle, parce que les problèmes fondamentaux notamment en matière de réorganisation hospitalière, de démographie des prestataires de soins, de modernisation des nomenclatures, d'organisation des laboratoires d'analyse médicale ne sont pas abordés.

De plus, le projet de loi présenté par le Gouvernement pêche en termes de concrétisation et manque d'ambition en ce qui concerne leur aboutissement sur l'axe du temps, notamment au niveau de la transparence du coût des soins hospitaliers et de la mise en place de la chirurgie ambulatoire.

Le projet doit par ailleurs être réfuté pour ce qui est des moyens déployés pour redresser les finances de la Caisse nationale de santé (CNS). Ainsi, il est inconcevable que le Gouvernement fasse fi des discussions tripartites et propose un relèvement des cotisations à charge des entreprises. Si le projet de loi ne répond donc pas aux impératifs du redressement de la compétitivité de l'économie, il allège pourtant les contributions de l'Etat aux dépens des assurés et des entreprises. Cette approche ne peut trouver l'approbation de la Chambre des Métiers.

Dès lors, elle tient à rappeler les propositions faites par l'UEL dans le cadre de la „feuille de route“ intitulée „Soigner mieux en dépensant moins“ esquissant des pistes permettant de réduire le coût du système des soins de santé tout en améliorant la qualité des prestations. L'UEL plaide pour une responsabilisation accrue des prestataires et des assurés afin d'éviter un relèvement des cotisations. A titre subsidiaire, et pour le cas où leurs propositions ne seraient pas retenues par le Gouvernement, les organisations patronales ont demandé le plafonnement de leur cotisation au niveau actuel. La prise de position de l'UEL revendique en pareil cas l'inclusion de cette cotisation dans le salaire brut du salarié.

L'UEL préconise de mettre un terme à la progression incontrôlée des dépenses pour soins de santé (7,5% par an en moyenne entre 2000 et 2009), complètement déconnectée de la création réelle de

richesse, et de mettre en place un taux maximal de progression des dépenses de santé pour la période 2011-2014.

Une réelle maîtrise des dépenses de santé doit permettre de réaliser 300 millions EUR d'économies par rapport à la situation à politique constante et permettrait d'éviter d'augmenter les cotisations sociales ou la contribution de l'Etat au financement du système de soins de santé.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se rallie aux propositions de l'UEL en ce qui concerne le remaniement de la gouvernance de la Caisse Nationale de Santé (CNS) en ligne avec les exigences d'une gestion moderne et efficace de cette branche de la sécurité sociale.

Afin d'améliorer l'offre de soins et de rationaliser l'offre hospitalière, l'UEL préconise notamment les mesures suivantes:

- Révision du système de conventionnement des médecins et contrôle du nombre de prestataires, par une limitation de l'offre médicale aux besoins de la population;
- Révision de la nomenclature des prestataires en vue d'augmenter la transparence et l'équité du système de rétribution des différents prestataires;
- Réduction de la consommation médicamenteuse superflue ou inutilement onéreuse;
- Réforme du secteur des laboratoires;
- Introduction, sous réserve, d'un tiers payant social et abandon du projet d'introduction d'un tiers payant généralisé;
- Implémentation d'une stratégie conséquente de partage des données et mise en place d'un système uniformisé de traitement des données du dossier personnel de santé;
- Abandon du projet visant à remplacer le financement direct actuel de l'Etat des prestations de maternité par une participation par celui-ci aux cotisations en incluant les prestations de maternité dans le financement normal par cotisation, à l'instar de tous les autres risques couverts par la CNS;
- Remise en question des structures et services hospitaliers existants et, le cas échéant, réduction de leur nombre; le déploiement d'une véritable stratégie s'impose dans le double but de spécialiser davantage les hôpitaux au regard des services offerts et dans le souci de garantir une meilleure qualité des prestations ce qui devra aboutir dans une réforme de la loi hospitalière, réforme qui n'est pas prévue par le projet de loi portant réforme du système des soins de santé;
- Renforcement de la chirurgie ambulatoire en tant que mode d'intervention standard pour la grande majorité d'interventions chirurgicales;
- Révision de la démographie médicale en milieu hospitalier selon le principe de la limitation de l'offre;
- Consolidation des budgets des différents hôpitaux dans le but de contraindre les hôpitaux à une collaboration plus cohérente;
- Définition d'une seule norme de comptabilité analytique pour tous les hôpitaux et introduction des mêmes systèmes informatiques de gestion financière dans tous les établissements;
- Publication des performances des différents hôpitaux mesurées sur la base de normes de qualité reconnues;
- Valorisation du rôle des partenaires sociaux dans la procédure de consultation de l'organisation du secteur hospitalier, notamment au niveau du nombre des représentants de la CNS au sein de la Commission permanente du secteur hospitalier.

Les propositions témoignent du souci des organisations patronales de maintenir à terme un système de santé de qualité sans pour autant grever la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, constituant elle-même le préalable d'une création de richesse permettant de financer notre système social. La Chambre des Métiers voudrait insister dans ce contexte sur le fait que la définition des prestations dispensées par le système de santé et du niveau des ressources à y affecter relève d'un choix de société.

Même si les soins de santé constituent le pilier le plus important de l'assurance maladie, à côté de cela, l'assurance maladie couvre également les prestations en espèces (c'est-à-dire le risque des absences pour cause de maladie ou d'accident).

Depuis l'introduction du statut salarié unique au 1er janvier 2009, les entreprises supportent la très grande majorité du financement de la couverture de ce risque dû à la généralisation de la continuation du paiement du salaire des travailleurs pendant une certaine période.

Cette généralisation n'a pas manqué de grever davantage les charges des entreprises, alors qu'un certain nombre d'engagements pris par le Gouvernement dans ce cadre restent en souffrance. Il s'agit en l'occurrence de l'opposabilité des résultats des contrôles administratifs effectués par la CNS et des contrôles médicaux aux salariés dans le cadre de la gestion de l'absentéisme par les entreprises, de l'augmentation du nombre des contrôleurs de maladie, le contrôle des salariés frontaliers par les autorités compétentes de leur pays de résidence (voire par les agents de la CNS sur la base d'accords internationaux à conclure), du paiement de certaines majorations indues pour les salariés portés malades, de la révision du système des indemnités de départ pour les entreprises en difficulté et enfin de la neutralité financière du statut unique au niveau interprofessionnel.

Dans ce contexte, il est important de rappeler qu'il est inconcevable que le projet de réforme du Gouvernement table sur un relèvement des contributions patronales.

Maintenir les charges sociales des entreprises au niveau actuel constitue un impératif alors que ceci constitue un des seuls avantages dont dispose le Luxembourg en matière de compétitivité-coût.

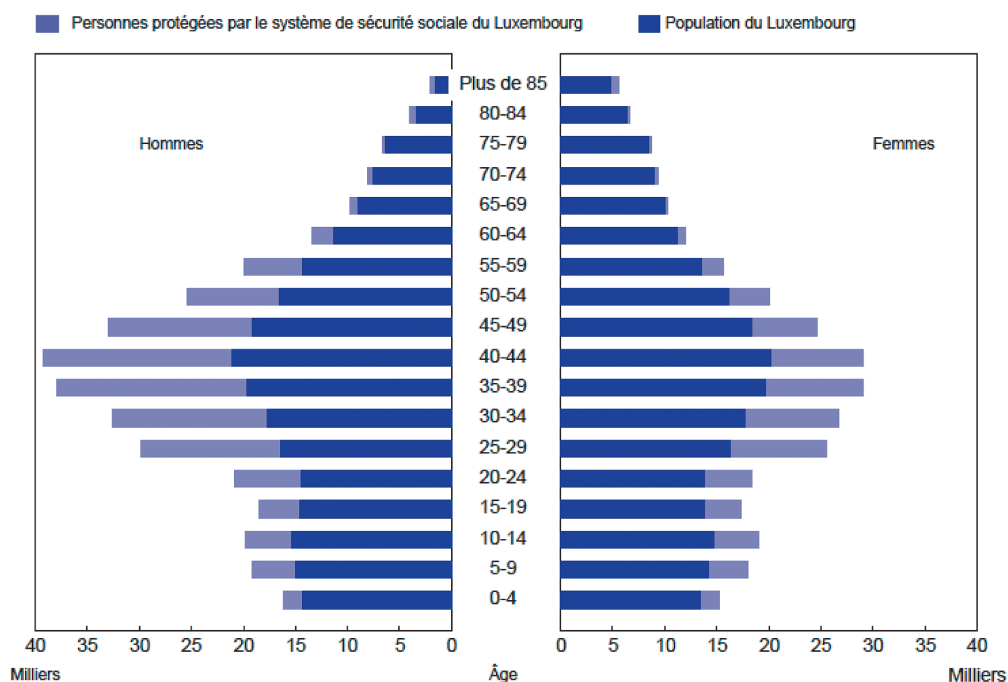
### 2.3.4. Pensions: des réformes cosmétiques ne suffiront pas

Concernant la nécessité de réformer le régime de pensions afin de garantir sa viabilité à plus long terme, la Chambre des Métiers s'y est attardée dans l'ensemble de ses avis sur le budget de l'Etat des dernières années, sans que les responsables politiques n'aient commencé à attaquer ce problème, dont la dimension est bien évidemment aggravée par les effets de la crise économique.

Le système devra défier deux problèmes majeurs:

- le vieillissement de la population
- le ralentissement probable de la croissance potentielle.

#### *Population du Luxembourg et personnes protégées par sexe et par âge en 2008*



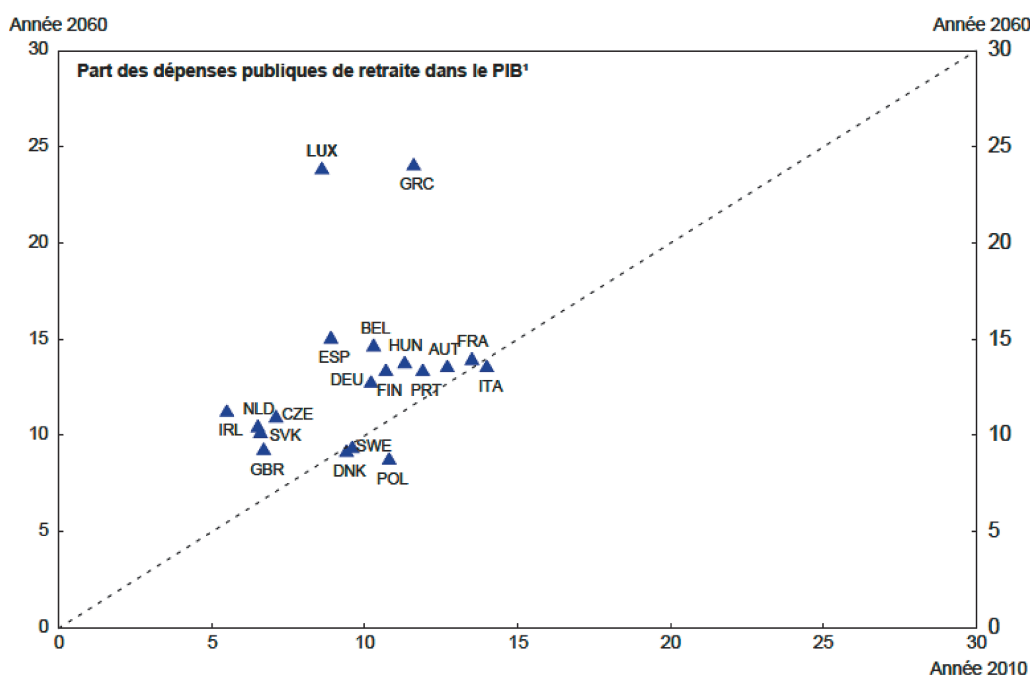
Source: Inspection générale de la sécurité sociale, Luxembourg.

Source: OCDE Synthèse

Pour éviter à terme la faillite du système, la Chambre des Métiers insiste à:

- inciter les actifs à un départ plus tardif à la retraite (effet: hausse des recettes et diminution parallèle des dépenses). A cet effet, on pourrait songer à modifier le système des majorations proportionnelles;

- optimiser à long terme le rendement des réserves et instituer un suivi régulier sous forme de „benchmark“ afin de comparer les performances du fonds luxembourgeois à celles de fonds étrangers poursuivant le même objet, d’analyser les raisons des écarts de performance et corriger, le cas échéant, la politique d’investissement;
- suspendre pendant une période déterminée l’ajustement périodique des pensions à l’évolution des salaires réels;
- réduire la durée maximale des périodes de formation assimilables en tant que périodes de stage;
- introduire un coefficient d’allongement de la durée de vie dans la formule de calcul;
- favoriser la pension partielle en éliminant les barrières au cumul de pensions de vieillesse avec des salaires réduits de fin de carrière;
- examiner la situation financière du régime des pensions à des intervalles plus rapprochés;
- ne pas augmenter les prélèvements sociaux obligatoires voire alléger les charges sociales grevant les entreprises.



1. Estimation de l'UE pour 2010 et 2060.

Source: Commission européenne, Sustainability Report 2009 et OCDE, Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009.

Source: OCDE Synthèse

Il faut souligner que nombre de ces revendications se recoupent avec les „vis de réglage possibles“ énumérées par le Gouvernement en vue de l’entame d’une réforme du régime de pension.

Les travaux de la BCL ont en outre montré que la baisse du taux de remplacement a pour effet, non seulement de diminuer le niveau des dépenses du régime de pensions, mais également d’augmenter le taux d’emploi des travailleurs âgés. Une autre simulation dont les conséquences sur le financement du système de retraite et l’emploi dégagent des effets favorables consistait à diminuer les taux de cotisation des travailleurs de la classe d’âge 55-64<sup>28</sup>.

La Chambre des Métiers se doit également de rappeler qu’à l’opposé de celui du secteur privé, le régime de pension de la fonction publique ne dispose d’aucune réserve financière. A cet égard, il faudrait réaliser au plus vite une étude sur le financement à long terme du système pour engager, le cas échéant, les réformes qui s’imposent.

28 Bulletin BCL 2010 1; BCL; p. 97

### 2.3.5. Améliorer la gouvernance dans le domaine de la politique budgétaire

Afin d'améliorer la gouvernance au niveau de la politique budgétaire qui évoluera dans un contexte de contraintes financières plus rigoureuses que par le passé, la Chambre des Métiers estime nécessaire de prévoir un certain nombre de mécanismes tendant à accroître la transparence, à éviter des dérapages budgétaires et à garantir la santé des finances publiques à plus long terme.

#### 2.3.5.1. Introduire un mécanisme de limitation de la dette publique

La Chambre des Métiers accueille favorablement la décision du Gouvernement de vouloir limiter la dette publique. Or, cette déclaration ne revêt pas un caractère contraignant, de sorte qu'il serait préférable de formaliser une telle règle.

L'Allemagne a introduit un mécanisme de limitation de la dette publique, appelé „Schuldenbremse“ dont le Luxembourg pourrait utilement s'inspirer.

Le système, qui est par ailleurs ancré dans la Constitution, prévoit que l'endettement structurel de l'Etat fédéral est limité à 0,35% du PIB, alors que les „Länder“ ne peuvent plus recourir à ce moyen de financement à partir de 2020.

Sa particularité réside dans le fait qu'il promeut une politique budgétaire anticyclique. Si l'endettement dépasse le seuil en période de basse conjoncture, la situation devra être équilibrée lors des phases de haute conjoncture. Afin de garantir la surveillance et le bon fonctionnement du mécanisme un compte de contrôle et de compensation est instauré. En cas de non-dépassement du plafond ce dernier sera débité, alors que dans le cas inverse il sera crédité.

Des dépassements sont autorisés dans des cas d'exception („Ausnahmeregelung“), notamment lors de la survenance de catastrophes naturelles ou de situations de crise exceptionnelle.

Pour mieux anticiper la situation des finances publiques, les responsables politiques ont conçu un système de pré-alerte („Frühwarnsystem“) en créant un Conseil de stabilité. Ses missions consistent à surveiller le budget de l'Etat fédéral et des Länder et de mettre sur pied un plan de consolidation en concertation avec les interlocuteurs concernés.

#### 2.3.5.2. Accroître la discipline budgétaire par une norme de croissance des dépenses publiques

La Chambre des Métiers avait montré dans son avis sur le budget de l'Etat concernant l'exercice 2010 que le principal facteur explicatif de la dégradation des finances publiques réside dans la hausse effrénée des dépenses, même si l'on retranche celles ayant pour objet de stabiliser la situation économique.

Afin d'éviter le piège de la dette et après la mise en oeuvre d'une politique anticyclique en période de récession, il convient de redresser la situation des finances publiques en conduisant une politique de consolidation. L'objectif primaire de cette dernière devrait consister à endiguer la hausse incontrôlée des dépenses publiques pour remettre en phase leur évolution avec celles des recettes tout en prenant en compte des problèmes structurels tels que le vieillissement de la population.

Un moyen efficace pour améliorer la gouvernance consiste dans la définition de normes budgétaires, qui sont des règles prédéterminées visant à encadrer la politique budgétaire et à neutraliser d'éventuels biais en faveur de dépenses publiques élevées.

Les avantages d'un tel outil seraient multiples. Il déplace la focalisation des responsables politiques des gains à court terme vers ceux du moyen terme. L'application de normes rend la politique budgétaire plus prévisible et évite une hausse trop prononcée des dépenses publiques.

La Chambre des Métiers estime donc nécessaire d'engager dans les plus brefs délais un débat politique quant à l'opportunité de l'introduction d'une telle norme et de sa définition.

Dans un papier de réflexion, la BCL a proposé une norme qui aurait les caractéristiques suivantes<sup>29</sup>:

<sup>29</sup> Les normes budgétaires: intérêt pour le Luxembourg et esquisse d'une nouvelle norme de dépenses; Rapport destiné au Conseil économique et social (décembre 2009); BCL

- Elle s'appliquerait à l'ensemble des administrations publiques, et non seulement à l'Etat central.
- La norme serait basée sur un horizon fixe de 5 ans.
- Les taux de croissance quinquennaux des dépenses devraient être déterminés sur la base d'un scénario prudent en matière d'évolution des recettes.
- Les éventuels excédents de recettes enregistrés ex post seraient affectés à des réserves.
- Les plafonds globaux de dépenses seraient par ailleurs fixés en fonction de la soutenabilité à terme des finances publiques et en conformité avec le cadre de surveillance multilatéral européen.
- La fixation de plafonds de dépenses pourrait utiliser comme ancrage l'évolution des dépenses enregistrée dans les pays voisins.
- Afin de prévenir certains dérapages, un „mécanisme de correction d'erreurs“ sur 3 ans pourrait être considéré.

### 2.3.5.3. Soumettre les dépenses publiques à des tests d'efficience

En Allemagne, la „Bundeshaushaltsordnung (BHO)“ contraint, à travers son paragraphe 7, les responsables politiques de respecter lors de l'établissement et de l'exécution du budget les principes d'économicité. Ceci implique une évaluation tendant à déterminer si des missions étatiques ou des activités économiques revêtant un intérêt public ne peuvent être sous-traitées ou privatisées.

Dans les domaines appropriés, une analyse coût-bénéfice devra être introduite.

*„§ 7 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung*

*(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.*

*(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren).*

*(3) In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.“*

\*

## CONCLUSIONS: INITIER UN „AGENDA DE REFORME 2020“

Le degré de compétitivité des entreprises détermine le niveau des activités économiques, et partant de la croissance économique. Ainsi, seul un niveau de compétitivité élevé permet d'améliorer durablement le niveau de vie des citoyens, de leur procurer un haut niveau d'emploi et de renforcer la cohésion sociale.

Lors de la récente bipartite le Gouvernement a proposé de neutraliser ponctuellement pour l'année prochaine la hausse des coûts salariaux déterminée par des décisions politiques, à savoir l'indexation des salaires et l'adaptation du salaire social minimum. Ce faisant le Gouvernement a implicitement reconnu le lien de causalité entre l'augmentation de ces coûts et la dégradation de la compétitivité. Si cette proposition „bipartite“ permettrait une amélioration temporaire de la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise, elle ne règle toutefois pas le problème structurel de la perte continue de compétitivité sur la dernière décennie.

Pour ne pas hypothéquer le développement futur de notre structure économique, sociale et financière il est, selon la Chambre des Métiers, impératif de renouer le dialogue social au sein du Comité de coordination tripartite, afin de décider et d'engager un véritable „**Agenda de réforme 2020**“ englobant des mesures concrètes qui permettraient la définition d'un nouveau modèle de croissance et de développement pour le pays à l'horizon 2020. Cet agenda de réforme devrait avoir pour but de garantir une croissance économique suffisante pour assurer la cohésion sociale du pays et satisfaire aux principes posés par le développement durable.

Pour y parvenir, tous les moyens devront être mis en oeuvre pour accroître la compétitivité des entreprises, pour rétablir l'équilibre des finances publiques, pour garantir la soutenabilité des systèmes de protection sociale, pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et pour renforcer l'attractivité du pays.

Des réformes structurelles seront indispensables dans les domaines de la sécurité sociale, notamment au niveau de l'assurance pension et de l'assurance maladie. Le fonctionnement du marché du travail devra être amélioré et en particulier son intermédiation. Les efforts tendant à améliorer l'efficacité du système éducatif devront être poursuivis. L'environnement administratif des entreprises devra être simplifié et orienté principalement aux besoins de développement des structures économiques. La mise à disposition rapide de zones d'activités devra permettre le développement des entreprises, surtout des PME.